



Assemblée générale

Distr. générale
30 décembre 2013
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-cinquième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine, Raquel Rolnik

Résumé

La Rapporteuse spéciale sur le logement convenable a été chargée de donner des orientations pratiques en vue de la réalisation du droit à un logement convenable. Dans le présent rapport, elle recommande l'adoption d'une série de principes directeurs destinés à aider les États et autres acteurs concernés à se remédier à la crise actuelle à laquelle sont confrontées les populations urbaines pauvres en matière d'insécurité d'occupation dans un monde de plus en plus urbanisé.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–4	3
II. Principes directeurs.....	5	4
III. Analyse.....	6–81	8
A. Introduction	6–8	8
B. Renforcer les diverses formes d’occupation	9–22	9
C. Accroître la sécurité d’occupation	23–35	12
D. Rechercher en priorité des solutions <i>in situ</i>	36–40	15
E. Promouvoir la fonction sociale de la propriété	41–49	16
F. Lutter contre la discrimination fondée sur le régime d’occupation.....	50–59	19
G. Promouvoir la sécurité d’occupation des femmes	60–65	22
H. Respecter la sécurité d’occupation dans les activités commerciales.....	66–72	23
I. Renforcer la sécurité d’occupation dans la coopération pour le développement.....	73–75	25
J. Autonomiser les populations urbaines pauvres et responsabiliser les États....	76–79	26
K. Garantir l’accès à la justice.....	80–81	27

I. Introduction

1. Dans sa résolution 15/8, le Conseil des droits de l'homme a prié la Rapporteuse spéciale de mettre l'accent en particulier sur des solutions concrètes pour assurer la mise en œuvre du droit à un logement convenable. Dans son premier rapport sur cette question, la Rapporteuse spéciale a fait valoir que la crise mondiale découlant de l'insécurité d'occupation méritait une attention particulière (A/HRC/22/46). Dans le présent rapport, elle propose des principes directeurs pour résoudre le problème de l'insécurité d'occupation dans les zones urbaines. Ces principes s'inspirent non seulement des réponses de plusieurs États aux questionnaires qui leur ont été soumis, mais aussi des consultations thématiques et régionales tenues avec diverses parties intéressées, ainsi que des observations et contributions d'organisations de la société civile¹. La Rapporteuse tient à remercier tous les participants de leur contribution.

2. Au cours la précédente décennie, les obligations des États de respecter, protéger et réaliser le droit à un logement convenable ont été clairement définies, notamment par la voie législative et par la jurisprudence, aux niveaux national et régional. Au plan international, le précédent Rapporteur spécial avait présenté dans son rapport (A/HRC/4/18), soumis en 2007, les Principes de base et directives sur les expulsions forcées et les déplacements liés au développement (ci-après les «Principes de base»). En 2012, les États membres du Comité de la sécurité alimentaire mondiale ont adopté par consensus les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Dans le contexte humanitaire, on relèvera l'élaboration, en 2005, des Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées (E/CN.4/Sub.2/2005/17). Le présent rapport s'appuie sur ces instruments et traite de leur contenu, en se concentrant en particulier sur la question de la sécurité d'occupation dans les zones urbaines, afin de combler une importante lacune dans les orientations relatives aux droits de l'homme.

3. Les principes directeurs, qui sont conformes au droit international des droits de l'homme, donnent des orientations sur les normes relatives aux droits de l'homme touchant au logement et aux régimes fonciers. Ils ne doivent pas être interprétés comme de nature à restreindre ou à compromettre les obligations en matière de droits de l'homme des États, ou autres acteurs. En conséquence, la Rapporteuse spéciale souhaite soumettre ces principes directeurs sur la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres à l'attention du Conseil pour adoption.

4. Le présent rapport est structuré en deux parties: la première renferme les principes directeurs et la seconde est consacrée à une analyse des questions qui y sont évoquées. Dans cette partie, chaque principe est expliqué, à l'aide notamment d'exemples de son application pratique par les autorités à tous les échelons et par d'autres acteurs concernés, et ce, dans le monde entier.

¹ On trouvera les réponses des États aux questionnaires et un complément d'information sur les consultations à l'adresse: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx.

II. Principes directeurs

5. On trouvera ci-après les Principes directeurs sur la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres, que la Rapporteuse spéciale soumet au Conseil pour adoption:

Principes directeurs sur la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres

L'expression «sécurité d'occupation» désigne l'ensemble des relations touchant le logement et la terre, établies par voie législative ou dans le cadre d'arrangements coutumiers, informels ou hybrides, qui permettent à chacun de jouir du droit de vivre en un lieu en sécurité, dans la paix et dans la dignité. Ce droit, qui fait partie intégrante du droit au logement convenable, est une condition *sine qua non* de la jouissance de nombreux autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Chacun devrait jouir d'une certaine sécurité d'occupation qui garantisse la protection de la loi contre les expulsions forcées, le harcèlement et les autres menaces.

L'un des problèmes les plus préoccupants en matière de sécurité d'occupation est la situation dramatique des populations urbaines tout particulièrement en raison de l'urbanisation croissante dans le monde. Ces principes ont vocation à orienter les États et les autres acteurs pour les aider à remédier à ce problème, afin de garantir aux pauvres et aux populations vulnérables des zones urbaines et périurbaines la jouissance d'un logement convenable.

Ces principes directeurs se fondent sur le postulat que les personnes et les populations qui occupent un terrain ou un bien pour satisfaire leur droit à un logement convenable, et qui n'ont pas d'autre moyen adéquat de le faire, ont des droits fonciers légitimes, qui méritent d'être garantis et protégés. Le concept de droits fonciers légitimes va bien au-delà des notions classiques de propriété privée et englobe de multiples formes d'occupation découlant de régimes d'occupation très divers.

1. Renforcer les diverses formes d'occupation

Les États devraient promouvoir, protéger et renforcer les diverses formes d'occupation, y compris celles découlant de régimes d'occupation établis par voie législative, coutumière ou religieuse, ou issus de régimes «hybrides». Tous les programmes, politiques et lois en la matière devraient être élaborés après avoir procédé à des évaluations de leurs incidences sur les droits de l'homme, afin de recenser les modalités d'occupation des populations les plus vulnérables et marginalisées et de s'y consacrer en priorité. Les régimes d'occupation énumérés ci-après devraient notamment être encouragés, renforcés et protégés, comme il conviendra, selon le contexte:

- a) Droits de possession;
- b) Droits d'usage;
- c) Location;
- d) Pleine propriété; et
- e) Occupation collective.

2. Accroître la sécurité d'occupation

Afin d'accroître la sécurité d'occupation, notamment celle des populations vulnérables et marginalisées et des groupes vivant dans des établissements urbains pauvres, les États, notamment les autorités compétentes, devraient prendre les mesures suivantes:

- a) Procéder à une évaluation globale, à l'échelle de la ville, des régimes d'occupation;
- b) Recenser les établissements précaires et les groupes de population vivant dans la précarité, notamment les sans-abri;
- c) Élaborer des stratégies applicables à l'ensemble du territoire urbain afin de garantir la sécurité d'occupation et d'améliorer les établissements situés sur divers types de terrains et caractérisés par divers régimes d'occupation;
- d) Revoir et repenser les plans et réglementations d'aménagement urbain afin d'y intégrer les établissements;
- e) Adopter et mettre en œuvre une politique de réinstallation respectueuse des droits de l'homme qui sera appliquée dans les cas où il est impossible de trouver des solutions *in situ*;
- f) Faciliter les procédures participatives de cartographie foncière, de dénombrement et d'enregistrement foncier des établissements;
- g) Mettre en place des mécanismes de règlement des litiges fonciers qui soient équitables et efficaces;
- h) Allouer des fonds suffisants aux ministères, municipalités et administrations locales pour leur permettre de mettre en œuvre ces mesures; et
- i) Adopter des lois ou modifier la législation afin de reconnaître et de protéger la multiplicité des régimes d'occupation.

3. Rechercher en priorité des solutions *in situ*

On devrait garantir la sécurité d'occupation sur le lieu même de l'établissement, à moins que des circonstances exceptionnelles ne justifient une procédure d'expulsion qui soit conforme au droit international des droits de l'homme. Les réglementations visant à protéger la santé et la sécurité publiques et à préserver l'environnement ou à atténuer les risques pour la population ne devraient pas servir de prétexte pour porter atteinte à la sécurité d'occupation. Il convient donc, dans la mesure du possible, de trouver des solutions *in situ*, afin de: a) réduire et gérer les risques de catastrophe et les menaces pour la santé et la sécurité publiques; ou b) concilier protection de l'environnement et sécurité d'occupation, sauf dans les cas où les habitants choisissent d'exercer leur droit à la réinstallation.

4. Promouvoir la fonction sociale de la propriété

La propriété joue une fonction sociale essentielle, dont celle de garantir un logement aux populations urbaines pauvres. Les États devraient s'attacher à trouver un juste équilibre entre les droits de propriété et la fonction sociale de la propriété lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre les politiques touchant au logement et autres domaines pertinents. Les États, notamment les autorités compétentes, devraient promouvoir l'accès à des logements sûrs et biens situés pour les populations urbaines pauvres en prenant notamment les mesures suivantes:

- a) Réaliser, sur l'ensemble du territoire urbain, un inventaire général des terrains, logements et immeubles sous-utilisés;

- b) Réaliser une évaluation des besoins visant à déterminer l'espace nécessaire pour loger les populations urbaines pauvres, notamment les sans-abri, en tenant compte des tendances actuelles et en anticipant celles à venir;
- c) Mettre à disposition des terrains publics disponibles pour loger des personnes à faible revenu;
- d) Adopter des mesures pour lutter contre la spéculation et la sous-utilisation des terres, logements et bâtiments privés;
- e) Adopter des stratégies et réglementations d'aménagement du territoire urbain qui tiennent compte des besoins de chacun;
- f) Adopter des mesures visant à réglementer et stimuler le marché locatif et les formes d'occupation collective pour les personnes à revenu modeste; et
- g) Adopter des mesures de réglementation du marché du financement de l'immobilier et des institutions financières.

5. Lutter contre la discrimination fondée sur le régime d'occupation

Le principe de non-discrimination fondée sur le régime d'occupation doit être garanti et protégé par la loi, mais aussi dans les politiques et dans la pratique. Cette garantie doit s'appliquer à toutes les formes d'occupation. La non-discrimination sur la base du régime d'occupation doit être garantie, notamment dans les domaines suivants:

- a) Accès aux services et équipements essentiels;
- b) Accès à la sécurité sociale;
- c) Collecte et présentation de données officielles;
- d) Programmes d'aménagement du territoire;
- e) Législations et politiques relatives au logement;
- f) Politiques d'urbanisme;
- g) Acquisition de terrains et utilisation à des fins publiques;
- h) Méthodes policières; et
- i) Aide humanitaire, notamment pour ce qui est de l'hébergement.

