



Assemblée générale

Distr. générale
30 décembre 2015
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente et unième 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 à cet égard

Note du secrétariat

Le secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport thématique 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 à cet égard, Leilani Farha, élaboré en application de la résolution 25/17 du Conseil. Dans le rapport, la Rapporteuse spéciale considère que le sans-abrisme est une crise mondiale des droits de l'homme directement liée à l'accroissement des inégalités en termes de richesse et de propriété, qui appelle une attention immédiate. Elle montre que le sans-abrisme découle de l'incapacité des États à répondre à la fois à des situations individuelles et à un ensemble de causes structurelles. C'est parce que les États n'assument pas leur responsabilité en matière de protection sociale et autorisent l'investissement et la spéculation non réglementés dans le secteur immobilier qu'un nombre croissant de personnes ne peuvent avoir accès à une quelconque forme de logement. Elle décrit un ensemble précis d'obligations qui incombent aux États au titre du droit international des droits de l'homme qui, si elles étaient respectées, permettraient d'éliminer le sans-abrisme. Elle propose une campagne mondiale afin d'éradiquer le sans-abrisme d'ici à 2030.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction.....	3
II. Vers une définition du sans-abrisme sous l'angle des droits de l'homme	4
A. Qu'entend-on par « sans-abrisme »?	4
B. Une définition tridimensionnelle du sans-abrisme sous l'angle des droits de l'homme	5
III. Discrimination, stigmatisation et exclusion sociale.....	6
A. Construction sociale du sans-abrisme.....	6
B. Criminalisation du sans-abrisme.....	7
C. Discrimination en matière d'accès à la terre et au logement	7
IV. Les causes étroitement liées du sans-abrisme	8
V. Sans-abrisme et groupes marginalisés	11
VI. Le cadre des droits de l'homme pour lutter contre le sans-abrisme et assurer l'accès à la justice	13
A. Obligations incombant aux États	13
B. Accès à la justice	14
VII. Mesure du sans-abrisme et établissement des responsabilités dans le domaine des droits de l'homme	18
VIII. Des réponses stratégiques pour s'attaquer au sans-abrisme	20
IX. Conclusions et recommandations	22

I. Introduction

1. Le présent 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 à cet égard est soumis en application des résolutions 15/8 et 25/17 du Conseil des droits de l'homme.

2. Le sans-abrisme est une crise mondiale des droits de l'homme qui requiert une réponse mondiale immédiate. Il concerne tous les contextes socioéconomiques – les pays développés, émergents et en développement, qu'ils connaissent la prospérité ou l'austérité. Il s'agit d'un phénomène complexe qui touche différents groupes de personnes de différentes manières, tout en présentant des caractéristiques communes. Il est révélateur de l'incapacité des gouvernements¹ à lutter contre les inégalités croissantes en matière de revenu, de richesse et d'accès à la terre et à la propriété, ainsi qu'à relever avec efficacité les défis que posent la migration et l'urbanisation. Le sans-abrisme existe là où le logement est considéré comme un bien plutôt que comme un droit de l'homme.

3. Dans le même temps, le sans-abrisme raconte l'expérience de certains des membres les plus vulnérables de la société et se caractérise par l'abandon, le désespoir, la perte d'estime de soi, le déni de dignité, les problèmes de santé et la mort. Le terme « sans-abri » renvoie non seulement à l'absence de logement, mais aussi à un groupe social. La corrélation étroite qui unit le déni des droits et cette identité sociale permet de distinguer le sans-abrisme de la privation d'autres droits socioéconomiques. Les personnes qui n'ont pas accès à l'eau ou à la nourriture sont rarement traitées comme un groupe social comme cela est le cas des personnes sans abri. Les sans-abri font l'objet de stigmatisation, d'exclusion sociale et de criminalisation.

4. Le sans-abrisme est une violation extrême du droit à un logement convenable et du droit à la non-discrimination et, bien souvent aussi, du droit à la vie, à la sécurité de la personne, à la santé, à la protection du foyer et de la famille et à ne pas subir de traitement cruel et inhumain. Pourtant ce problème n'a pas été traité de manière urgente et prioritaire comme le mériterait une violation des droits de l'homme aussi grave et répandue. Le sans-abrisme n'est pas mentionné dans les objectifs du Millénaire pour le développement, ne figure pas dans les objectifs de développement durable et est rarement évoqué dans les travaux préparatoires de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III). Les violations du droit à la vie liées au sans-abrisme ont rarement été traitées en tant que telles par les organes internationaux des droits de l'homme.

5. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale étudie dans quelle mesure le sans-abrisme est vécu comme une violation des droits de l'homme et comment il peut être efficacement combattu et éliminé s'il est traité sous l'angle des droits de l'homme. Elle lance un appel pour que l'élimination du sans-abrisme soit érigée en priorité transversale dans le cadre de l'action politique, de la planification et du développement socioéconomiques.

6. La Rapporteuse spéciale a sollicité des renseignements et des avis sur la question et a reçu plus de 70 réponses émanant d'États, de représentants de la société civile, d'institutions nationales des droits de l'homme et d'organismes des Nations Unies².

¹ Dans le présent rapport, le terme « gouvernements » renvoie à tous les niveaux des pouvoirs publics, y compris, les administrations locales et sous-nationales, sauf indication contraire.

² Toutes les réponses aux questionnaires et tous les renseignements sur les consultations sont disponibles à l'adresse : www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx.

Elle a organisé à Buenos Aires deux journées³ de consultation avec 25 experts du sans-abrisme et du droit au logement provenant du monde entier. Elle exprime sa gratitude pour toutes les informations et orientations reçues. La Rapporteuse spéciale se montre également reconnaissante de l'important travail accompli par son prédécesseur, Miloon Kothari.

II. Vers une définition du sans-abrisme sous l'angle des droits de l'homme

A. Qu'entend-on par « sans-abrisme »?

7. Le terme « homelessness » en anglais n'a pas toujours d'équivalent dans d'autres langues. En anglais, « homelessness » suggère à la fois l'absence de logement physique et la perte du sentiment d'appartenance à la société. Dans certaines langues, le terme le plus proche de « homelessness » correspond à « rooflessness », soit une absence d'abri ou un abri éphémère. En français, l'expression « sans domicile fixe » ou le terme « sans-abrisme » sont utilisés pour parler de « homelessness ». En espagnol, on utilise les expressions « sin hogar », « sin techo », « en situación de calle » ou « poblaciones callejeras ».

8. Les définitions du « sans-abrisme » adoptées par les institutions internationales, les gouvernements, les chercheurs ou la société civile varient beaucoup en fonction de la langue, de la situation socioéconomique, des normes culturelles, des groupes concernés et de la raison pour laquelle ce terme est défini. Néanmoins, il est généralement admis qu'une définition plus vaste, qui va au-delà de la privation d'un logement physique, est nécessaire pour rendre pleinement compte du phénomène du sans-abrisme dans le monde.

9. La définition du sans-abrisme renvoie souvent au lieu où des personnes vivent ou dorment, par exemple, ceux qui dorment dans la rue, dans des refuges d'urgence ou dans des institutions, comme des établissements pénitentiaires ou psychiatriques. Si les définitions fondées sur le lieu ont l'avantage d'être moins ambiguës, elles tendent à fausser notre perception des personnes qui sont sans abri. Les jeunes hommes vivront dans la rue ou des refuges, par exemple, tandis que les femmes avec enfants chercheront d'autres solutions comme séjourner dans la famille ou chez des amis afin d'éviter les graves conséquences de la vie dans la rue, comme la violence et le retrait de l'enfant.

10. Le sans-abrisme est aussi défini au regard de ce qui manque. La Division de statistique du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU a défini les « sans-abri » comme des personnes qui ne disposent pas d'un abri ou d'un local d'habitation et les « sans domicile fixe » comme des personnes sans lieu de résidence habituelle. Dans certains contextes, le sans-abrisme s'entend de l'absence d'accès à la terre et à un abri. Dans les régions rurales du Bangladesh, par exemple, on parle de sans-abrisme si un foyer n'a pas de titre foncier lié à un lopin de terre ni de toit⁴. D'autres définitions mettent l'accent sur le fait d'être privé d'un logement décent. L'Institute of Global Homelessness a proposé comme définition générale : « le fait de ne pas avoir de logement convenable satisfaisant aux normes minimales » et a établi une liste des différentes catégories de conditions de vies qui relèvent de cette définition générale.

³ Organisées conjointement avec l'organisation non gouvernementale argentine Centro de Estudios Legales y Sociales, en novembre 2015.

⁴ Voir G. Tipple et S. Speak, « Definitions of homelessness in developing countries », *Habitat International*, 29 (2005), p. 342. Voir aussi le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant (E/CN.4/2005/48).

11. Toutefois, de nombreuses personnes qui vivent dans des établissements informels et n'ont pas accès à des services de base sont certainement privées d'un logement convenable satisfaisant aux normes minimales, mais ont travaillé dur pour pouvoir se bâtir une maison et, plus important encore, ne se considèrent pas comme sans-abri. Il ne serait donc pas approprié de désigner les plus d'un milliard de personnes qui vivent dans des établissements informels dans le monde comme des sans-abri, même s'il faut s'occuper d'urgence de leur situation. Les établissements informels comptent également des habitants qui se sont installés de façon provisoire car ils n'avaient pas d'autre solution et qui vivent dans des conditions particulièrement précaires (surpopulation, insécurité), qui louent parfois de manière illégale, ce qui signifie qu'ils peuvent être expulsés à tout moment, ou qui vivent dans des logements insalubres totalement inadaptés. Ces familles peuvent raisonnablement être considérées et se considérer elles-mêmes comme sans-abri.

12. Des définitions différentes peuvent donner lieu à des perceptions et à des priorités politiques différentes. Au Japon, lorsque le sans-abrisme a été défini comme le fait de dormir dans la rue, les données disponibles semblaient indiquer une réduction du nombre de personnes concernées grâce aux programmes de logement. Or, lorsque le sans-abrisme a été défini comme « le fait de ne pas avoir de logement convenable satisfaisant aux normes minimales », les données ont révélé une hausse du nombre de personnes sans abri⁵.

13. Les définitions portant seulement sur l'absence de logement physique ne tiennent pas compte de la perte des liens sociaux – le sentiment « d'appartenir à nulle part »⁶ – que ressentent les personnes sans abri. Un certain nombre d'États ont essayé de régler cette question en incluant l'éclatement de la famille ou la perte des liens sociaux dans leur définition du sans-abrisme. Cependant, le fait d'inclure des aspects plus qualitatifs de l'exclusion sociale liée au sans-abrisme peut conduire à des définitions trop imprécises pour certaines fins.

14. Différents types de sans-abrisme peuvent également être distingués en fonction des choix de stratégies de survie et de modes de vie. Les défenseurs des enfants et des jeunes vivant dans la rue sont d'avis qu'une définition du sans-abrisme qui comprenne les notions de liberté d'action, de choix et de privation est préférable.

B. Une définition tridimensionnelle du sans-abrisme sous l'angle des droits de l'homme

15. Les différentes définitions du sans-abrisme servent des fins différentes. Une définition universelle comprenant des critères communs tel que le propose l'Institute of Global Homelessness pourrait conduire les États à assumer davantage leurs responsabilités et faciliter l'élaboration des objectifs de développement.

16. La Rapporteuse spéciale préconise une approche flexible et contextuelle fondée sur les droits de l'homme afin de parvenir à une définition du sans-abrisme qui tienne compte des expériences et des conceptions du sans-abrisme entre les différents groupes et de la diversité des situations. Une définition fondée sur les droits de l'homme devrait être axée sur les situations les plus désespérées et permettre aux personnes sans abri de prendre conscience de leur situation, de définir leurs besoins et d'être reconnues en tant qu'acteurs du changement pour pouvoir exercer pleinement

⁵ Rayna Rushenko, « Homelessness and related policy in Japan and Malaysia », exposé sur le sans-abrisme dans le monde, 2 juin 2015. Disponible à l'adresse : http://media.wix.com/ugd/d41ae6_167a5007c11a4cc49fe75499fd60325b.pdf.

⁶ Programme des Nations Unies pour les établissements humains, *Strategies to Combat Homelessness* (2000).

leur droit à un logement convenable. Les dimensions sociales du sans-abrisme sont également fondamentales pour une définition sous l'angle des droits de l'homme.

17. Au vu de ces considérations, la Rapporteuse spéciale propose l'approche tridimensionnelle suivante fondée sur les droits de l'homme :

a) La première dimension concerne l'absence de domicile – à savoir, du point de vue matériel, l'absence d'un logement convenable satisfaisant aux normes minimales et, du point de vue social, d'un endroit où vivre en sécurité avec sa famille, nouer des relations sociales et participer à la vie communautaire;

b) La deuxième dimension reconnaît le sans-abrisme comme une forme de discrimination systémique et d'exclusion sociale car le fait d'être privé de domicile caractérise socialement la personne sans abri et l'expose à la discrimination et à la stigmatisation;

c) La troisième dimension reconnaît les personnes sans abri comme des titulaires de droits qui se battent pour leur survie et leur dignité. Mieux placées que tout autre pour comprendre les systèmes qui portent atteinte à leurs droits, les personnes sans abri doivent être considérées comme des agents clefs du changement social nécessaire pour la réalisation du droit à un logement convenable.

18. Une définition du sans-abrisme sous l'angle des droits de l'homme rejette toutes explications « morales » selon lesquelles le sans-abrisme découlerait d'échecs personnels qui doivent être compensés par des actes de charité, et met en avant les inégalités et les injustices qui empêchent les sans-abri d'être membres à part entière de la société.

III. Discrimination, stigmatisation et exclusion sociale

A. Construction sociale du sans-abrisme

19. Les personnes sans abri constituent un groupe social. Dans le monde entier, leur identité est créée et renforcée par des personnes qui ont plus d'argent, plus de pouvoir ou plus d'influence. Il se forme un cercle vicieux. Les lois, les politiques, les pratiques commerciales et les récits produits par les médias décrivent et traitent les sans-abri comme des personnes moralement inférieures, ne méritant pas d'être aidées et responsables de leur malheur, et les tiennent pour responsables des problèmes sociaux qu'ils représentent. En plus d'être stigmatisées, ces personnes voient leurs besoins encore plus négligés, ce qui renforce encore les inégalités et la discrimination.

20. Les stratégies de lutte contre le sans-abrisme sont, de manière ironique, souvent empreintes de préjugés et de stigmatisation. Par exemple, en août 2015, le bureau du maire de New York a mis en place une application pour téléphones portables appelée Map the Homeless⁷ qui permettait aux utilisateurs de prendre des photos instantanées de personnes sans abri et de les signaler à la police. Les hashtags utilisés sur les réseaux sociaux étaient notamment #AggressivePanhandling (mendiant agressif) et #Violent.

21. Les sans-abri font constamment l'objet d'intimidation et de harcèlement de la part des autorités et de la population; ils se voient refuser l'accès à des services de base ainsi qu'à des douches et à des toilettes; ils sont rassemblés, chassés des villes et réinstallés dans des endroits inhabitables; ils sont piétinés et ignorés; ils sont victimes de formes extrêmes de violence, y compris de crimes de haine et d'actes de violence sexuelle et ils font souvent l'objet de calomnie. En parallèle, certaines formes de sans-

⁷ Disponible à l'adresse : <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.dfox.nycmapthehomeless&hl=en>.

abrisse restent totalement invisibles et passées sous silence, en particulier dans certains pays du Sud, où le sans-abrisme reste relativement méconnu et où la distinction entre logement très précaire et sans-abrisme n'est pas facile à établir.

22. L'humiliation que subissent les sans-abri au quotidien ne doit pas être sous-estimée. Prenez par exemple l'expérience des femmes qui n'ont pas accès à des sanitaires convenables, en particulier pendant leur menstruation, ou des familles qui sont traitées comme des « déchets humains », obligées d'établir leur foyer sur ou à côté d'une décharge. Des sans-abri ont indiqué à la Rapporteuse spéciale, souvent en pleurs, que plus que n'importe quelle sécurité matérielle, ce à quoi ils aspiraient, c'était d'être « vus », reconnus et traités par la société comme des êtres humains avec la dignité et le respect que cela implique.

B. Criminalisation du sans-abrisme

23. Les législations locales et nationales considèrent souvent les sans-abri comme des criminels au lieu de protéger leurs droits. Elles sont élaborées de sorte à rendre les sans-abri invisibles, à les expulser de leurs terres ou de leurs logements et à détruire leurs abris de fortune. Dans de nombreux endroits, des mesures punitives comme le paiement d'amendes ou une incarcération sont prononcées pour des activités liées à la survie, comme la construction d'un abri en carton⁸. Les lois permettent aux autorités de « secourir » les enfants vivant dans la rue, de les priver de liberté sans procédure régulière ni respect des réseaux sociaux dont ils dépendent.

24. Ces lois sont souvent élaborées au nom de la protection de la santé et de la sécurité publiques, mais en réalité, l'objectif est d'embellir une zone pour promouvoir le tourisme et les affaires ou pour accroître la valeur des biens immobiliers. Les exemples sont très nombreux : en 2005, au Zimbabwe, une opération visant à « faire place nette » impliquant la démolition de bidonvilles a laissé jusqu'à 1,5 million de personnes sans abri en plein hiver⁹. En juin 2014, le maire d'Honolulu a mis en place de nouvelles mesures pour réprimer le sans-abrisme car les touristes veulent voir « leur paradis et pas des sans-abri endormis ». À Medellín (Colombie), pendant le Forum urbain mondial, les sans-abri avaient été transférés à l'extérieur de la ville¹⁰. En Australie, des lois qui autorisent la police à faire évacuer un lieu pour prévenir d'éventuels troubles à l'ordre public (« move on laws ») permettent aux autorités de « disperser » les sans-abri lorsque « la simple présence d'une personne peut inquiéter une autre personne ou constituer une intrusion dans son espace »¹¹.