6. Promouvoir la sécurité d'occupation des femmes

L'égalité des sexes, aussi bien en droit que dans les faits, est essentielle à la jouissance du droit à un logement convenable. À cet égard, les États doivent renforcer et protéger la sécurité d'occupation des femmes, quels que soient leur âge, leur situation matrimoniale, civile ou sociale, et cela indépendamment de la relation qu'elles ont avec les membres masculins de la famille ou de la communauté.

7. Respecter la sécurité d'occupation dans les activités commerciales

Les entreprises devraient prendre toutes les mesures pertinentes pour:

- a) veiller à ce que leurs activités ou relations commerciales n'aient aucune incidence négative sur la sécurité d'occupation; et b) remédier à toute incidence négative, notamment en accordant réparation aux personnes lésées. Les entreprises devraient en outre veiller à ce que tout transfert ou modification des droits fonciers fasse l'objet de négociations transparentes, libres et régulières, qui respectent pleinement le droit des personnes ou communautés concernées d'accepter ou de rejeter les offres qui leur sont proposées.

8. Renforcer la sécurité d'occupation dans la coopération pour le développement

Les organismes multilatéraux et bilatéraux de développement devraient faire en sorte que leurs activités et leurs projets renforcent, sans la compromettre, la sécurité d'occupation, notamment par l'adoption de politiques contraignantes de sauvegarde visant à donner effet au droit à un logement convenable. Ces organismes devraient aider les États qui ne disposent pas des ressources suffisantes à prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres.

9. Autonomiser les populations urbaines pauvres et responsabiliser les États

Les populations urbaines pauvres ont un rôle essentiel à jouer dans le renforcement de la sécurité d'occupation. Les États devraient être responsables devant les populations urbaines pauvres de la mise en œuvre de ces principes directeurs, notamment en veillant à:

- a) Rendre publiques et accessibles à tous, en temps voulu, les informations concernant les régimes d'occupation;
- b) Veiller à la transparence de toutes les décisions, notamment des raisons qui les ont motivées;
- c) Faire en sorte que les populations urbaines pauvres puissent participer de manière libre, éclairée et concrète à l'élaboration et l'exécution des mesures visant à garantir la jouissance de leur régime d'occupation;
- d) Mettre au point des indicateurs et des critères de référence adaptés qui serviront à mesurer les progrès ou les reculs enregistrés; et
- e) Rendre compte à intervalles réguliers des progrès réalisés sur les plans national et international.

10. Garantir l'accès à la justice

Le régime d'occupation ne devrait pas empêcher d'avoir accès à des recours utiles en cas d'atteinte aux droits de l'homme. Les États doivent garantir l'accès de la population à des recours administratifs ou judiciaires effectifs en cas de violation du droit à un logement convenable, notamment en cas de:

- a) Discrimination fondée sur le régime d'occupation, y compris de discrimination multiple;
- b) Discrimination fondée sur tout motif interdit portant atteinte à la sécurité d'occupation;
- c) Non-adoption de mesures appropriées en temps opportun pour remédier à l'insécurité d'occupation des populations urbaines pauvres; et
- d) Mise en péril de la sécurité d'occupation, notamment par l'expulsion forcée.

III. Analyse

A. Introduction

6. La sécurité d'occupation garantit aux populations l'accès à leur domicile et la jouissance de celui-ci sans crainte d'une expulsion forcée, et leur permet d'améliorer leurs conditions de logement et de vie. Elle est la pierre angulaire de tous les aspects du droit à un logement convenable et d'autres droits de l'homme². À l'inverse, de nombreux droits fondamentaux sont bafoués lorsque l'insécurité d'occupation aboutit à ce que des personnes soient expulsées ou se retrouvent sans abri.

7. Les États ont l'obligation immédiate de s'assurer que chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion forcée, le harcèlement ou autres menaces³. Ils sont en outre tenus de prendre des mesures progressistes tendant à renforcer la sécurité d'occupation de toute personne qui utilise un terrain ou un logement pour ses besoins fondamentaux en matière de logement, et à qui cette sécurité fait actuellement défaut. Le droit à la sécurité d'occupation *in situ* n'est néanmoins pas absolu, d'où la possibilité d'y déroger dans des circonstances exceptionnelles qui justifient l'expulsion, dans le respect des obligations du droit international eu égard, notamment, aux garanties d'une procédure équitable, à son caractère raisonnable et proportionné et à la recherche de toutes les solutions de remplacement envisageables⁴. Lorsque ces circonstances sont réunies, les États doivent mettre en place des moyens de garantir que les expulsions et les réinstallations se déroulent dans des conditions pleinement conformes aux droits de l'homme des personnes touchées, notamment en leur donnant accès à d'autres possibilités de logement⁵.

8. Contrairement au discours dominant le titre de pleine propriété n'est pas le seul instrument propre à garantir la sécurité d'occupation. Souvent, les politiques qui facilitent l'obtention de titres de pleine propriété affaiblissent parallèlement les autres régimes d'occupation. Elles risquent d'exclure et de mettre en danger le régime d'occupation de vastes pans de la population urbaine et périurbaine, en particulier les plus pauvres, d'où une régression dans la jouissance du droit à un logement convenable⁶. Inversement, les politiques favorisant plusieurs régimes d'occupation peuvent renforcer les garanties en matière d'accès au logement pour divers groupes de population.

² Voir Observation générale n° 4 (1991) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant; Résolution 231 de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur le droit à un logement décent et la protection contre les expulsions forcées appelant à l'adoption de «mesures concrètes afin de garantir la sécurité d'occupation à toutes les personnes qui ne bénéficient pas d'une telle protection, avec l'accord préalable et éclairé des populations concernées»; «Principes de base», par. 55. Il y a lieu de souligner que l'expression «droits fonciers légitimes» est utilisée dans les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, mais qu'elle n'y est pas définie.

³ Observation générale n° 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 8 a).

⁴ Principes de base, par. 21.

⁵ Observation générale n° 7 (1997) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant (expulsions forcées) et Principes de base.

⁶ Observation générale n° 3 (1991) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des États parties, par. 9.

B. Renforcer les diverses formes d'occupation

9. Les États devraient prendre immédiatement des mesures progressistes en vue de garantir la sécurité légale d'occupation aux individus et aux communautés qui ne bénéficient pas encore de cette protection⁷. Ils devraient en outre procéder à des évaluations de l'impact sur les droits de l'homme des mesures proposées, aussi bien dans le secteur du logement que dans le domaine foncier ou financier. Ces évaluations devraient analyser les effets possibles des mesures envisagées sur toutes les formes d'occupation existantes et sur les groupes vulnérables aux expulsions, sans oublier la question des déplacements liés aux mécanismes du marché. En cas de risque d'aggravation de l'insécurité d'occupation, il convient d'envisager d'autres solutions ou, en dernier ressort, d'adopter des mesures d'atténuation. Sur la base de ces études, les États devraient adopter des mesures législatives et des programmes pour assurer la viabilité de diverses formes d'occupation, en se concentrant en priorité sur le cas des personnes qui rencontrent des obstacles à la pleine réalisation de leur droit au logement.

10. Dans de nombreux pays, l'urbanisation galopante a donné naissance à de vastes quartiers périurbains, estompant la frontière entre zones rurales et zones urbaines. Les diverses formes d'occupation énumérées ci-après, qu'elles découlent de régimes d'occupation coutumiers, religieux⁸, établis par voie législative ou de nature hybride⁹, devraient être encouragées, renforcées et protégées, comme il conviendra selon le contexte, en zone aussi bien urbaine que périurbaine.

11. *Droits de possession.* La reconnaissance juridique des droits de ceux qui occupent des terrains ou des logements publics, privés ou communautaires pour une période donnée, par l'intermédiaire de la prescription acquisitive, en les faisant prévaloir sur les droits des propriétaires absenteïstes ou de l'État, est importante si l'on veut faire en sorte que les terrains et les logements soient utilisés de la manière la plus productive d'un point de vue social et que le droit de tous à un logement convenable soit réalisé. Par exemple, l'article 183 de la Constitution brésilienne reconnaît le principe d'*usucapio*, qui s'applique aux terrains urbains utilisés pour le logement, au terme d'une période de possession de cinq ans sans interruption ni opposition, pour autant que l'occupant ne possède pas d'autre bien.

12. Les procédures administratives et judiciaires de reconnaissance de la prescription acquisitive devraient être simples, rapides et abordables. La prescription acquisitive devrait être reconnue aussi bien pour les particuliers que pour les collectivités. Lorsqu'un propriétaire est déplacé de force ou contraint de quitter son logement, il faut veiller à ce que les droits d'une personne à la prescription acquisitive ne portent pas atteinte au droit au retour d'une autre personne¹⁰.

13. *Droits d'usage.* Le droit d'utiliser un bien public ou privé pour le logement, dans certaines conditions, devrait être reconnu et protégé par la loi et les politiques. Par exemple, à Trinité-et-Tobago, les «Certificats de confort» donnent au titulaire le droit de ne pas être expulsé d'une parcelle, sauf si une réinstallation est jugée nécessaire et qu'un

⁷ Ibid. Observation générale n° 4, par. 8 a).

⁸ Dans de nombreuses sociétés, les régimes d'occupation d'origine coutumière ou religieuse jouissent d'une grande légitimité sociale. Les multiples formes d'occupation régissant l'attribution, l'utilisation et la gestion des terres et conférant une sécurité d'occupation, dont certaines sont analogues aux modes d'occupation décrits dans la présente analyse, ne sont pas évoquées séparément, en dépit de leurs particularités.

⁹ Les régimes d'occupation hybrides font référence à une combinaison de deux ou plusieurs systèmes fonciers, y compris les régimes couramment appelés «informels» ou «extrajudiciaires».

¹⁰ Voir les Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées.

autre terrain est mis à disposition¹¹. Au Mozambique, le droit d'utiliser et de valoriser les terrains appartenant à l'État peut être accordé à des personnes ou à des groupes, leur permettant ainsi d'hypothéquer ou de vendre les immeubles ou tout autre aménagement réalisé sur le terrain visé¹².

14. *Location.* La location d'une parcelle, d'un logement ou d'une pièce appartenant à un particulier ou à l'État permet à de nombreuses familles pauvres des zones urbaines de se loger¹³. La location s'entend du droit d'utiliser, pour une période donnée et un loyer convenu, un logement, sans transfert de propriété, sur la base d'un contrat écrit ou oral.