C. Discrimination en matière d'accès à la terre et au logement

25. Le fait de favoriser les profits aux dépens des droits de l'homme par un accès inégal à la terre, à la propriété, au logement et à des services connexes dans les villes est l'un des principaux facteurs du sans-abrisme. La non-réglementation ou la sous-réglementation des marchés financiers et d'autres forces du marché ainsi que la spéculation foncière et immobilière sans limite qui font flamber les prix contribuent à

⁸ National Coalition for the Homeless, *Share No More: The Criminalization of Efforts to Feed People in Need* (octobre 2014), disponible à l'adresse : <http://nationalhomeless.org/wp-content/uploads/2014/10/Food-Sharing2014.pdf>.

⁹ Owen Dyer, « Zimbabwean clearance policy leaves 1.5 million people homeless », *British Medical Journal*, vol. 331, n° 7509, p. 130 (2005).

¹⁰ Greg Scruggs, « Medellín Opens Its Changing Streets to the World Urban Forum », disponible à l'adresse : <https://nextcity.org/daily/entry/medellin-opens-its-changing-streets-to-the-world-urban-forum>.

¹¹ Réponses au questionnaire fournies par la Commission australienne des droits de l'homme.

l'inégalité de la répartition de la richesse et au sans-abrisme. Ces inégalités systémiques sont aggravées par la discrimination directe envers les pauvres, qui se retrouvent souvent dans des situations de logement précaires, y compris des établissements informels ou des terrains non aménagés et, en fin de compte, sans abri. Nombre de municipalités utilisent les lois et réglementations relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme pour empêcher la construction d'abris ou de logements abordables dans leurs communautés. Les sans-abri se voient souvent refuser la possibilité de vivre dans les centres-villes et sont contraints de vivre dans des zones éloignées, isolées et mal desservies dans lesquelles il n'y a pas de travail.

26. Les dichotomies légal/illégal, formel/informel et méritant/indigne appliquées dans les pays du sud correspondent à la criminalisation du sans-abrisme dans les pays du nord. Les populations urbaines pauvres deviennent ainsi « illégales » et sont considérées comme des « profiteurs » parce qu'il leur est impossible d'avoir accès à la terre et à un statut juridique ou un titre. Les personnes devenues sans abri dans les centres urbains sont réinstallées dans la périphérie des villes et privées de possibilités économiques et de réseaux sociaux, ce que l'on appelle la « stigmatisation sociospatiale »¹².

27. La discrimination et la stigmatisation flagrantes et généralisées liées au sans-abrisme ont rarement été combattues de manière effective par les institutions nationales des droits de l'homme ou fait l'objet de mesures judiciaires ou administratives efficaces, et n'ont que rarement été reconnues dans les législations internes comme formes de discrimination prohibées.

IV. Les causes étroitement liées du sans-abrisme

28. Le sans-abrisme est le résultat de l'interaction entre des circonstances individuelles et des facteurs systémiques plus vastes. Une approche fondée sur les droits de l'homme permet d'aborder les deux aspects. Elle reconnaît que le sans-abrisme peut être lié à une dynamique personnelle comme un handicap psychosocial, une perte d'emploi inattendue, des addictions ou des choix complexes créant des liens avec la rue et que la principale cause du sans-abrisme est l'incapacité des pouvoirs publics à s'occuper de situations personnelles uniques avec compassion et dans le respect de la dignité. Cependant, une approche fondée sur les droits de l'homme doit aussi porter sur les causes structurelles et institutionnelles générales du sans-abrisme – les effets cumulatifs des politiques, programmes et législations internes, ainsi que des accords financiers et de développement internationaux qui contribuent au sans-abrisme ou sont à l'origine du phénomène. Lors de ses consultations, la Rapporteuse spéciale a constaté que les inégalités et les conditions qui les favorisent sont les causes du sans-abrisme les plus fréquemment recensées.

29. Pour une poignée de gens, l'urbanisation mondiale rapide a donné lieu à une stupéfiante accumulation de richesses, tandis que le plus grand nombre a vu son niveau de pauvreté s'aggraver. La confiance accordée aux marchés privés pour fournir des logements et répondre aux besoins en matière d'urbanisation a eu pour effet d'augmenter l'offre de logements destinés principalement aux riches, de gonfler les prix de l'immobilier, de favoriser la spéculation et d'accroître sensiblement le déficit de logements abordables. Ceux qui s'installent dans les villes n'ont souvent pas d'autre choix que de vivre dans des établissements informels dans lesquels des millions de personnes sont confrontées, à des degrés divers, à de mauvaises conditions

¹² Voir *Urban Policies and the Right to the City in India*, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (New Delhi, 2011), p. 63 à 75. Disponible à l'adresse : <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002146/214602e.pdf>.

d'hygiène, à un accès insuffisant à l'eau potable et au surpeuplement et sont condamnées à vivre dans des abris de fortune. Au lieu de garantir un accès au logement aux personnes qui en ont besoin, les réglementations foncières, relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme ont rendu les établissements informels illégaux, favorisé le développement commercial aux dépens du logement et porté atteinte au respect de la fonction sociale de la terre en tant que bien public. Dans certains pays, des inégalités en matière de propriété foncière et immobilière ont été héritées du colonialisme.

30. Le caractère précaire des établissements informels et le nombre élevé d'expulsions liées au développement continuent d'être les principales causes structurelles du sans-abrisme. Des quartiers informels sont rayés de la carte et remplacés par des attractions touristiques, des centres commerciaux ou des quartiers de divertissement haut de gamme. La pollution des terres et la mauvaise gestion en aggrave les effets. Les expulsions sans réinstallation convenable, qui sont courantes, conduisent invariablement au sans-abrisme¹³.

31. Dans le monde entier, force est de constater qu'en règle générale, les gouvernements n'assument plus leur rôle fondamental en matière de protection sociale, y compris s'agissant des logements abordables; ils ont réduit ou privatisé les prestations sociales et s'en sont remis aux marchés privés, permettant à des acteurs privés et à des membres de l'élite ayant le pouvoir et l'argent de contrôler des domaines clefs de la prise de décision¹⁴. Ainsi, l'immobilier et les fonds spéculatifs ont guidé l'utilisation des terres et le développement urbain. Même là où des investissements dans des projets de logement abordable de grande envergure ont été réalisés, comme à São Paulo (Brésil), les intérêts des fonds spéculatifs ont primé¹⁵. La déréglementation du marché du travail, la réduction des taux d'imposition des particuliers et des entreprises les plus fortunés, les déplacements provoqués par les industries extractives, les barrages et d'autres projets de développement, la privatisation d'infrastructures et de services, les prêts abusifs et de nombreux autres facteurs viennent tous du fait que les gouvernements ne jouent plus leur rôle de premier plan.

32. La prolifération des accords de commerce et d'investissement a complètement modifié la responsabilité de l'État, les intérêts des grandes sociétés d'investissement primant l'obligation de l'État de protéger les droits de l'homme et de veiller à la pérennité des entreprises et des communautés locales.

33. Les crises budgétaires aux quatre coins du monde ont donné lieu à une forte croissance du sans-abrisme et à la création d'une nouvelle catégorie de sans-abri – des personnes très instruites qui avaient un bon niveau de vie mais qui, en raison de la crise économique, ont connu le chômage puis le sans-abrisme. La crise de 2008, par exemple, et les mesures d'austérité qui l'ont accompagnée ont provoqué une hausse massive du sans-abrisme dans plusieurs pays européens¹⁶. En revanche, il semblerait que, au lendemain de la crise économique mondiale, l'augmentation du sans-abrisme n'ait pas touché les pays dans lesquels les pouvoirs publics avaient veillé à ce que les mesures prises en réaction ne portent pas atteinte à la protection sociale.

¹³ Voir par exemple le cas de la communauté de la Badia à Lagos (Nigéria) (affaire NGA 1/2015). La Rapporteuse spéciale lancera un appel urgent à la trente et unième session du Conseil des droits de l'homme.

¹⁴ Réponses au questionnaire fournies par l'Institut danois pour les droits de l'homme.

¹⁵ Réponses au questionnaire fournies par le Défenseur public de São Paulo (Brésil).

¹⁶ Voir à titre d'illustration les réponses au questionnaire fournies par le Médiateur de l'Espagne; Olga Theodorikakou et al, « 'Neo-homelessness' and the Greek Crisis » (2013), disponible à l'adresse : http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/ot_et_al_review.pdf; et Commission européenne, « Homelessness during the crisis », disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9847&langId=en>.