15. Outre les possibilités de location de logements publics ou hors marché, les États devraient encourager le développement du secteur locatif privé en faveur des pauvres vivant en milieu urbain, notamment par des politiques visant à agrandir le parc immobilier locatif. Ils peuvent notamment accorder des avantages fiscaux aux propriétaires, mettre en place des mécanismes de garantie ou d'assurance contre le défaut de paiement de loyer, ou octroyer des subventions ou des prêts à faible taux d'intérêt aux propriétaires pour les inciter à rénover des logements vétustes, à condition de les louer à des personnes à faible revenu. Par exemple, un programme d'incitation mis en place par les pouvoirs publics au New Jersey (États-Unis d'Amérique) accorde des aides aux propriétaires qui louent des logements sûrs, adaptés et abordables à des personnes ayant des revenus faibles ou modestes¹⁴. En Slovaquie, la construction d'appartements locatifs destinés aux populations à faible revenu – notamment les communautés roms victimes d'exclusion – est subventionnée¹⁵. L'octroi d'allocations-logement aux locataires ayant de faibles revenus devrait également être envisagé¹⁶.

16. Les États devraient réglementer le secteur locatif, notamment en fixant des plafonds variables pour les augmentations de loyer et des restrictions en matière d'expulsion, conformément à leurs obligations découlant du droit international des droits de l'homme¹⁷. Ces mesures devraient concilier équitablement les droits des locataires et ceux des propriétaires. En Allemagne¹⁸, par exemple, où la majorité des ménages sont locataires, la réglementation plafonne les augmentations de loyer des locataires qui occupent le logement, ce qui confère une plus grande sécurité d'occupation tout en préservant la rentabilité de l'investissement privé dans le logement locatif¹⁹. Les États devraient également encourager la conclusion de contrats de location conformes aux principes des droits de l'homme et les mettre librement à disposition, sans nécessité d'élaborer un acte notarié.

17. *La détention en pleine propriété.* La propriété individuelle confère le plein contrôle sur un logement et un bien foncier, sous réserve de la législation et des réglementations locales, des droits de prescription acquisitive et des pouvoirs d'expropriation de l'État. D'où l'attrait qu'exerce cette forme d'occupation auprès de nombreux ménages. Dans la mesure où l'accès à la propriété est coûteux, le recours à une solution de financement

¹¹ Loi 25 de 1998 sur les biens fonciers appartenant à l'État (Régularisation des régimes d'occupation).

¹² Législation foncière du Mozambique, 1997.

¹³ Voir le rapport de la Rapporteuse spéciale à l'Assemblée générale, A/68/289, par. 23 à 26.

¹⁴ Il s'agit du Programme d'incitation des propriétaires (Landlord Incentives Programme), 2013.

¹⁵ Loi n° 443/2010 sur l'octroi de subventions à la construction d'habitations et de logements sociaux (Réponse de la Slovaquie au questionnaire). Voir aussi A/68/289 par. 32 et 33.

¹⁶ A/68/289, par. 32 et 33.

¹⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 sur le droit à un logement suffisant (par. 8 c) et 17) et Observation générale n° 7 (par. 9 et 11).

¹⁸ A/68/289, Réponse de l'Allemagne au questionnaire.

¹⁹ Kath Hulse *et al.*, *Secure occupancy in rental housing: conceptual foundations and comparative perspectives* (Melbourne, Australian Housing and Urban Research Institute, 2011), p. 89, 122 et 213 à 215. Voir aussi A/68/289, par. 34 à 38.

immobilier est souvent nécessaire. Or, la sécurité d'occupation est compromise lorsque les propriétaires qui occupent leur logement, incapables de rembourser leur hypothèque, se trouvent en situation de défaut de paiement. Les saisies immobilières opérées par les banques et autres organismes de crédit menacent gravement la jouissance du droit à un logement convenable, les plus pauvres étant les plus touchés par ce problème. Les États devraient prendre toutes les mesures possibles pour protéger la sécurité d'occupation des propriétaires qui occupent leur logement et éviter que des personnes se retrouvent sans logement ou sans abri suite à une saisie²⁰.

18. *Occupation collective.* Il existe plusieurs types de régimes d'occupation collective dans lesquels les droits rattachés à la propriété, la location et l'utilisation d'un terrain ou d'un logement sont partagés dans le cadre de structures de gouvernance commune. Ces droits sont régis par des règles fixées par le groupe ou par les coutumes locales. L'occupation collective peut permettre de réduire les frais liés à l'obtention d'un logement par la création d'une entité juridique unique. Les régimes d'occupation collective contribuent aussi à rendre le secteur plus abordable car ils permettent de mobiliser des ressources communes pour entretenir et réparer les infrastructures d'habitation et rendent également possibles les prêts et l'épargne au sein du groupe²¹. Cette formule peut aussi offrir un degré élevé de sécurité et de garantie contre la spéculation ou l'achat du bien par des «prédateurs immobiliers» plus aisés, en conférant à la collectivité les pouvoirs décisionnels, y compris celui de vendre. Les régimes d'occupation collective peuvent prendre notamment les formes qui suivent.

19. Les *coopératives d'habitation* sont établies par un groupe de personnes qui constituent une entité juridique afin de développer et de valoriser un projet d'habitation au bénéfice collectif de ses membres²². Dans des pays comme les Philippines, la Suède et l'Uruguay, les autorités ont mis en place des programmes visant à aider les communautés à acquérir, mettre en valeur et gérer des terrains destinés à des coopératives d'habitation. Depuis 1968, l'Uruguay s'est doté d'une législation réglementant les coopératives, qui, au nombre de 600, permettent actuellement de loger environ 20 000 familles²³. Le succès du modèle coopératif comme pourvoyeur de logements pour les personnes à bas revenu tient en grande partie à l'existence de la Fédération d'entraide des coopératives d'habitation, qui favorise la participation démocratique, l'autogestion et l'effort collectif des familles en vue de la construction de logements²⁴. En Argentine, la municipalité de Buenos Aires a mis en place un programme d'octroi de crédits en faveur des coopératives d'habitation²⁵.

20. Les *fonds communautaires d'investissement foncier* sont détenus par des organisations communautaires à but non lucratif qui achètent des terrains pour y construire des logements abordables²⁶. Les terrains sont ainsi retirés du marché spéculatif afin de rester abordables et sont proposés, dans le cadre de baux à long terme, pour le logement, les activités commerciales, l'agriculture urbaine ou la construction d'aménagements collectifs. Les fonds communautaires d'investissement foncier ont gagné en popularité depuis les années 1980, surtout aux États-Unis, où plus de 260 fonds de ce type ont été créés²⁷. L'organisation collective, ainsi que les dons de terrain et le soutien financier des autorités municipales sont des éléments clefs de leur succès.

²⁰ Voir les rapports de la Rapporteuse spéciale à l'Assemblée générale (A/67/286 et A/68/289).

²¹ A/68/289, par. 43 et suiv.

²² Ibid., par. 48 à 55.

²³ Loi n° 13.728 de 1968, réglementée par le décret 633/69.

²⁴ Réponse de l'Uruguay au questionnaire.

²⁵ Loi n° 341 de la municipalité de Buenos Aires.

²⁶ A/68/289, par. 56 à 62.

²⁷ Des fonds communautaires d'investissement foncier ont été créés en Angleterre, en Australie, en Belgique et au Canada. Voir: www.cltnetwork.org/About-CLTs/What-Are-Community-Land-Trusts; D. Diacon, *et al.*, *Redefining the Commons* (Coalville, Building and Social Housing Foundation, 2005), p. 4 à 7.

21. Les *formes hybrides d'occupation* combinent des éléments propres aux coopératives et aux fonds communautaires d'investissement foncier. Une coopérative d'habitation est propriétaire et gestionnaire d'immeubles résidentiels, le terrain sur lequel l'immeuble est construit appartenant au fonds communautaire, ce qui apporte une garantie supplémentaire en matière d'accessibilité économique. Situé dans la ville de New York, le fonds communautaire d'investissement foncier Cooper Square CLT est propriétaire de terrains accueillant plus de 300 logements destinés à des ménages à bas revenu dans des immeubles familiaux administrés par une mutuelle associative, qui est propriétaire du bien²⁸.

22. Les États devraient adopter des mesures visant à promouvoir les formes d'occupation collective, notamment en mettant en place des cadres législatifs et institutionnels favorables et des instruments financiers adaptés²⁹. Les États devraient en outre envisager de soutenir les formes d'occupation collective pour les logements destinés aux personnes à faible revenu par l'allocation de financements publics et de terrains urbains bien situés, l'exonération des taxes foncières et l'octroi d'autres allègements fiscaux³⁰.

C. Accroître la sécurité d'occupation

23. Les autorités locales devraient évaluer, à l'échelle d'une ville entière, les divers régimes d'occupation et le degré de sécurité que chacun confère. Cette évaluation devrait viser à déceler les causes profondes de l'insécurité d'occupation, telles que les politiques d'urbanisme inadaptées, les politiques d'occupation des sols et les règles en matière de construction aboutissant à l'exclusion de certains groupes; les forces du marché; l'économie politique; ou les facteurs culturels et sociaux, dont la discrimination. Les autorités devraient s'employer à déterminer les types d'établissements urbains ou les groupes de population qui, à l'échelle d'une zone urbaine ou périurbaine, ne bénéficient pas de la sécurité d'occupation et d'autres aspects du droit à un logement convenable, notamment s'agissant des sans-abri. Elles devraient en outre déterminer les zones susceptibles de s'embourgeoiser et de connaître une augmentation brutale des loyers et des prix de l'immobilier, fragilisant à terme la sécurité d'occupation.

24. Ces évaluations devraient être rendues publiques sous une forme accessible et diffusées notamment auprès des habitants concernés afin d'en débattre et de vérifier les informations données. Elles devraient servir à l'élaboration de stratégies à l'échelle de la ville afin de garantir la sécurité d'occupation en fonction des diverses situations, avec une véritable participation des habitants.

25. Faute de logements abordables, les populations pauvres des zones urbaines et périurbaines cherchent de plus en plus à assurer leur sécurité d'occupation par leurs propres moyens. Des programmes comme le programme Baan Mankong de logements collectifs en Thaïlande, qui permet la reconnaissance et la mise en valeur de lieux d'habitation, dans toute la ville, en est un exemple³¹. Les stratégies mises en place devraient concerner les établissements humains implantés aussi bien sur des terrains publics que sur des terrains privés, et privilégier les solutions permettant aux intéressés de ne pas être déplacés, à moins que ceux-ci ne préfèrent une autre solution.

²⁸ Tom Angotti, *Community Land Trusts and Low-Income Multifamily Rental Housing: The Case of Cooper Square, New York City*, Working Paper (Lincoln Institute of Land Policy, 2007), p. 3 et 5 à 7.

²⁹ Par exemple, la loi de 2001 relative au logement (Écosse) prévoit aux articles 83 à 86 la création d'une coopérative de gestion entre locataires.

³⁰ A/68/289, par. 48 à 55.

³¹ Réponse de la Thaïlande au questionnaire.