34. Les causes du sans-abrisme varient d'un groupe à l'autre. Les enfants des rue viennent de familles ayant connu des expériences très variées comme la mort, l'éclatement familial, la maladie, l'isolement, la pauvreté, la maladie mentale, la violence familiale, la maltraitance des enfants et la consommation de drogues. Les femmes se retrouvent sans abri du fait de la violence, de l'inégalité de l'accès à la terre et à la propriété, de l'inégalité salariale et d'autres formes de discrimination. Les personnes handicapées deviennent sans abri par manque de travail, de moyens de subsistance et de logement accessible. Dans les villes, les jeunes se voient souvent refuser un accès au logement et aux services s'ils n'ont pas les papiers nécessaires ou une carte d'identité. Les conflits entraînent des déplacements massifs et des migrations, comme l'ont démontré clairement les réfugiés provenant de pays comme l'Afghanistan, l'Érythrée, l'Iraq, la Somalie et la République arabe syrienne, qui fuient par vagues la guerre, la violence et l'insécurité généralisée.

35. Dans les campagnes, le sans-abrisme est le résultat de la baisse de la production alimentaire des ménages, des changements climatiques, de la mercantilisation de l'agriculture, de la fragmentation des terres lors de successions, de la baisse de la sécurité civile dans les zones rurales, de l'extrême pauvreté et de l'exploitation non réglementée des ressources et des catastrophes naturelles. Le sans-abrisme rural pousse généralement les personnes à migrer vers les zones urbaines pour rechercher du travail et un logement.

36. Sans intervention de l'État, de nombreux changements sociétaux contribuent au sans-abrisme. Par exemple, la dissolution des structures familiales traditionnelles est l'une des principales causes du sans-abrisme. Les hommes qui viennent en ville pour des raisons économiques renoncent souvent à un logement afin de pouvoir envoyer de l'argent à leur famille dans les zones rurales. Dans de nombreux États, les vieilles traditions d'aide à la famille élargie et de redevabilité envers la communauté se perdent. La maladie, notamment la pandémie de VIH/sida, est également l'une des causes et l'un des effets principaux du sans-abrisme.

37. Les catastrophes naturelles comme le tsunami qui a frappé l'Asie du Sud-Est en 2004 et le tremblement de terre qui a ravagé la province du Sichuan (Chine) en 2008 conduisent au sans-abrisme car elles détruisent les logements, les infrastructures et les moyens de subsistance, et retardent les stratégies en matière de logement. Le tremblement de terre qui a touché le Népal en 2015 a fait des milliers de sans-abri avec 320 000 enfants dormant dans la rue au lendemain de cette catastrophe¹⁷. Les établissements informels se trouvent souvent dans des zones à risque. Les initiatives internationales en cas de catastrophes naturelles tendent à se concentrer sur les besoins d'urgence en matière médicale et de logement, exigeant parfois une preuve du lieu de résidence préalable ou des documents fonciers pour qu'une personne puisse bénéficier de services – ce que les sans-abri n'ont pas – et négligent la nécessité d'établir des stratégies à long terme pour remédier aux conséquences du sans-abrisme.

38. Le dénominateur commun de presque toutes les causes structurelles du sans-abrisme est le fait que les pouvoirs publics prennent des décisions incompatibles avec les droits de l'homme – ignorant les besoins des plus défavorisés ou ne traitant pas correctement ces besoins face aux crises et à l'évolution de l'économie et permettant aux forces de marché non réglementées de laisser de nombreuses personnes sans abri¹⁸. Le sans-abrisme se produit lorsque des causes structurelles apparemment externes et des modes systémiques d'exclusion et de discrimination se rencontrent et

¹⁷ Save the Children, « 320,000 Children Homeless in Nepal » (1^{er} mai 2015), disponible à l'adresse : www.savethechildren.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=8rKLIXMGIpI4E&b=9241341&ct=14637607.

¹⁸ Selon les réponses au questionnaire fournies par le Conseil norvégien pour les réfugiés, l'aide humanitaire est souvent fournie au chef de famille de sexe masculin, ce qui renforce encore la discrimination dont les femmes font l'objet.

que les gouvernements ne s'occupent pas des nouveaux problèmes en tenant compte des droits de l'homme.

V. Sans-abrisme et groupes marginalisés

39. La discrimination est à la fois une cause et une conséquence du sans-abrisme. Les personnes victimes de discrimination en raison de leur race, de leur appartenance ethnique, de leur origine, de leur situation socioéconomique ou familiale, de leur sexe, d'un handicap mental ou physique, de leur état de santé, de leur orientation sexuelle et/ou de leur identité de genre, et de leur âge sont davantage susceptibles de devenir sans-abri et, si tel est effectivement le cas, elles se trouvent en butte à une discrimination supplémentaire. Les recoupements entre le sans-abrisme et les autres motifs de discrimination varient selon les pays. Dans certains, par exemple, les inégalités raciales et le sans-abrisme sont très étroitement liés. Ainsi, au Brésil, les Brésiliens d'origine africaine ne représentent que 7 % de la population des quartiers aisés mais constituent la majorité des habitants des établissements informels¹⁹. Aux États-Unis d'Amérique, la probabilité d'être sans-abri est sept fois plus forte pour les familles noires que pour les familles blanches²⁰.

40. La persistance des coutumes et des législations discriminatoires héritées du passé en matière de divorce, d'héritage et de biens matrimoniaux – ainsi que les pratiques sociales consistant à attribuer le logement aux hommes, chefs de famille, et la misère qui en découle – privent les femmes de la sécurité d'occupation et les rendent particulièrement vulnérables au sans-abrisme²¹. Pour les femmes veuves, séparées ou divorcées²², contraintes de quitter un foyer marqué par des violences familiales ou de fuir des situations de conflit armé ou de catastrophes naturelles, ou encore qui sont expulsées de leur logement, le risque de devenir sans-abri est grand²³. Au Bangladesh et au Liban, par exemple, les femmes divorcées et veuves vivaient dans des baraquements délabrés situés dans des établissements informels dangereux et il n'existerait guère de solutions d'hébergement pour celles qui fuient la violence au Kirghizistan et en Papouasie-Nouvelle-Guinée²⁴.

41. La crise économique mondiale a eu des effets évidents sur le problème des femmes sans abri. En Espagne, par exemple, de nombreuses mères célibataires se sont trouvées dans une situation de surendettement liée à l'achat d'un logement. Très souvent leurs ex-époux ou concubins, codébiteurs du crédit, ont refusé de négocier avec les banques pour le réaménager, l'alléger ou l'annuler. Après la saisie de leur logement, ces femmes avaient encore de lourdes dettes à épouser et elles se trouvaient souvent en situation d'hébergement précaire, ce qui en faisait des candidates au sans-abrisme²⁵.

42. Une fois devenues sans-abri, les femmes vivent des expériences dramatiques. Elles sont exposées à de nombreuses violences, notamment au viol. Dans le cadre de son enquête sur la situation des femmes autochtones portées disparues et assassinées au Canada, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a reconnu le lien existant entre, d'un côté, la pauvreté et la condition de sans-abri des

¹⁹ *The Economist*, « Race in Brazil » (28 janvier 2012), disponible à l'adresse : www.economist.com/node/21543494.

²⁰ National Coalition for the Homeless, « Who is homeless? » (2009), disponible à l'adresse : www.nationalhomeless.org/publications/facts/Whois.pdf.

²¹ Réponse au questionnaire fournie par Human Rights Watch, États-Unis.

²² Réponse au questionnaire fournie par Monarch Housing Association.

²³ Réponse au questionnaire fournie par Human Rights Watch, États-Unis.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

femmes autochtones et, de l'autre, les disparitions et assassinats dont elles font l'objet²⁶.

43. Le problème des enfants et des jeunes sans abri a atteint des proportions critiques. Parmi les facteurs qui poussent les enfants à quitter leur foyer, on compte le chômage et le dénuement des parents, la désintégration des familles et la maltraitance parentale, la dépendance des parents à la drogue ou à l'alcool, ou bien encore leur décès lié au VIH/sida, au virus Ebola, à un conflit armé ou une catastrophe naturelle. Certaines familles, qui ne sont pas en mesure de s'occuper de leurs enfants en raison de leur extrême pauvreté, les abandonnent ou les envoient travailler en ville²⁷. Les enfants élevés dans des foyers se retrouvent souvent sans-abri lorsqu'ils atteignent l'âge auquel cesse la prise en charge²⁸. En outre, un certain nombre de « facteurs d'attraction » de la rue ont été identifiés, parmi lesquels « la liberté de se déplacer, l'indépendance financière, le goût de l'aventure, la fascination de la ville, les amitiés liées dans la rue ou encore les bandes »²⁹.

44. La plupart des familles d'enfants qui ont des liens avec la rue font l'objet d'une discrimination persistante, se trouvent en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Les enfants et les jeunes qui ont des liens avec la rue se heurtent à des problèmes particuliers, notamment à la menace d'être retirés à leurs parents pour négligence et placés dans des orphelinats ou des familles d'accueil³⁰. Les jeunes lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués (LGBTI) sont surreprésentés au sein de la population de sans-abri dans certains pays. Ils sont frappés d'une stigmatisation supplémentaire, d'exclusion sociale de la part de leur famille et de leur communauté et se trouvent davantage exposés à la violence et au refus d'accès à des refuges.

45. Les familles avec enfants courent un risque croissant de devenir sans-abri lorsque les parents sont privés des revenus nécessaires pour se loger, étant donné que l'offre de logements abordables se raréfie. En Irlande, ces familles représentent aujourd'hui le groupe qui connaît la plus forte progression au sein de la population des sans-abri³¹. Elles sont exposées au risque de se voir retirer leurs enfants par les pouvoirs publics au motif qu'elles ne leur offrent pas de logement convenable.

46. Les personnes en mouvement, notamment les migrants internationaux, les réfugiés et les personnes déplacées sont, elles aussi, très exposées au risque de sans-abrisme. Ces groupes sont victimes de discriminations multiples et doivent surmonter de nombreux obstacles pour réussir à trouver un logement temporaire ou permanent. Dans de nombreux pays, comme le Danemark³² et les Pays-Bas par exemple, les centres d'accueil publics n'acceptent pas les migrants ou ne les hébergent que pour une période limitée³³. Ces derniers sont donc contraints de s'installer dans des taudis, des baraquements et des bâtiments tombant en ruine ou inachevés; des domestiques migrants ont dit devoir dormir dans les couloirs, les pièces à vivre – sans bénéficier d'un espace protégé – voire même les placards, des maisons dans lesquelles ils travaillaient³⁴.

²⁶ Voir CEDAW/C/OP.8/CAN/1, par. 112 à 118.

²⁷ Réponse au questionnaire fournie par Safe Child Africa, Royaume-Uni.

²⁸ Réponse au questionnaire fournie par le Médiateur de la République de Moldova.

²⁹ Voir A/HRC/19/35, par. 19.

³⁰ Réponses au questionnaire fournies par les organisations El Caracol AC au Mexique et Habitat for Humanity en Hongrie.

³¹ Réponse au questionnaire fournie par l'organisation FOCUS, Irlande.

³² Réponse au questionnaire fournie par l'Institut danois des droits de l'homme.

³³ Voir affaire n° NLD 1/2014, in A/HRC/29/50.

³⁴ Human Rights Watch, « Domestic plight: how Jordanian laws, officials, employers and recruiters fail abused migrant domestic workers » (27 septembre 2011), disponible à l'adresse : www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused.

47. Les personnes handicapées sont particulièrement exposées au risque de devenir sans-abri. Dans toutes les régions du monde, les handicaps psychosociaux sont susceptibles d'empêcher ceux qui en souffrent de trouver un emploi et d'avoir des revenus leur permettant de payer un logement³⁵. Dans le même temps, de nombreux États n'assurent pas aux personnes handicapées l'accès aux structures locales d'assistance dont elles auraient besoin. Dans les États où les personnes présentant des handicaps psychosociaux reconnus sont placées en institutions, le soutien qu'elles reçoivent ou les logements disponibles à leur sortie sont souvent inadéquats³⁶. Là où une désinstitutionnalisation a été mise en œuvre, les États n'offrent pas l'assistance sociale nécessaire pour que les personnes concernées puissent se loger au sein de la collectivité.

VI. Le cadre des droits de l'homme pour lutter contre le sans-abrisme et assurer l'accès à la justice

A. Obligations incombant aux États

48. Le sans-abrisme étant la forme la plus extrême de violation du droit à un logement suffisant, les États devraient en faire l'une de leurs préoccupations les plus urgentes. Il y a vingt-cinq ans, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué qu'un État partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans lequel de nombreuses personnes étaient privées d'un hébergement ou d'un logement de base était un État qui, à première vue, négligeait les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte³⁷. Les États sont tenus de démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à leur disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimales³⁸.

49. Les obligations des États relatives au sans-abrisme sont clairement établies et peuvent être résumées comme suit :

a) Les États ont l'obligation immédiate d'adopter et de mettre en œuvre des stratégies visant à éliminer le sans-abrisme. Ces stratégies doivent comprendre des objectifs et des calendriers concrets, définir les responsabilités incombant à tous les niveaux de l'administration, comme à d'autres acteurs, concernant la mise en œuvre de mesures précises dans des délais déterminés, et être adoptées en consultation avec les sans-abri et avec leur participation³⁹;

b) Les États doivent combattre d'urgence la discrimination, la stigmatisation et les stéréotypes négatifs dont les sans-abri sont victimes et garantir aux personnes concernées une protection juridique contre toute discrimination fondée sur leur situation socioéconomique, ce qui vise également la condition de sans-abri⁴⁰;

³⁵ Réponse au questionnaire fournie par le Médiateur albanais.

³⁶ Réponse au questionnaire fournie par Human Rights Watch, États-Unis.

³⁷ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, par. 10.

³⁸ Ibid.

³⁹ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, par. 12; observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le Canada (E/C.12/CAN/CO/4 et E/C.12/CAN/CO/5).

⁴⁰ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par. 35.

c) Les expulsions ne devraient jamais avoir pour effet de rendre des personnes sans abri. L'interdiction des expulsions conduisant des personnes à la rue a un effet immédiat; elle est absolue et ne dépend pas des ressources disponibles⁴¹;

d) Les expulsions menées sans consulter pleinement les personnes visées constituent une violation claire du droit international des droits de l'homme. L'obligation d'envisager toutes les alternatives possibles à l'expulsion, de ne jamais expulser des personnes qui deviendraient de ce fait sans-abri et de veiller à ce que les résidents concernés soient dûment consultés sur les projets de réinstallation, devrait s'appliquer en vertu du droit interne aux propriétaires de terrains ou de biens tant privés que publics⁴². L'État est tenu de prendre toutes les mesures appropriées, en mobilisant le maximum de ressources disponibles, pour veiller à ce que les personnes concernées puissent bénéficier de solutions alternatives de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive adéquates, selon les cas;

e) Les États ont l'obligation immédiate de s'assurer que chacune de leurs décisions ou politiques est conforme à l'objectif d'élimination du sans-abrisme. Toute décision qui aurait pour effet de rendre des personnes sans abri doit être considérée comme non acceptable et contraire aux droits de l'homme. Toute démarche d'élaboration de politiques et de planification doit mobiliser le maximum de ressources disponibles, y compris les terres et les habitations inutilisées ou à l'abandon, afin de garantir aux groupes marginalisés l'accès à la terre et au logement;

f) Les États sont tenus par une obligation juridique stricte de réglementation et de dialogue avec les acteurs non étatiques, afin de veiller à ce que toutes les activités et politiques de ces derniers soient conformes au droit à un logement suffisant et à l'objectif de prévention et de réduction du sans-abrisme. La réglementation visant les acteurs privés devrait notamment exiger des promoteurs et des investisseurs qu'ils prennent en considération la question du sans-abrisme et travaillent en partenariat à offrir des logements abordables dans le cadre de tous leurs projets⁴³;

g) Il est indispensable de garantir l'accès à des recours effectifs face au sans-abrisme, notamment en renforçant les obligations relatives à la réalisation progressive du droit au logement et à l'élimination du sans-abrisme⁴⁴.

B. Accès à la justice

50. Il est essentiel que les tribunaux et organes internationaux de protection des droits de l'homme se préoccupent plus activement de la nécessité de garantir aux personnes sans abri un accès à la justice, ainsi que la protection de leurs droits fondamentaux. L'accès à un recours effectif était le thème de la première affaire traitée en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui portait sur les procédures de saisie exécutées en Espagne, où l'on estime que 400 000 saisies hypothécaires ont été effectuées entre

⁴¹ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 7. Voir aussi S. Wilson, « Breaking the tie: evictions from private land, homelessness and a new normality », *South African Law Journal*, vol. 126, n° 2 (2009).

⁴² Voir, par exemple, *City of Johannesburg Metropolitan Municipality c. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another* (CCT 37/11) [2011] ZACC 33 (1^{er} décembre 2011).

⁴³ Voir Comité des droits économiques sociaux et culturels, observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties.

⁴⁴ Voir les observations finales du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels sur le Canada (E/C.12/CAN/CO/4 et E/C.12/CAN/CO/5).

2008 et 2012⁴⁵. Le Comité a précisé que garantir un recours effectif pour la protection du droit à un logement suffisant était une obligation immédiate des États, car « il ne peut y avoir de droit sans moyen de recours permettant de le protéger », et il a estimé que, dans le contexte des procédures de saisie hypothécaire, l'État concerné avait violé l'obligation d'assurer l'accès à des recours effectifs.