26. Les États sont tenus d'utiliser au mieux les ressources disponibles en vue de réaliser les droits de l'homme. Les États disposent d'une ressource qui est essentielle à la réalisation du droit à un logement convenable, à savoir les terrains publics. À ce titre, sauf en cas de circonstances exceptionnelles, les familles et communautés installées sur des terrains publics et ne disposant d'aucune autre solution de logement convenable, devraient être autorisées à occuper les lieux légalement³².

27. Lorsque cela est possible, les États devraient également promouvoir les solutions *in situ* pour les personnes établies sur un terrain privé qui n'ont pas d'autre solution de logement. Il existe plusieurs moyens de garantir la sécurité d'occupation, dans un cadre individuel ou collectif, dont les suivants:

- a) La reconnaissance des droits liés à la prescription acquisitive;
- b) La location du bien par le propriétaire à un tarif abordable et avec une protection légale du locataire;
- c) La vente du bien avec le soutien de l'État si nécessaire;
- d) La vente du bien à l'État, ou, en dernier ressort, son expropriation, afin de faire bénéficier les occupants du droit d'usage, du droit de location ou d'autres garanties d'occupation;
- e) Le partage des terres entre le propriétaire et les occupants, en proportion suffisante pour chacun;
- f) L'expropriation avec versement d'une indemnité et l'octroi aux occupants du droit d'usage, du droit de location ou de toute autre garantie en matière d'occupation. Cette solution ne doit être envisagée qu'en dernier ressort, si les autres ont échoué, compte tenu de son coût élevé pour l'État.

28. Les autorités municipales devraient revoir la législation et les règles d'urbanisme en fonction de l'évaluation des modes d'occupation. Les plans d'urbanisme devraient tenir compte des établissements humains dans les systèmes, les aménagements et les infrastructures des villes. Les plans d'urbanisme pourraient, par exemple, désigner comme «zones spéciales» les établissements où vivent des familles à bas revenu, dans lesquels des améliorations progressives seraient prévues par la loi. Par exemple, dans certaines villes brésiliennes, des lois relatives à l'occupation des sols prévoient l'établissement de zones spéciales d'intérêt social, dotées d'une réglementation propre qui tient compte des réalités de la configuration des zones en question. Cela permet à ces quartiers d'être officiellement reconnus comme faisant partie de la ville, au moyen de mécanismes participatifs³³.

29. Les plans d'urbanisme devraient être conçus sur la base de stratégies prévoyant à l'échelle d'une ville des solutions de réinstallation de la population, si nécessaire. Ils devraient recenser des emplacements disponibles, adaptés et sûrs pour reloger les populations déplacées, qui auraient accès à des moyens de subsistance ainsi qu'à des services et des équipements divers. Conformément au droit international des droits de l'homme, la réinstallation de populations ne peut se faire que lorsqu'il est établi, après consultation des intéressés et sous réserve d'un examen administratif et judiciaire, que l'amélioration des lieux n'est pas viable du fait de circonstances exceptionnelles et que

³² Voir Centre on Housing Rights and Evictions, *Human Rights and Slum Upgrading* (2005). Document disponible à l'adresse: http://sheltercentre.org/sites/default/files/COHRE_HumanRightsAndSlumUpgrading.pdf.

³³ Rolnik *et al.*, *Zonas Especiales de Interés Social en ciudades brasileñas*, document présenté à l'occasion du forum latino-américain sur les instruments d'urbanisme notables (Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana), Quito, Équateur, 2013.

l'expulsion est la seule solution possible³⁴. De plus, les autorités ne devraient pas réinstaller les familles tant qu'elles n'ont pas adopté de politique de réinstallation qui soit pleinement conforme aux obligations de l'État découlant du droit international des droits de l'homme.

30. Les États devraient coopérer avec les populations concernées afin de reconnaître et de protéger leurs conditions d'occupation (sur place ou en vue d'une réinstallation). Les autorités devraient favoriser la réalisation, à l'initiative des communautés, d'opérations de cartographie et de recensement dans les zones concernées afin d'obtenir des données sur les établissements et leurs habitants, sur la base de renseignements écrits ou oraux³⁵. Les États devraient encourager les communautés à s'organiser et à se mobiliser tout au long de ce processus, et leur permettre de le faire, tout en levant les obstacles à la liberté de réunion et d'association³⁶. Toute négociation avec les pouvoirs publics devrait être menée uniquement par des représentants légitimes de la communauté. De plus, tous les acteurs concernés devraient veiller à ce que les groupes marginalisés puissent véritablement participer au processus. Il convient de soutenir la participation de ces groupes, notamment des locataires, dont les droits et intérêts sont souvent peu pris en compte.

31. Le fait de consigner les droits d'occupation dans un système d'information foncière est une étape importante en vue de garantir la sécurité d'occupation. Il faut néanmoins tenir compte du risque de hausse soudaine des prix suite à la procédure d'enregistrement, pouvant aboutir à l'expulsion, pour raisons économiques, des ménages les plus pauvres, notamment des locataires. Il faudrait encourager le développement de divers régimes d'occupation permettant d'éviter ces risques, comme les coopératives et les fonds communautaires d'investissement. Au moment de l'enregistrement, les contrats de location devraient être assortis de garanties afin de protéger les locataires des augmentations de loyer qui sont trop élevées par rapport à leurs revenus. Il convient en outre d'envisager des solutions adaptées pour garantir la sécurité d'occupation des familles et communautés ayant des modes de vie itinérants, tout en répondant à leurs besoins.

32. Les systèmes d'information sur les établissements humains devraient être simples, abordables, accessibles et transparents. Les populations devraient disposer de procédures appropriées, notamment via la mise à disposition de cartes, pour contester les informations ou demander des éclaircissements ou des renseignements sur les données relatives à l'occupation qui ont été enregistrées. Les systèmes d'information sur les établissements humains, contrairement aux registres de cadastre classiques, devraient recenser plusieurs types de droits d'occupation – qui peuvent se chevaucher – et pas seulement les droits de pleine propriété, et tenir compte des réalités spatiales propres aux établissements urbains. Par exemple, le guide en matière de gestion foncière sociale intitulé *Social Tenure Domain Model*, mis au point par le Réseau mondial d'outils fonciers (GLTN), permet d'enregistrer de multiples formes d'occupation individuelle et collective, les droits qui se chevauchent et les unités spatiales hétéroclites des établissements urbains³⁷.

³⁴ Observation générale n° 7 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et Principes de base, par. 21 et 38 à 40.

³⁵ Voir Paul Mundy *et al.*, *Count me in: Surveying for tenure security and urban land management* (ONU-Habitat et Réseau mondial d'outils fonciers (GLTN), 2010). Disponible à l'adresse: www.gltn.net/index.php/resources/publications/publications-list/finish/3-gltn-documents/80-count-me-in-surveying-for-tenure-security-and-urban-land-management-eng-2010.

³⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 21 et 22.

³⁷ Modèle utilisé dans la ville de Mbale dans le cadre d'un projet conjoint du Ministère ougandais des terres, du logement et du développement urbain, du Réseau GLTN, d'ONU-Habitat et de l'organisation Slum Dwellers International. Voir: www.gltn.net/index.php/land-tools/social-tenure-domain-model-stdm.

33. Les États, les fournisseurs d'équipements et de services des secteurs public et privé, les entreprises et les autres acteurs devraient reconnaître et respecter les droits d'occupation enregistrés dans les systèmes d'information sur les établissements humains, sur un pied d'égalité avec les cadastres et registres fonciers existants.

34. Les techniciens professionnels, notamment les géomètres, les planificateurs et les notaires, mais aussi les technologies telles que l'imagerie satellite et les systèmes GPS, devraient contribuer à faciliter les opérations de cartographie et d'enregistrement des droits d'occupation par les communautés, et ne devraient pas être un obstacle à la mise en place de systèmes d'administration de biens fonciers accessibles et abordables.

35. Les États devraient établir, en concertation avec les communautés, un mécanisme local de règlement des différends, légitime sur le plan social et en phase avec la culture locale, pour tenter de régler les différends qui pourraient survenir. Ces mécanismes devraient être impartiaux, équitables, efficaces, transparents et compatibles avec les droits de l'homme, mais aussi abordables et accessibles à tous. La négociation et la médiation entre les parties à un litige devraient être encouragées chaque fois que possible en vue de trouver des solutions mutuellement bénéfiques propres à garantir les droits d'occupation de toutes les parties.

D. Rechercher en priorité des solutions *in situ*

36. Il existe des circonstances dans lesquelles une réinstallation conforme au droit international des droits de l'homme peut être une solution adéquate et légitime afin de protéger la santé et la sécurité des occupants d'un site exposé aux catastrophes naturelles ou aux aléas environnementaux ou afin de préserver des ressources essentielles pour l'environnement. Cependant, en l'absence de véritable risque ou lorsqu'il existe d'autres solutions, le recours abusif aux réglementations visant à protéger la santé et la sécurité publiques ou l'environnement pour justifier l'expulsion de familles pauvres est contraire au droit international des droits de l'homme³⁸.

37. Lorsqu'il existe un véritable risque pour la santé et la sécurité ou pour l'environnement, les États doivent examiner toutes les solutions envisageables avec les personnes touchées, avant de prendre la décision de procéder à une expulsion. Plus précisément, ils devraient utiliser toutes les ressources dont ils disposent, y compris par le biais de l'aide internationale, pour examiner les solutions *in situ* permettant de gérer les risques et de les réduire, quels que soient le régime d'occupation et le degré de conformité des logements, à moins que les habitants ne préfèrent être réinstallés dans un autre logement qui soit convenable³⁹.

38. Les habitants de logements précaires situés dans des zones dangereuses, par exemple sur des lignes de faille, sur des pentes raides ou au bord de cours d'eau devraient bénéficier à titre prioritaire d'une amélioration progressive de leurs conditions de logement, lorsque cela est possible. Les États devraient examiner les possibilités techniques de transformer la zone en lieu sûr pour le logement, notamment grâce à la construction de remblais et de murs de soutènement. Par exemple, un projet participatif mené dans la basse vallée du fleuve Lempa en El Salvador a abouti à la construction de logements plus sûrs et au relogement des personnes vivant dans des zones particulièrement dangereuses, à une meilleure gestion des ressources forestières, qui constituent un barrage naturel aux

³⁸ Voir les Observations générales n^{os} 7 et 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en ce qui concerne les normes relatives à la réinstallation découlant du droit international des droits de l'homme, ainsi que les Principes de base.

³⁹ Ibid.

inondations, ainsi qu'à la mise en place d'un système de gestion des risques et d'alerte rapide⁴⁰. Les États devraient sensibiliser les habitants des zones à risque et les aider à améliorer leurs conditions de vie⁴¹.

39. Lorsque les établissements font peser des risques sur les ressources environnementales (parcs, littoral, rivières, lacs et zones humides), les États devraient envisager des solutions en consultation avec les personnes concernées afin de protéger l'environnement ainsi que la sécurité d'occupation et les moyens de subsistance des habitants. Par exemple, un réaménagement participatif des terres et une amélioration progressive des établissements se trouvant le long des cours d'eau, notamment s'agissant des services d'assainissement et d'évacuation des déchets, peut répondre aux deux préoccupations. En Indonésie, le Gouvernement local de Surabaya a pris des mesures successives dans ce sens, grâce au Programme des stratégies de l'habitat et de l'infrastructure urbaine, mis en place en 2010. Ce Programme a amélioré les infrastructures (aménagement de la chaussée, évacuation des eaux, gestion des déchets) dans la région de Bozem Morokrembangan, y compris s'agissant des logements situés sur les berges⁴².

40. Toutes les personnes susceptibles d'être touchées par un projet ont le droit d'être informées des risques pour la santé, la sécurité ou l'environnement et devraient avoir l'occasion de participer activement au processus de recherche d'alternatives aux solutions *in situ*, ainsi qu'à la prise de décisions. Toute décision de réinstallation de familles devrait pouvoir faire l'objet d'un examen judiciaire.

E. Promouvoir la fonction sociale de la propriété

41. L'incapacité des pauvres d'avoir accès à un logement urbain sûr et bien situé est souvent la conséquence directe de politiques qui encouragent la marchandisation des terrains et des logements au détriment de leur fonction sociale. Les logements devenant de plus en plus inabordables, tout particulièrement au centre des villes, les habitants n'ont d'autre choix que de recourir à des solutions de fortune peu sûres, comme par exemple de dormir dans des lieux publics.

42. Les politiques visant à promouvoir la fonction sociale de la propriété cherchent à s'assurer que les terrains sont alloués, utilisés et réglementés d'une manière qui réponde aux besoins collectifs tout comme aux besoins individuels⁴³. Des limites sont imposées au droit de propriété privée dans le but de privilégier les intérêts sociaux et le bien-être général⁴⁴. Les États reconnaissent la fonction sociale de la terre, notamment par le biais de la collecte d'impôts fonciers, de l'exercice de leurs pouvoirs d'expropriation pour le bien public, de l'adoption de lois sur la prescription acquisitive et de la planification urbaine, qui affecte des espaces à l'usage public et à la protection de l'environnement. Ils devraient prendre d'autres mesures visant à s'assurer que les terrains publics et les terrains privés sont

⁴⁰ A. Lavell, «The Lower Lempa River Valley, El Salvador: From Risk to Sustainability. Experience with a Risk Reduction and Development Project», in G. Bankoff, et al. (dir. publ.), *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People* (Earthscan, 2003).

⁴¹ Voir Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Participatory Approach for Safer Shelter Awareness* (2011).

⁴² «Slums and Squatters – upgrading at local level», ville de Surabaya (2013); Happy Santosa, «Environmental management in Surabaya with reference to National Agenda 21 and the social safety net programme», *Environment & Urbanization*, vol. 12, n° 2 (2000), p. 181.

⁴³ Voir Leticia Osorio, *The Social Function of Property and the Human Rights to Security of Tenure in Latin America with a Particular Focus on Brazil* (University of Essex, 2013).

⁴⁴ Voir art. 10 et 11 de la loi n° 14.449 de la province de Buenos Aires.

utilisés de manière optimale pour remplir leur fonction sociale, qui consiste notamment à fournir aux populations urbaines pauvres un logement convenable.

43. *Audits de terrains et de logements inutilisés et évaluations des besoins en matière de logement.* Un audit des terrains, des logements et des bâtiments, privés et publics, non utilisés et sous-utilisés, devrait être mené parallèlement à une évaluation des besoins en matière de logement des populations urbaines pauvres, y compris des personnes sans abri, dans l'objectif de faire correspondre les besoins avec l'espace disponible. L'évaluation des besoins actuels et prévus en matière de logement devrait prendre en compte les tendances de l'urbanisation et l'évolution des migrations, la croissance de la population et son vieillissement. Par exemple, en Afrique du Sud, la Haute Cour a ordonné à la ville du Cap de mener un audit des terrains inutilisés pour loger les personnes devant être expulsées⁴⁵.

44. *Allocation de terrains publics pour l'attribution de logements.* Les États devraient utiliser les terrains publics disponibles, y compris les terrains saisis par les municipalités pour des raisons fiscales ou pour d'autres raisons, afin de répondre aux besoins actuels et futurs en matière de logement des populations urbaines pauvres, par le biais de régimes d'occupation sûrs et adaptés. Ils peuvent choisir de fournir un logement convenable ou veiller à ce que les bénéficiaires puissent construire ou rénover eux-mêmes leur logement.

45. *Mesures visant à lutter contre la spéculation et contre la sous-utilisation des terrains et des logements privés.* Les États devraient adopter un ensemble de mesures pour mettre un frein à la spéculation immobilière et lutter contre la sous-utilisation des terrains et des logements privés. Ils peuvent alourdir progressivement la fiscalité des biens immobiliers sous-utilisés pour décourager la spéculation et l'abandon⁴⁶. Les autorités publiques peuvent être habilitées à acquérir des droits sur les parcelles non utilisées pour y construire des logements sociaux. En Colombie, la loi relative à la réforme urbaine a instauré la Déclaration d'aménagement prioritaire, qui oblige les propriétaires à vendre les terrains vacants qu'ils ne souhaitent plus utiliser. Si le terrain n'est pas vendu aux enchères, l'État peut recourir à l'expropriation et l'acquérir à 70 % de sa valeur fiscale à des fins de logement social⁴⁷. Les Pays-Bas ont adopté une autre formule qui permet aux autorités locales d'assurer provisoirement la gestion d'un bien immobilier vide afin d'y louer des logements sociaux. La rénovation du bâtiment, qui est financée par l'autorité locale, peut être remboursée par le loyer perçu, le locataire et le propriétaire bénéficiant tous deux de la réhabilitation⁴⁸.

46. *Planification urbaine inclusive.* La planification urbaine inclusive vise à encourager des solutions communautaires et à s'assurer que des logements bien situés sont accessibles aux pauvres. Le zonage social exige qu'un certain pourcentage des logements d'un quartier soit affecté à des logements sociaux. Cette solution, combinée à l'engagement d'offrir des logements abordables sur une certaine durée, peut permettre aux populations urbaines pauvres de disposer d'un logement convenable. Les réglementations inclusives en matière de découpage foncier et d'aménagement exigent qu'une part des nouveaux projets de construction de logements soit réservée au logement social. Par exemple, en France 25 % de l'ensemble des nouveaux logements réalisés dans des agglomérations de plus de

⁴⁵ *Lyton Props and Robert Ross v. Occupiers of isiQalo and City of Cape Town*, jugement du 3 juin 2013.

⁴⁶ Cet impôt ne devrait pas s'appliquer aux logements vacants dont le propriétaire a été déplacé de force et ne peut revenir.

⁴⁷ Loi n° 9 de 1989, modifiée par la loi n° 388 de 1997 (réponse de la Colombie au questionnaire). María Mercedes Maldonado, «Fortalezas y fisuras del uso de la expropiación para fines urbanos en Colombia. Revisión a partir de la experiencia de Bogotá» in *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*, Antonio Azuela (coord.) (Mexico, UNAM, 2013), p. 231 à 268.

⁴⁸ Voir Royaume-Uni, Bureau du Vice-Premier Ministre, *Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions: A consultation paper* (Londres, 2003), par. 52 et 57 et annexe 5.

50 000 habitants doivent être des logements sociaux⁴⁹. Des politiques similaires existent notamment au Canada, en Colombie, au Chili, en Irlande, aux Maldives, aux États-Unis, en Angleterre et en Écosse⁵⁰. Limiter la superficie des parcelles dans les zones résidentielles peut également faire baisser le coût du logement en favorisant une plus grande densité de l'habitat.

47. La rénovation urbaine inclusive peut être facilitée par des processus participatifs de réaménagement foncier, dans le cadre desquels les communautés conçoivent ensemble le regroupement de leurs parcelles et les réaménagent pour améliorer l'infrastructure et les services, voire pour densifier la zone⁵¹. Des parcelles dispersées sont réunies puis redécoupées en lots pour permettre une meilleure utilisation de l'espace urbain.

48. *Mesures de réglementation des établissements et des marchés financiers.* La déréglementation des marchés financiers ainsi que les politiques accordant la priorité à l'accession à la propriété ont eu des effets négatifs sur de nombreux ménages urbains pauvres⁵². Les prêts hypothécaires à risque, les défauts de paiement et les saisies ont été à l'origine de l'insécurité d'occupation et d'expulsions dans plusieurs pays⁵³. Des établissements financiers, y compris des établissements de microcrédit, imposent souvent des taux d'intérêt plus élevés aux personnes défavorisées afin de contrebalancer le risque accru de défaut de paiement. Dans certains cas, les prêteurs ont démarché de façon insistante des ménages à faible revenu en leur proposant des prêts à des conditions abusives sans leur expliquer les clauses contractuelles et sans se soucier de leur capacité de remboursement⁵⁴. Les États devraient interdire les pratiques de prêt à des conditions abusives et adopter une réglementation garantissant que le remboursement des hypothèques est proportionnel au revenu et n'entrave pas la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. La réglementation devrait également exiger que les emprunteurs soient pleinement informés des conditions du prêt contracté, sous une forme et en des termes accessibles⁵⁵.

49. Des garanties réglementaires devraient être prévues afin de protéger les ménages face aux risques de défaut de paiement et de saisie, notamment en interdisant leur expulsion jusqu'à ce qu'une solution de relogement convenable soit trouvée. En Angleterre et au pays de Galles, un protocole préalable à toute procédure de saisie contraint les prêteurs et les emprunteurs à suivre des procédures visant à s'assurer que la saisie intervient en dernier recours après que toutes les tentatives raisonnables de régler le litige ont échoué⁵⁶. À Richmond (Californie), la municipalité a décidé d'utiliser son pouvoir d'expropriation pour saisir les hypothèques des ménages défaillants ou qui risquent de l'être lorsque l'investisseur refuse de vendre. Dans ce cas, elle rembourse à l'investisseur l'hypothèque au prix du marché, qui est souvent très inférieur à la somme due, puis soutient un projet de

⁴⁹ Loi n° 2013-61 (réponse de la France au questionnaire).

⁵⁰ Réponses du Chili, de la Colombie, de la France, des Maldives, de la Thaïlande et du Royaume-Uni au questionnaire.

⁵¹ Voir Participatory and Inclusive Land Readjustment Approach (PiLaR) (approche participative et inclusive de réaménagement foncier, GLTN et ONU-Habitat) à l'adresse: www.gltn.net/index.php/projects/participatory-and-inclusive-land-readjustment-pilar.