51. D'autres organes conventionnels et mécanismes de protection des droits de l'homme ont énoncé des normes juridiques concernant les recours dans le contexte du sans-abrisme. Dans l'affaire *A. T. c. Hongrie*, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'est penché sur le lien existant entre la violence contre les femmes et le sans-abrisme et a recommandé que, dans le cadre de l'accès à un recours effectif, il soit offert « à A. T. un lieu sûr pour y vivre avec ses enfants »⁴⁶.

52. Dans ses observations finales de 2014 concernant les États-Unis, le Comité des droits de l'homme a fait observer que la criminalisation des sans-abri soulevait la question de la discrimination et du traitement cruel, inhumain ou dégradant⁴⁷. Il a recommandé au Gouvernement fédéral d'œuvrer avec les autorités des États et les autorités locales à abolir les lois et les politiques discriminatoires tendant à criminaliser l'absence de domicile fixe, à accroître les efforts déployés pour trouver des solutions pour les personnes sans abri, et à offrir des incitations à la dépenalisation aux autorités locales. Le Gouvernement fédéral a annoncé récemment qu'il met en œuvre ces recommandations, notamment en subordonnant le bénéfice des subventions fédérales au logement à l'abrogation des lois locales qui traitent les sans-abri en délinquants.

53. Le Comité des droits de l'homme a également reconnu que le phénomène du sans-abrisme, lorsqu'il était répandu, avait des conséquences graves en matière de santé et de mortalité et déclaré que l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sur le droit à la vie exigeait que des mesures positives soient prises pour s'y attaquer⁴⁸. Il a examiné ce phénomène sous l'angle des expulsions forcées et estimé que l'État concerné, en ne prêtant pas suffisamment attention aux conséquences d'une expulsion, avait commis une immixtion arbitraire dans le domicile des intéressés⁴⁹.

54. Les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme ont également, dans des mesures variables, permis aux sans-abri de disposer de recours effectifs. La Charte sociale européenne révisée prévoit à son article 31 l'obligation de « prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ». Dans l'affaire *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*⁵⁰, le Comité européen des droits sociaux a estimé que « l'insuffisance des mesures qui sont actuellement en place pour réduire le nombre des sans-abri, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif » constituait une violation de l'article 31.2 de la Charte.

55. La Commission interaméricaine des droits de l'homme ainsi que la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont établi une jurisprudence importante par laquelle elles ont reconnu l'obligation incombant aux États de protéger la relation

⁴⁵ Voir la communication n° 2/2014, *I. D. G. c. Espagne*, constatations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels adoptées le 17 juin 2015. Dans sa réponse au questionnaire, l'organisation Arrels Fundació estime qu'il y a en Espagne 71 sans-abri pour 100 000 personnes.

⁴⁶ Voir la communication n° 2/2003, *A. T. c. Hongrie*, constatations du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes adoptées le 26 janvier 2005, par. 9.

⁴⁷ Voir CCPR/C/USA/CO/4.

⁴⁸ Voir, par exemple, CCPR/C/79/Add.105, par. 12.

⁴⁹ Voir la communication n° 2073/2011, *Liliana Assenova Naidenova et consorts. c. Bulgarie*, constatations adoptées le 30 octobre 2012, par. 14.7.

⁵⁰ Réclamation 39/2006 (2007).

particulière existant entre les peuples autochtones et la terre, et sanctionné des violations dont ont été victimes des membres de communautés autochtones « contraints par la violence de quitter leurs habitations et leurs terres traditionnelles pour tomber dans une situation d'itinérance permanente »⁵¹. En outre, lorsqu'elle a examiné le sort tragique des enfants ayant des liens avec la rue, la Cour a expliqué que le droit à la vie exigeait que les États prennent des mesures positives pour garantir l'accès aux conditions nécessaires à une vie digne, reconnaissant que ce droit relève « à la fois du domaine des droits civils et politiques, et de celui des droits économiques, sociaux et culturels »⁵².

56. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a affirmé que le droit à un logement convenable découlait de l'article 14 de la Charte africaine relatif au droit à la propriété, de son article 16 relatif au droit de la personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre et de son article 18, paragraphe 1, relatif à la protection accordée à la famille⁵³. Elle a considéré que les expulsions forcées ayant pour effet de rendre des personnes sans abri sont contraires à la Charte et exhorté tous les États à indiquer les mesures qu'ils prennent en vue de lutter contre ce phénomène et à désigner un organisme national indépendant de surveillance du respect du droit à un logement convenable⁵⁴.

57. Un pas important a été accompli avec la reconnaissance par des juridictions internes de ce que le sans-abrisme viole un large éventail de droits fondamentaux. Ainsi, la Loi fondamentale (Constitution) allemande a été interprétée de manière à consacrer l'idée qu'un logement convenable et « décent » constitue un élément du niveau de vie minimum compatible avec la dignité humaine⁵⁵.

58. La Cour suprême indienne a affirmé que le droit à la vie « inclut le droit de vivre dans la dignité humaine et tout ce qui l'accompagne, à savoir le strict nécessaire que sont une alimentation, des vêtements et un hébergement adéquats »⁵⁶. La Haute Cour de New Delhi s'est autosaisie d'une affaire dans laquelle elle entendait déterminer si la démolition d'un centre d'hébergement temporaire pour sans-abri dans le cadre de la préparation des Jeux du Commonwealth de 2010 avait constitué une violation du droit à la vie. La disparition du centre avait, en effet, entraîné la mort de l'un de ses anciens pensionnaires. La Cour a ordonné aux autorités de New Delhi de reconstruire le centre et de cesser les expulsions de sans-abri en hiver⁵⁷.

59. Les réclamations présentées par des sans-abri devant des tribunaux internes ont permis des avancées considérables dans de nombreux pays. Si en Argentine les personnes sans abri bénéficient du droit à une assistance, ce droit n'est invoqué qu'au cas par cas devant les tribunaux. Par exemple, dans l'affaire *Q. C. S. Y. c. Government of the Autonomous City of Buenos Aires*, la Cour suprême de justice de la Nation a ordonné aux autorités de Buenos Aires de fournir un hébergement adéquat à une mère

⁵¹ Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Moiwana c. Suriname*, arrêt du 15 juin 2015, par. 186. Disponible à l'adresse : www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_ing.pdf.

⁵² Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Villagran-Morales et autres c. Guatemala*, arrêt du 19 novembre 1999. Disponible à l'adresse : www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_ing.pdf.

⁵³ Voir la 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, disponible à l'adresse : www.achpr.org/fr/sessions/52nd/resolutions/231/.

⁵⁴ Voir Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Principes et lignes directrices sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, disponible à l'adresse : www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr_instr_guide_draft_esc_rights_eng.pdf.

⁵⁵ Réponse au questionnaire fourni par l'Allemagne.

⁵⁶ Voir Cour suprême indienne, *Francis Coralie Mullin c. The Administrator*, arrêt en date du 13 janvier 1981, par. 6.

⁵⁷ Urban Rights Forum: *With the Homeless, The Trajectory of a Struggle* (2010), disponible à l'adresse : http://hrn.org.in/documents/SAM-BKS_The_Trajectory_of_a_Struggle.pdf.

sans abri et son fils handicapé, en faisant observer que les personnes dans une situation de vulnérabilité extrême devraient bénéficier d'une garantie minimale d'accès au logement.

60. La Cour constitutionnelle colombienne a ordonné à la municipalité de Dosquebradas et au département de Risaralda de concevoir un programme pilote pour les sans-abri conforme aux exigences constitutionnelles et faisant fond sur l'expérience des autres municipalités en la matière. Elle a également appelé toutes les autorités compétentes à entreprendre immédiatement l'élaboration d'une politique publique nationale en faveur des sans-abris, qui soit conforme aux exigences posées par les dispositions du droit national en matière de droits des personnes sans abri.

61. La Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud a ordonné au Gouvernement de concevoir et de mettre en œuvre un programme global et coordonné aux fins de réaliser le droit à un logement suffisant, en donnant priorité aux personnes qui en ont le plus besoin⁵⁸. Dans le contexte des expulsions forcées, cette juridiction a prononcé un certain nombre de mesures de protection en faveur de personnes menacées de se retrouver sans-abri, notamment en imposant l'obligation à tous les niveaux de l'administration de s'engager résolument aux côtés des communautés menant des actions de réinstallation et de reconnaître l'obligation des propriétaires privés de veiller à ce que les expulsions n'aient pas pour effet de rendre quiconque sans-abri⁵⁹.

62. Dans de nombreux pays, les mouvements sociaux intègrent des stratégies juridiques dans des politiques plus vastes, en vue de lutter contre le sans-abrisme et d'affirmer le droit à un logement suffisant. Abahlali baseMjondolo, mouvement sud-africain des habitants des bidonvilles, et d'autres organisations sud-africaines ont mis au point des approches en matière de mobilisation sociale qui sont liées à des stratégies juridiques de revendication des droits, sans perdre de vue toutefois le caractère fondamentalement politique de la lutte pour le logement convenable⁶⁰.