⁵² Voir A/67/286 et A/68/289.

⁵³ Voir, par exemple, le rapport de la Rapporteuse spéciale sur sa mission aux États-Unis d'Amérique, A/HRC/13/20/Add.4, par. 47 et 48.

⁵⁴ Voir Elvin K. Wyly *et al.*, «American Home: Predatory mortgage capital and neighbourhood spaces of race and class exploitation in the United States», *Swedish Society for Anthropology and Geography*, 88B, p. 105 à 132.

⁵⁵ À cet égard, voir *Gudwana v. Steko Development CC and Others*, jugement de la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, 11 avril 2011.

⁵⁶ À consulter sur: www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/protocol/prot_mha.

refinancement abordable pour le propriétaire⁵⁷. En Andalousie (Espagne) un décret-loi qui fait actuellement l'objet d'un appel permet au gouvernement local d'exproprier des résidences vides qui ont été saisies par des banques et des promoteurs, afin de loger des familles qui ont perdu leur logement⁵⁸.

F. Lutter contre la discrimination fondée sur le régime d'occupation

50. Le principe de non-discrimination est un fondement du droit international des droits de l'homme⁵⁹. On entend par discrimination toute distinction, exclusion, restriction ou préférence, ou tout autre traitement différencié reposant directement ou indirectement sur les motifs de discrimination interdits, et ayant pour but ou pour effet d'annuler ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur un pied d'égalité, des droits de l'homme⁶⁰.

51. La propriété ou le lieu de résidence, notamment dans des établissements illégaux, constituent des motifs de discrimination interdits⁶¹. Les États devraient prendre des mesures concrètes, délibérées et ciblées pour mettre fin à la discrimination fondée sur le régime d'occupation dans l'exercice des droits de l'homme d'individus ou de groupes⁶². La discrimination est interdite, que les formes d'occupation soient ou non reconnues par la loi et que le régime d'occupation soit ou non attesté par un document écrit.

52. *Accès aux services et équipements essentiels.* Les personnes dont le régime d'occupation n'est pas officiellement reconnu se voient souvent refuser l'accès aux services et équipements essentiels. Dans certains cas, les prestataires de services publics et privés (notamment eau, assainissement et électricité), exigent la présentation d'un titre de propriété comme préalable à tout raccordement ou prestation. Dans d'autres cas, l'accès à des services publics, comme l'inscription dans un établissement scolaire, n'est possible que si la personne dispose d'un domicile déclaré. Les États devraient prendre des mesures pour faire en sorte que l'accès aux services et équipements essentiels assuré par des prestataires publics ou privés ne soit pas lié au régime d'occupation, à l'enregistrement officiel de la résidence ou à la présentation du titre de propriété⁶³.

53. *Accès à la sécurité sociale.* Le droit à la sécurité sociale revêt une importance centrale pour garantir la dignité humaine et l'exercice des droits de l'homme de toutes les personnes confrontées à des circonstances qui les privent de la capacité de les exercer pleinement⁶⁴. Les personnes sans abri ou sans adresse déclarée peuvent parfois ne pas avoir accès à la sécurité sociale, soit car elles ne remplissent pas les critères d'éligibilité soit en

⁵⁷ Lydia Depillis, «Richmond's rules: Why on California town is keeping Wall Street up at night», *The Washington Post*, 5 octobre 2013. À consulter à l'adresse: www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/10/05/richmonds-rules-why-one-california-town-is-keeping-wall-street-up-at-night/.

⁵⁸ Communauté autonome d'Andalousie, décret-loi n° 6/2013; Navarre, loi autonome n° 24/2013. Dans le cadre de ces décrets, les prêteurs reçoivent 2 % de la valeur de la propriété chaque année et peuvent reprendre légalement possession du bien au bout de trois ans. Les deux mesures font actuellement l'objet d'un appel du Gouvernement central au motif de la protection constitutionnelle du droit de propriété.

⁵⁹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2, par. 2.

⁶⁰ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 20 (2009), par. 7, sur la non-discrimination.

⁶¹ Ibid., par. 25 et 34.

⁶² Ibid., par. 36.

⁶³ Ibid., Observation générale n° 15 (2002) sur le droit à l'eau, par. 16.

⁶⁴ Ibid., Observation générale n° 19 (2007) sur le droit à la sécurité sociale, par. 1.

raison d'obstacles bureaucratiques indirects⁶⁵. Ces obstacles constituent une discrimination fondée sur le régime d'occupation. Les États devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour lever les obstacles qui empêchent les personnes sans abri ou celles dont le régime d'occupation n'est pas clair de bénéficier de la sécurité sociale, notamment en veillant à ce qu'une adresse déclarée ou d'autres exigences en matière de résidence ne constituent pas des conditions préalables de droit ou de fait à l'accès aux prestations.

54. *Collecte de données officielles.* Les personnes dont le régime d'occupation n'est pas reconnu par la loi, y compris celles vivant dans des établissements urbains, les personnes sans abri et les personnes déplacées, ne sont pas souvent comptabilisées dans les recensements et les autres données officielles collectées. C'est l'absence de reconnaissance légale de leur régime d'occupation qui les empêche d'être officiellement reconnues comme membres de la société⁶⁶. Du fait de leur exclusion, ces personnes sont encore moins prises en compte dans l'élaboration des politiques et ne bénéficient pas des crédits budgétaires essentiels à la réalisation de leurs droits de l'homme. Les États devraient veiller à ce que ces personnes soient recensées et intégrées dans tous les processus de collecte de données officielles⁶⁷.

55. *Programmes d'administration foncière, politiques du logement et planification urbaine.* La discrimination fondée sur le régime d'occupation est courante dans les politiques foncières, les politiques du logement et les politiques urbaines. Les programmes d'administration foncière, par exemple, ne prennent en compte que les droits de pleine propriété, sans se soucier des nombreuses autres formes d'occupation existantes⁶⁸. En général, les politiques du logement privilégient également la pleine propriété, les aides et les avantages, comme l'accès au financement du logement, étant réservés aux propriétaires⁶⁹. De la même façon, de nombreux programmes d'aménagement urbain sont destinés uniquement aux propriétaires et aux locataires déclarés et ne prennent pas en compte la situation des populations urbaines pauvres dont les modalités de logement ne sont pas reconnues par la loi. Du fait de cette exclusion, les personnes ne bénéficiant pas de la pleine propriété de leur logement ou d'autres droits d'occupation reconnus par la loi ne jouissent pas des mêmes droits que les autres secteurs de la population. Les États devraient faire en sorte que la gestion foncière, les politiques du logement et les plans d'urbanisme protègent et garantissent diverses formes d'occupation, en accordant la priorité aux personnes les plus vulnérables et aux personnes marginalisées. Par exemple, le programme d'amélioration du logement de la ville de Mexico accorde des crédits indépendamment du régime d'occupation⁷⁰.

56. *Acquisition de terrains.* De trop nombreux terrains occupés par des populations urbaines pauvres dont le régime d'occupation n'est pas clair sont acquis par l'État pour des projets réalisés à des «fins publiques», par exemple pour le développement de l'infrastructure, qui requièrent l'expulsion des résidents⁷¹. Cette situation s'assimile à une discrimination, fondée sur le régime d'occupation et la situation économique, dans la jouissance du droit à un logement convenable. En choisissant des sites pour des projets

⁶⁵ Ibid., Observation générale n° 20, par. 29; Observation générale n° 19, par. 4, 39 et 64.

⁶⁶ Voir Sheela Patel and Carrie Baptist, «Documenting the undocumented», *Environment and Urbanization*, 24, n° 3, mars 2012, p. 3.

⁶⁷ Voir Uruguay, recensement de 2011 avec des données ventilées sur le logement selon le régime d'occupation (réponse de l'Uruguay au questionnaire).

⁶⁸ Natalie Bugalski, *A Human Rights Approach to Development of Cambodia's Land Sector: A discussion paper* (Equitable Cambodia and Heinrich BöllStiftung, 2012), p. 22 à 25, 35 et 36.

⁶⁹ A/67/286 et A/68/289.

⁷⁰ Voir www.casayciudad.org.mx/publicaciones/PMVUNAEXP.pdf.

⁷¹ Voir Richard Ballard, «Geographies of development: Without the poor», *Progress in Human Geography*, 36, n° 5, p. 563 à 572.

menés à des fins publiques⁷², les États devraient veiller à ce que les populations urbaines pauvres ne soient pas touchées de manière disproportionnée et que toutes les autres solutions aient été examinées.

57. *Méthodes policières.* Les résidents des établissements urbains et les personnes sans abri sont confrontés à un nombre anormalement élevé d'interventions de police avec usage de la force qui ne respectent pas leurs droits⁷³. Dans de nombreux pays, la police fait irruption au domicile de personnes habitant dans des quartiers pauvres, parfois dans le cadre d'opérations de grande ampleur, en l'absence de toute décision judiciaire et en violation des droits des résidents à la protection contre l'immixtion arbitraire dans leur vie privée, leur famille et leur domicile⁷⁴. Les personnes sans abri, qui n'ont d'autre choix que de dormir, manger et se livrer à d'autres activités nécessaires à leur survie dans des lieux publics sont fréquemment harcelées, condamnées à des amendes et détenues pour ce motif. La police doit suivre les procédures établies et respecter les droits de l'homme dans ses activités de maintien de l'ordre, y compris dans les établissements urbains et veiller à ce que l'usage de la force soit strictement nécessaire et proportionnel aux objectifs licites poursuivis. Les États doivent cesser de criminaliser l'absence de domicile fixe et veiller à ce que la police respecte pleinement les droits de l'homme des personnes sans abri⁷⁵.

58. *Accès à l'aide humanitaire.* La production de documents attestant de l'occupation, par exemple un titre de propriété, est parfois une condition préalable pour pouvoir bénéficier d'une aide humanitaire, afin de garantir la pérennité de l'assistance fournie et d'éviter les occupations frauduleuses et de futurs conflits⁷⁶. Cependant, les personnes les plus nécessiteuses sont souvent des personnes déplacées, sans terres et/ou sans sécurité d'occupation qui ne peuvent produire de titre de propriété à leur nom ou de preuve de leur occupation, ou peuvent avoir perdu ces documents au cours d'un conflit ou d'une catastrophe. Très souvent, différentes formes d'occupation coutumière qui ne sont pas attestées par des documents écrits prédominent et peuvent constituer une base fiable pour une aide durable au logement.

59. Les États, y compris les donateurs, devraient, en collaboration avec les organisations humanitaires, veiller à ce que toutes les personnes touchées par une catastrophe ou par un conflit aient accès à un hébergement d'urgence, quel que soit leur régime d'occupation et sans discrimination d'aucune sorte. Une évaluation rapide du régime d'occupation foncière devrait être effectuée, afin de prendre en compte les différentes modalités d'occupation qui existent ou qui existaient avant le conflit ou la catastrophe⁷⁷. Des preuves non écrites de l'occupation, par exemple des témoignages de voisins, devraient être collectées dans ce cadre. Les résultats de l'évaluation devraient être utilisés pour élaborer des mesures visant à faciliter la fourniture d'une aide au retour dans le logement et à la reconstruction de logements aux personnes qui en ont besoin, notamment par le biais de la négociation et de la médiation, afin de résoudre les différends relatifs aux droits d'occupation. Des mesures devraient également être prises pour veiller à ce que ceux qui n'ont pas de preuve d'occupation, comme les personnes sans abri, puissent avoir accès à un logement convenable.

⁷² Principes de base, par. 21.

⁷³ Voir la version finale du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, A/HRC/21/39, par. 64 et suiv.

⁷⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 17.

⁷⁵ Voir NLCHP, *Criminalizing Crisis* (2011), p. 7 et 8; United States, Interagency Council on Homelessness, *Searching out Solutions: Constructive alternatives to the criminalization of homelessness* (2012), p. 7.

⁷⁶ UN-Habitat, *Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners* (2010), p. 64, 67, 75 et 80 et 81.

⁷⁷ Ibid., chap. 3.

G. Promouvoir la sécurité d'occupation des femmes

60. La discrimination fondée sur le sexe existe dans tous les régimes d'occupation foncière. Les lois patriarcales, les mentalités et les coutumes ont une influence sur la gouvernance de la terre dans de nombreuses sociétés. La financiarisation de la terre et du logement a, dans certains cas, marginalisé encore plus les femmes et a réduit leur sécurité d'occupation⁷⁸.

61. Les États devraient garantir le droit des femmes à la sécurité d'occupation, indépendamment de leur lien avec les hommes ou les membres de la communauté. Ils devraient adopter des mesures législatives et réglementaires pour interdire et éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans ce domaine, notamment de la part des propriétaires fonciers, des prestataires de logement social et des établissements de crédit. Ils devraient lever les obstacles à une égalité formelle et matérielle entre les hommes et les femmes dans les lois, politiques et programmes relatifs à l'occupation. La reconnaissance juridique et la promotion de diverses modalités d'occupation sont essentielles pour lever les obstacles à la sécurité d'occupation des femmes qui, à l'heure actuelle, sont beaucoup moins susceptibles de posséder des terres que les hommes⁷⁹.

62. Les États devraient adopter des mesures afin d'enregistrer plus systématiquement les droits d'occupation des femmes. L'enregistrement des droits d'occupation sous deux noms ou plus, y compris au nom de femmes, devrait être encouragé et devenir une procédure normale, afin d'éviter la discrimination de droit ou de fait lorsque l'enregistrement n'est effectué qu'au nom du chef du ménage. Au Tadjikistan, par exemple, la réforme législative de 2004 a rendu obligatoire l'inscription de tous les membres de la famille sur les certificats d'attribution de parcelles provenant d'anciennes fermes collectives⁸⁰. Parmi les mesures concrètes adoptées figurent l'obligation pour les hommes et les femmes d'être présents lors de l'enregistrement, au cours duquel tous les documents doivent être lus à voix haute et expliqués, ainsi que la nécessité de prévoir sur chaque document suffisamment d'espace pour y inscrire plusieurs noms. Le programme éthiopien d'homologation des terres prévoit que les certificats émis portent la photographie des deux conjoints⁸¹. On peut également utiliser des mesures d'incitation pour encourager l'enregistrement des droits d'occupation au nom de femmes. Par exemple, le Népal a introduit en 2006 une exemption fiscale partielle pour les parcelles enregistrées au nom de femmes⁸².

63. S'agissant des régimes d'occupation coutumiers et religieux, les États devraient adopter, en consultation avec les communautés et dans le respect des droits des peuples autochtones et de la liberté de religion, des mesures visant à éliminer les pratiques discriminatoires qui refusent d'accorder aux femmes la sécurité d'occupation. Des efforts devraient être déployés pour prendre contact et collaborer avec les chefs religieux et avec les notables afin d'élaborer et de mettre en œuvre ces mesures. Il conviendrait notamment de soutenir les initiatives émanant de femmes. Par exemple, sur l'île d'Erromango

⁷⁸ Voir le rapport de la Rapporteuse spéciale, A/HRC/19/53.

⁷⁹ Centre international de recherche sur les femmes, www.icrw.org/what-we-do/property-rights.

⁸⁰ Loi modifiant le Code foncier, art. 15.

⁸¹ Klaus Deininger, «Rural Certification in Ethiopia Empowers Women», mars 2008. Peut être consulté sur: <http://go.worldbank.org/NGH3VV93Y0>.

⁸² Laura Turquet *et al.*, *Enquête de justice: 2011-2012 Le progrès des femmes dans le monde* (ONU-Femmes, 2011), p. 22. Peut être consulté sur: <http://progress.unwomen.org/pdfs/FR-Report-Progress.pdf>.

(Vanuatu), les femmes se sont opposées à la tradition et sont parvenues à faire reconnaître leurs droits fonciers en l'absence d'héritier de sexe masculin⁸³.

64. Les États devraient prendre des mesures pour protéger la sécurité d'occupation et favoriser la reconnaissance des droits de succession des femmes et des filles en cas de décès d'un époux, père, frère, fils ou d'un autre membre du foyer de sexe masculin afin que celles-ci puissent continuer à occuper le domicile familial. Ils devraient également prendre des mesures pour remédier à l'insécurité d'occupation des femmes et des enfants qu'une rupture des relations conjugales, notamment du fait de la violence familiale, a rendus vulnérables⁸⁴. La priorité devrait être accordée à la sécurité d'occupation des femmes et des enfants dans de telles circonstances. De nombreux systèmes juridiques autorisent la victime de violence familiale à rester au domicile du foyer et exigent le départ de l'auteur des violences. Par exemple, en Serbie, le droit de la famille autorise les tribunaux à rendre une ordonnance obligeant l'auteur des violences à quitter le domicile familial et permettant à la victime de rester dans le logement, que celle-ci en soit ou non la propriétaire (art. 198 (2)). L'État devrait veiller à ce que les victimes qui sont dans l'impossibilité de rester au domicile familial aient accès à un autre logement convenable et bénéficient de la sécurité d'occupation.

65. Dans les situations d'urgence humanitaire, les femmes et les enfants sont particulièrement exposés à l'insécurité d'occupation, à la privation d'abri ainsi qu'à d'autres violations des droits de l'homme. Les États devraient accorder la priorité à la fourniture d'un hébergement d'urgence sûr aux femmes et aux enfants jusqu'à ce qu'une solution durable en matière de logement soit trouvée. Ils devraient veiller à ce que les femmes puissent avoir accès à l'aide humanitaire et exercer leur droit de retour, de restitution et de réinstallation, quelle que soit leur situation familiale et que leur nom figure ou non sur le titre d'occupation.

H. Respecter la sécurité d'occupation dans les activités commerciales

66. La sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres est menacée par les activités de diverses catégories d'acteurs économiques (promoteurs immobiliers, entreprises de construction, spéculateurs, agences immobilières, propriétaires, organisateurs de grands événements et banques). S'il est vrai que les États doivent protéger tous les individus contre les violations des droits de l'homme, les entreprises ont également des responsabilités en matière de droits de l'homme⁸⁵. La responsabilité de respecter le droit à un logement convenable exige des entreprises qu'elles évitent de porter atteinte à ce droit et qu'elles remédient à d'éventuelles incidences négatives de leurs activités. Elle exige également que les entreprises s'efforcent de prévenir les incidences négatives – notamment sur la sécurité d'occupation – qui sont directement liées à leurs activités, produits ou services par leurs relations commerciales, même si elles n'ont pas contribué à ces incidences⁸⁶.

⁸³ ONU-Femmes et HCDH, *Realizing women's rights to land and other productive resources* (New York et Genève, 2013), p. 33. Peut être consulté à l'adresse: www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2013/11/OHCHR-UNWomen-land-rights-handbook-WEB%20pdf.pdf.

⁸⁴ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, communication n° 2/2003, A. T. c. *Hongrie*, constatations adoptées le 26 janvier 2005.

⁸⁵ Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: mise en œuvre du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» des Nations Unies.

⁸⁶ Ibid., par. 13 a) et b).

67. Dans le cadre de la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, les entreprises devraient procéder à une évaluation régulière des effets avérés et potentiels sur la sécurité d'occupation de leurs activités et de celles qui sont directement liées à leurs actions, produits et services, en accordant une attention particulière aux personnes vulnérables, notamment aux populations urbaines pauvres. Les entreprises devraient collaborer avec des experts indépendants en matière de sécurité d'occupation dans les pays ou dans les situations qui l'exigent et avoir des consultations productives avec les groupes de personnes pouvant être touchées et avec les autres parties prenantes. Les entreprises devraient mener rapidement des enquêtes sur toute information faisant état d'incidences négatives réelles ou potentielles sur la sécurité d'occupation⁸⁷.

68. Lorsque des incidences négatives potentielles sont détectées, les entreprises devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour les prévenir. Elles devraient veiller à la diffusion complète, sous des formes accessibles, de toutes les informations disponibles concernant les effets potentiels de leurs activités sur la sécurité d'occupation, et organiser des négociations transparentes, libres et équitables concernant tout empiètement sur les droits d'occupation ou transfert de ces droits, que ceux-ci soient ou non reconnus par la loi, en respectant pleinement le droit des personnes ou des communautés d'accepter ou de rejeter les propositions avancées. D'autres mesures consistent à revoir la conception du projet, les sites choisis et les relations commerciales prévues. Les entreprises devraient communiquer, par des voies appropriées, avec les groupes potentiellement touchés afin de leur expliquer les risques du projet et de les consulter sur les stratégies de prévention. Lorsqu'une entreprise découvre qu'il est impossible de prévenir les incidences négatives d'une opération, d'un investissement ou d'une relation commerciale prévus ou en cours, elle devrait y renoncer ou y mettre un terme. Par exemple, une activité commerciale qui a pour conséquence prévisible une expulsion forcée devrait être soit modifiée pour éviter toute violation des droits de l'homme, soit purement et simplement abandonnée.

69. Lorsqu'elle est à l'origine d'incidences négatives sur la sécurité d'occupation ou y contribue, notamment par ses relations commerciales, une entreprise devrait prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires pour y remédier. Lorsqu'elle constate les effets produits, l'entreprise devrait immédiatement mettre un terme à l'activité qui en est à l'origine. Lorsque les effets négatifs, par exemple une expulsion, se sont déjà produits, l'entreprise devrait prendre des mesures correctives par des moyens licites en consultation avec les personnes ou avec les groupes touchés, afin de s'assurer que la réparation est complète et considérée comme légitime. Lorsque des personnes ont été expulsées de force ou déplacées, les réparations devraient prendre la forme d'une restitution aux victimes de leurs terres, logements et ressources ainsi qu'une indemnisation des pertes encourues, notamment des moyens de subsistance. Lorsque la restitution de la terre et du logement est impossible, par exemple lorsque ce dernier a été détruit ou lorsque l'entreprise n'est pas en mesure de garantir la restitution, toutes les mesures possibles devraient être prises pour accorder une réparation sous d'autres formes, par exemple en mettant à disposition d'autres terres et logements sûrs de qualité égale ou de meilleure qualité au même endroit⁸⁸.