63. En Argentine, l'organisation non gouvernementale Centro de Estudios Legales y Sociales associe à des initiatives politiques une intervention dans des affaires susceptibles de faire jurisprudence en matière de progrès du droit à un logement suffisant pour les sans-abri, en vue de modifier la manière dont la terre, la propriété et le logement sont répartis et de garantir un accès plus large à la justice. La toute récente loi de la province de Buenos Aires sur l'accès à un habitat décent énonce un certain nombre de principes directeurs, notamment le droit à la ville, la fonction sociale de la propriété, l'importance d'une participation démocratique véritable ou encore la répartition équitable des bienfaits de l'urbanisation.

64. La Rapporteuse spéciale est encouragée par la multiplication des initiatives locales visant à établir des cadres, des programmes, des politiques et des législations plus solides dans le domaine des droits de l'homme, qu'elles prennent la forme de nouveaux droits constitutionnels, de chartes relatives au droit à la ville/à la ville des droits de l'homme ou d'ordonnances locales, ou passent par le renforcement des mandats des institutions chargées des droits de l'homme et des médiateurs. Il conviendrait toutefois d'aller beaucoup plus loin, la mise en place d'un cadre des droits de l'homme pour la gouvernance à tous les niveaux étant en effet l'élément le plus essentiel de toute stratégie d'élimination du sans-abrisme.

⁵⁸ Voir *Government of the Republic of South Africa et autres c. Grootboom et autres*, affaire n° CCT 11/00, d'octobre 2000.

⁵⁹ Voir *City of Johannesburg Metropolitan Municipality c. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another*, affaire n° CCT 37/11, par. 46, 54 et 57.

⁶⁰ Voir Jackie Dugard et al., « Rights-compromised or rights-savvy? The use of rights-based strategies to advance socio-economic struggles by Abahlali baseMjondolo, the South African shack-dwellers' movement », *Social and Economic Rights in Theory and Practice* (2014).

VII. Mesure du sans-abrisme et établissement des responsabilités dans le domaine des droits de l'homme

65. L'évaluation du nombre de sans-abri au sein de différents groupes permet de définir les priorités, de garantir l'élaboration et la mise en œuvre effectives de mesures de politique générale et de déterminer si les États s'acquittent de leurs obligations relatives aux droits de l'homme. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les États ont l'obligation de mesurer l'ampleur du phénomène des sans-abri, en utilisant des données ventilées par sexe, race et d'autres caractéristiques pertinentes, et de mettre en place des moyens efficaces pour suivre les progrès réalisés⁶¹.

66. Outre les systèmes de mesure nationaux, il importe d'établir des indicateurs mondiaux. L'éradication du sans-abrisme devrait être au cœur des objectifs mondiaux de développement. Les objectifs de développement durable ne font pas expressément référence au sans-abrisme mais d'après la cible 11.1, les États s'engagent à assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable, et à assainir les quartiers de taudis d'ici à 2030. Cet objectif ne pourra être atteint si l'on n'évalue pas le nombre de sans-abris et si l'on ne s'engage pas à réduire et éradiquer ce problème en fixant des repères et des délais clairs.

67. Cependant, la mesure du sans-abrisme présente d'importantes difficultés, aux niveaux national et mondial, qu'il faut résoudre. Il s'est avéré difficile d'obtenir des données précises et comparables auprès de tous les États pour établir des données mondiales fiables. La Division de statistique du Département des affaires économiques et sociales a constaté que les données relatives au nombre de ménages sans abri étaient rares dans toutes les régions⁶². Les communautés locales prennent souvent d'elles-mêmes l'initiative de compter le nombre de sans-abri, même si elles ne traitent pas de la même façon les variables locales et les problèmes. Les autorités locales, les prestataires de services, les médiateurs et les institutions des droits de l'homme peuvent jouer un rôle important en veillant à ce que les données soient exactes et n'excluent personne. Pour cette raison, il est difficile d'élaborer des indicateurs communs à toutes les villes ou au niveau international.

68. En outre, certains États sont peu enclins à recueillir et à fournir des données fiables, considérant que cela nuit à leurs intérêts, en particulier s'ils cherchent à se développer, à attirer des touristes ou à accueillir des manifestations de grande envergure. Les données recueillies par les gouvernements doivent être complétées par des renseignements dont seules les organisations non gouvernementales et les organisations locales qui travaillent en contact direct avec les sans-abri peuvent disposer.

69. L'Institute of Global Homelessness a réuni des chercheurs et des organisations de la société civile du monde entier qui s'occupent de la question des sans-abri pour tenter de régler le problème et a appelé à un nouvel engagement pour parvenir à mettre en place le système de mesure mondial le plus utile possible grâce à l'adoption d'un modèle fondé sur la collaboration avec les gouvernements⁶³. La Rapporteuse spéciale espère que les initiatives conjointes de ce type permettront de réaliser des progrès importants dans la compréhension des tendances et des difficultés mondiales liées au sans-abrisme et de faire en sorte que l'obligation de mettre fin à ce phénomène soit davantage respectée.

⁶¹ Voir l'observation générale n° 4 du Comité sur le droit à un logement suffisant.

⁶² Voir <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/techreport/hhchar.pdf>, par. 68.

⁶³ Voir Institute of Global Homelessness, « A global framework for understanding and measuring homelessness » (2015), accessible à l'adresse suivante : http://works.bepress.com/dennis_culhane/188.

70. Si l'amélioration des données statistiques contribuera grandement à orienter les politiques des pouvoirs publics et exiger des comptes aux gouvernements, des ajustements devront être faits pour tenir compte des inévitables lacunes, omissions et éventuelles distorsions concernant les données disponibles. Les difficultés mentionnées ne devraient pas encourager l'adoption de politiques qui ne s'attaquent qu'aux formes visibles et plus faciles à mesurer de ce phénomène. Le nombre d'hommes sans domicile fixe, qui sont célibataires et vivent dans la rue ou utilisent des centres d'accueil d'urgence, est plus facile à calculer que le nombre de femmes, d'enfants et de jeunes sans domicile fixe, qui vivent temporairement avec des membres de leur famille ou chez des amis ou le nombre de personnes extrêmement marginalisées vivant dans des établissements informels précaires, qui échappent parfois à tout recensement ou toute collecte de données. Il est tout aussi difficile de déterminer et de calculer le nombre de personnes sans domicile fixe parmi les familles autochtones ou les communautés déplacées de leurs terres ancestrales. Il arrive que les personnes appartenant à des minorités ethniques ne souhaitent pas être identifiées par les autorités. Au Kenya, par exemple, de nombreuses personnes qui se sont retrouvées sans abri à la suite de violences ethniques ne voulaient pas être identifiées par crainte de représailles⁶⁴. Les mesures à caractère politique et les évaluations des progrès réalisés dans l'élimination du sans-abrisme doivent tenir compte des formes moins visibles de ce phénomène qui pourraient ne pas avoir été mesurées.

71. Il importe de compléter les données sur les services utilisés par les sans-abri par des estimations du nombre de personnes sans abri qui n'ont pas accès à ces services. Lorsque le sans-abrisme est mesuré en comptant le nombre de personnes qui dorment dans des foyers d'accueil ou qui utilisent les services offerts, l'amélioration de ces services peut sembler faire augmenter le nombre de sans-abri, alors qu'en réalité des chiffres plus bas montrent simplement que l'on est parvenu à mieux répondre aux besoins urgents. Par ailleurs, des villes refusent de fournir certains services pour essayer de réduire le nombre de sans-abri sur le territoire municipal. En pareil cas, un très petit nombre de personnes dans les foyers pour sans-abri est révélateur d'une grave violation des droits de l'homme. En conséquence, il est toujours important de regarder au-delà des chiffres. Les politiques et les mesures de responsabilisation fondées uniquement sur des chiffres bruts sont inadéquates ou incomplètes du point de vue des droits de l'homme. Des chiffres bruts peuvent perpétuer l'exclusion et l'invisibilité et ne rendent pas compte de l'évolution du sans-abrisme et des expériences vécues par les sans-abri.

72. Pour cette raison, la Rapporteuse spéciale souligne l'importance cruciale que revêtent les données qualitatives, y compris, par exemple, des témoignages oraux, des photos ou des vidéos. Un système de mesure du sans-abrisme fondé sur les droits de l'homme devrait mettre l'accent sur la prévention et les causes profondes du phénomène, et des informations qualitatives qui rendent compte de ce que vivent réellement les sans-abri fournissent souvent davantage de renseignements sur la manière de prévenir et de résoudre ce problème que des chiffres seuls⁶⁵. Outre des recensements ponctuels, il importe de comprendre les chemins qui mènent au sans-abrisme et qui permettent d'en sortir grâce à une analyse longitudinale de la manière dont les personnes deviennent sans abri, du temps qu'elles passent dans cette situation et de la façon dont elles s'en sortent.