70. Les entreprises devraient s'engager publiquement à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter les incidences négatives de leurs activités sur la sécurité d'occupation et pour y remédier. Par exemple, en 2013, en réponse à la campagne mondiale intitulée «Sugar Rush» et lancée par Oxfam pour exhorter les entreprises du secteur des produits alimentaires et des boissons à respecter les droits fonciers, l'entreprise Coca-Cola a adopté un plan d'action pour prévenir et combattre l'accaparement de terres et d'autres

⁸⁷ Ibid., par. 12, 17 b), 18, 21.

⁸⁸ Principes fondamentaux, par. 59 à 68.

problèmes fonciers dans sa chaîne d'approvisionnement et trouver des solutions⁸⁹. L'entreprise s'est engagée à mener des études d'impact sur les droits de l'homme; à divulguer publiquement la liste de ses fournisseurs; à respecter le principe du consentement libre, préalable et en connaissance de cause de toutes les communautés; à résoudre les différends fonciers par le biais de mécanismes de recours adéquats; et à collaborer avec des fournisseurs pour mettre en œuvre des mesures correctives et rompre la relation si ces mesures ne sont pas adoptées.

71. Les investissements immobiliers à caractère essentiellement spéculatif peuvent avoir pour effet de mettre en péril la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres en contribuant au renchérissement des terrains et des logements, qui deviennent inabordables. Il peut en résulter une régression dans l'exercice du droit à un logement convenable et une augmentation du nombre de personnes sans abri. Les entreprises devraient s'abstenir d'effectuer ce type d'investissement pour éviter de telles incidences négatives sur les droits de l'homme.

72. Les banques et autres établissements de crédit devraient faire preuve de la diligence voulue au sujet des incidences de leurs activités privées de crédit et de titrisation des actifs sur la sécurité d'occupation. Les banques devraient accorder une attention particulière aux individus ou aux groupes qui courent un plus grand risque de perdre leur logement en raison des conditions du prêt. Les programmes de crédit susceptibles de menacer la sécurité d'occupation devraient être abandonnés ou assortis de garanties, par exemple de mesures visant à s'assurer que les demandeurs ont pleinement compris les conditions du prêt, notamment les conséquences du défaut de paiement; prévoir des possibilités de remboursement flexible en cas de difficultés financières et prendre l'engagement de principe et l'engagement contractuel de ne pas demander l'expulsion des occupants d'un logement qui a été saisi tant qu'un logement de remplacement convenable n'a pas été trouvé. Les pratiques de prêt à des conditions abusives sont incompatibles avec la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme et devraient être abandonnées par les banques et les établissements de crédit.

I. Renforcer la sécurité d'occupation dans la coopération pour le développement

73. Les organismes multilatéraux et bilatéraux de développement fournissent régulièrement une aide technique et financière à des activités qui ont des incidences sur la sécurité d'occupation, en particulier dans les domaines du développement de l'infrastructure, de la gestion des terres et de l'aménagement du territoire, du développement et de la rénovation urbaine, de l'amélioration de l'habitat et de la réforme des orientations relatives notamment aux secteurs du logement et de la finance. Ces organismes contribuent également au financement de différentes activités du secteur privé qui ont une incidence sur le régime d'occupation.

74. Les organismes multilatéraux et bilatéraux de développement devraient fournir une assistance technique et financière aux pays qui ne disposent pas des ressources nécessaires au renforcement de la sécurité d'occupation⁹⁰. Cela étant, ils doivent s'assurer que toutes les opérations servent au renforcement de la sécurité d'occupation des personnes et des groupes vulnérables et marginalisés, qui doit devenir une priorité. Des études d'impact devraient être menées au sujet de toutes les activités publiques et privées avant de fournir une assistance. Les principes directeurs devraient orienter les organismes de développement

⁸⁹ <http://assets.coca-colacompany.com/6b/65/7f0d386040fcb4872fa136f05c5c/proposal-to-oxfam-on-land-tenure-and-sugar.pdf>.

⁹⁰ Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2 et 11.

et leur permettre de s'assurer que leurs activités soutiennent, encouragent et renforcent tout un ensemble de régimes d'occupation et améliorent l'accès des populations urbaines pauvres à des logements bien situés.

75. À cet égard, les organismes multilatéraux et bilatéraux de développement et de financement, y compris les établissements de crédit à l'exportation, devraient adopter des garanties contraignantes en matière de réinstallation et de sécurité d'occupation afin de donner effet au droit à un logement convenable. La Banque mondiale, la Société financière internationale, les organismes régionaux de développement et certains établissements de crédit à l'exportation ont adopté des mesures louables en matière de réinstallation. Ces garanties devraient être renforcées, ainsi que leur mise en œuvre, pour intégrer les normes relatives aux droits de l'homme et elles devraient être étendues afin de défendre et de promouvoir la sécurité d'occupation⁹¹.

J. Autonomiser les populations urbaines pauvres et responsabiliser les États

76. Les populations urbaines pauvres devraient orienter le processus de renforcement de leur sécurité d'occupation. Les expériences menées dans le monde entier prouvent que la réalisation du droit à un logement convenable dépend autant de la mobilisation et du travail de sensibilisation effectués par les mouvements sociaux que des efforts concertés des États. Les gouvernements et les autres acteurs concernés devraient contribuer à l'autonomisation des personnes et des communautés urbaines pauvres en prenant la responsabilité de la mise en œuvre de ces principes.

77. L'accès du public aux informations et la transparence de la prise de décisions sont des éléments essentiels de la responsabilité car ils permettent d'examiner en détail les décisions et d'en faire une analyse critique, y compris dans les médias. La consultation libre et constructive des personnes potentiellement touchées et leur participation active garantissent la prise en compte de leurs opinions et préoccupations tout au long du processus. Ces mesures sont essentielles à la légitimité sociale et politique des programmes relatifs à la sécurité d'occupation.

78. Même si certains de ces principes mettent l'accent sur des obligations immédiates, la mise en œuvre de nombre de ces mesures est par nature progressive. Les États doivent prouver qu'ils prennent des mesures délibérées, concrètes et ciblées aussi rapidement et efficacement que possible, notamment en concevant et en mettant en œuvre un plan d'action pour le renforcement de la sécurité d'occupation⁹². Ils devraient effectuer un état des lieux de la sécurité d'occupation, élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et établir des critères permettant de suivre les progrès réalisés, d'évaluer les résultats et de prendre des décisions en connaissance de cause. Des indicateurs et des critères devraient être élaborés pour évaluer les progrès effectués, notamment dans les domaines suivants: a) promotion de la diversité des régimes d'occupation; b) degré de sécurité ainsi conféré; c) garantie des modalités d'occupation des groupes marginalisés; d) recul de la discrimination; et e) accès plus équitable au logement urbain, notamment en réduisant le nombre de terrains et de bâtiments vacants et en imposant un pourcentage de logements réservés aux foyers à bas revenu⁹³.

⁹¹ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur sa mission auprès de la Banque mondiale: HRC/22/46/Add.3.

⁹² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3, par. 2 et 9.

⁹³ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), Indicateurs des droits de l'homme: Guide pour mesurer et mettre en œuvre (New York et Genève 2012) (www.ohchr.org/Document/Issues/HRIndicators/human_rights_indicators_fr.pdf); UN-Habitat,

79. Toutes les données concernant les progrès réalisés et les résultats obtenus devraient être rendues publiques pour que les populations urbaines pauvres puissent accéder à l'information et la comprendre. Des rapports sur l'état d'avancement des mesures prises devraient être présentés à un ensemble de mécanismes nationaux (corps législatifs, institutions nationales des droits de l'homme et organismes publics) ainsi qu'à des mécanismes internationaux, y compris aux organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et au Conseil des droits de l'homme lors de l'Examen périodique universel.

K. Garantir l'accès à la justice

80. Les populations urbaines pauvres se heurtent à des obstacles importants dans l'accès à la justice, notamment en raison de l'influence de la politique et de la corruption dans les tribunaux et les instances administratives; des coûts trop élevés de la représentation en justice; de l'absence d'information juridique et de la non-reconnaissance de la personnalité juridique des personnes dépourvues de document d'identité officiel et d'adresse déclarée⁹⁴. Les États devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour lever ces obstacles et faire en sorte que les populations urbaines pauvres puissent avoir accès à des recours efficaces, en s'appuyant sur un ensemble de mécanismes judiciaires et administratifs. Des mécanismes de règlement des différends fonciers et autres litiges peu coûteux, accessibles, reconnus par la société et assujettis à certaines règles devraient être créés parallèlement aux tribunaux. Les États devraient créer, financer et habiliter des dispositifs d'aide et d'assistance juridictionnelle pour les populations urbaines pauvres, afin de corriger le rapport de force déséquilibré qui est omniprésent dans les conflits fonciers et entrave l'accès à la justice.

81. Les recours pour violation du droit à un logement convenable doivent prévoir la restitution, l'indemnisation⁹⁵, la fourniture d'un autre logement convenable, la réhabilitation du logement ou des moyens de subsistance, l'indemnisation financière ou non financière de la perte et des dégâts, ainsi que la condamnation de l'auteur de la violation. Des injonctions, des mesures de protection ou autres mesures judiciaires ou administratives sont parfois nécessaires pour éviter une expulsion forcée imminente ou d'autres violations. Parmi les recours possibles figurent également l'annulation ou la modification de lois et d'orientations ainsi que l'annulation de décisions administratives. À cet égard, les États devraient veiller à ce que les mesures et décisions ayant une incidence sur la sécurité d'occupation fassent l'objet d'un contrôle administratif et judiciaire. Si l'État ne parvient pas, sans raison valable, à adopter en temps voulu des mesures adéquates pour remédier à l'insécurité d'occupation compte tenu des ressources disponibles, des mesures de réparation devront être prises, notamment sous forme d'une injonction à élaborer et à mettre en œuvre un plan d'action raisonnable pour garantir la sécurité d'occupation des groupes lésés⁹⁶.

Monitoring tenure security in cities: People, Land and Policy (Nairobi, GLTN, 2011) (www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3261).

⁹⁴ Voir le rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (A/67/278).

⁹⁵ Voir les principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire.

⁹⁶ Voir *Government of South Africa and others v. Grootboom and others*, jugement de la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, 2000.