⁶⁴ Voir V. Metcalfe et al., *Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Nairobi* (Londres, 2011), accessible à l'adresse suivante : www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Sanctuary%20in%20the%20City.pdf.

⁶⁵ Institute of Global Homelessness, « A global framework for understanding and measuring homelessness » (2015), accessible à l'adresse suivante : http://works.bepress.com/dennis_culhane/188/.

73. L'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'homme pour mesurer efficacement le sans-abrisme doit comprendre de véritables consultations avec les parties prenantes. Pour certains groupes, l'invisibilité statistique ou le fait d'être exclus d'un recensement sont vécus comme une marginalisation et peuvent faire que certains besoins sont négligés dans les programmes et la législation. Pour d'autres groupes, tels que les jeunes des rues ou les migrants en situation irrégulière, le fait d'être identifiés par les autorités publiques peut être perçu comme un risque. Les sans-abri sont les mieux placés pour veiller à ce que les méthodes de mesure soient précises, n'excluent personne et tiennent également compte de leur situation.

VIII. Des réponses stratégiques pour s'attaquer au sans-abrisme

74. Les consultations auxquelles a procédé la Rapporteuse spéciale donnent à penser que, si l'efficacité des réponses politiques dépend de circonstances particulières, pour être efficaces, les stratégies, elles, doivent toujours être à volets multiples, comprendre un large éventail de politiques et de programmes et s'attaquer à la fois à l'exclusion sociale et au manque de logements. Plus important encore, les stratégies doivent être menées sous l'impulsion des parties prenantes, en associant la mobilisation sociale à des réformes législatives et politiques.

75. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a mis l'accent sur la nécessité d'adopter des stratégies globales dans le domaine du logement pour lutter contre le sans-abrisme, qui doivent être axées sur le droit au logement et être assorties d'objectifs, d'échéances et de procédures de plainte pour assurer le suivi et l'établissement des responsabilités. De même, dans le cas des enfants des rues, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme préconise d'adopter une approche globale reconnaissant le caractère interdépendant et indissociable des droits en question, qui repose sur une coordination entre les différents ministères compétents et la participation des familles et des communautés⁶⁶.

76. L'approche « logement d'abord » est récemment apparue comme un modèle dominant en matière de lutte contre le sans-abrisme dans des pays comme la Belgique, le Danemark, la Hongrie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Ce modèle est simple et direct : il s'agit de fournir un logement et le soutien nécessaire aux sans-abri chroniques, par exemple ceux qui ont des troubles psychologiques⁶⁷. Le fait de garder les personnes dans leur communauté plutôt que de leur proposer un traitement sans logement offre des avantages évidents, avec des résultats faciles à mesurer. Néanmoins, certains sont d'avis que l'approche « logement d'abord » ne devrait pas être généralisée étant donné qu'elle tend à mettre l'accent sur les formes visibles du sans-abrisme, ne s'attaque pas aux causes systémiques du phénomène et ne garantit pas la réinsertion des sans-abri et la construction de logements abordables⁶⁸.

77. Les stratégies nationales en matière de sans-abrisme se sont appuyées sur la législation pour définir précisément les obligations des gouvernements. Par exemple, l'Écosse a adopté en 2003 la loi sur le sans-abrisme qui énonce l'engagement de faire du logement un droit reconnu par la loi d'ici à 2012. Conformément à cet engagement, une ordonnance a été adoptée en 2012 par le Parlement écossais qui garantit le droit

⁶⁶ Voir A/HRC/19/35, par. 30.

⁶⁷ Lars Benjaminsen, « Policy review update: results from the Housing First-based Danish homelessness strategy », *European Journal of Homelessness*, vol. 7, n° 2 (décembre 2013), accessible à l'adresse suivante : www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb_review.pdf.

⁶⁸ Réponse au questionnaire fournie par l'Institut danois des droits de l'homme.

pour tous les individus considérés comme s'étant « retrouvés involontairement sans abri » d'avoir un logement fixe⁶⁹.

78. Dans de nombreux pays, les institutions nationales des droits de l'homme peuvent enquêter sur des allégations de violations de ces droits qui ont trait au sans-abrisme et adresser des recommandations aux autorités compétentes en vue d'élaborer des politiques publiques et réparer ces violations. Pour la première fois, la Commission des droits de l'homme de Mexico a tenu une consultation publique avec des groupes de sans-abri et a publié par la suite un rapport qui met l'accent sur leur situation en matière des droits de l'homme, notamment la discrimination, la criminalisation et d'autres aspects relatifs aux droits de l'homme⁷⁰.

79. Le Conseil norvégien pour les réfugiés a examiné un certain nombre de possibilités de logement pour prévenir et traiter le problème du sans-abrisme chez les personnes déplacées. Ces possibilités comprennent notamment des logements évolutifs (mise à disposition de terrains ou de logements rudimentaires que le bénéficiaire améliorera au fil du temps); des certificats d'achat de logements; des logements sociaux; la privatisation de bâtiments publics; des aides au logement; l'accès progressif à la propriété, en privilégiant d'abord la reconnaissance administrative puis juridique dans le cadre du développement des villes ou des quartiers; la rénovation des quartiers; et le soutien aux municipalités⁷¹.

80. Les sans-abri ont commencé à réaffirmer leur identité en revendiquant leurs droits de l'homme dans le cadre de mouvements sociaux et d'actions en justice. En Afrique du Sud, les habitants des bidonvilles revendiquent leur droit au logement par des moyens juridiques et politiques dans le cadre du mouvement Abahlali, lequel a pris une certaine ampleur dans la société. En Ouganda, le Réseau ougandais sur le droit, l'éthique et le VIH/sida fournit une assistance juridique gratuite aux veuves sans abri dépossédées de leurs foyers et de leurs biens en raison de lois discriminatoires sur la propriété et la succession⁷². Au sein de la Simon Community du nord de Belfast, des sans-abri, avec l'aide de l'organisation Participation and the Practice of Rights, ont lancé la Charte d'action pour le sans-abrisme visant à promouvoir les droits de l'homme des sans-abri⁷³. Au Canada, des sans-abri et des organisations de soutien ont saisi la justice pour dénoncer l'inaction des autorités nationales et infranationales face au sans-abrisme⁷⁴, qu'ils considéraient contraire à la Constitution, tout en faisant campagne pour l'adoption d'une législation⁷⁵ visant à mettre en place une stratégie nationale en matière de sans-abrisme et de logement. Aux États-Unis, les organisations de sans-abri ont systématiquement contesté avec succès les lois et les politiques qui traitent les sans-abri en délinquants et ont milité pour l'adoption de stratégies de logement aux niveaux fédéral et municipal et au niveau des États. En El Salvador, des

⁶⁹ Voir www.gov.scot/News/Releases/2012/11/tackling-homelessness21112012.

⁷⁰ Commission des droits de l'homme du district fédéral de Mexico, *Informe especial: Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013* (Mexico, 2014), disponible en espagnol à l'adresse suivante : <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf>. Résumé analytique disponible en anglais.

⁷¹ Voir Conseil norvégien pour les réfugiés et al., « Home sweet home: housing practices and tools that support durable solutions for urban IDPs » (Genève, Observatoire des situations de déplacement interne, mars 2015), p. 25 à 51.

⁷² Voir www.uganet.org/site/women-property-rights.

⁷³ Réponse au questionnaire fournie par l'organisation Participation and the Practice of Rights, Royaume-Uni.

⁷⁴ Voir *Tanudjaja c. Canada (Procureur général)*, 2014 ONCA 852.

⁷⁵ Voir Projet de loi C-400, loi visant à assurer un logement sûr, adéquat, accessible et abordable, accessible à l'adresse suivante : <https://openparliament.ca/bills/41-1/C-400/>.

communautés locales ont établi une commission nationale d'habitants pour défendre le droit au logement aux côtés d'autres organisations de la société civile⁷⁶.

81. Il existe différentes manières de garantir la participation des parties prenantes à la mise en œuvre de stratégies pour lutter contre le sans-abrisme. Le Brésil, par exemple, a créé un modèle participatif dans le domaine de l'action sociale qui repose sur des conseils réunissant les parties prenantes. En Allemagne, Munich plus précisément, des unités spéciales de prévention du sans-abrisme ont aidé à empêcher des expulsions et des saisies⁷⁷. En Europe, la FEANTSA a présenté pour le compte de sans-abri des plaintes pour violation de leurs droits devant un large éventail d'instances juridiques et politiques.

82. Il n'existe pas de solution politique ou législative universelle au sans-abrisme. Ce phénomène doit être abordé de multiples façons, en s'attaquant à ses causes structurelles dans des situations particulières. Toute politique doit traiter les problèmes rencontrés par différents groupes et soutenir les individus dans leurs luttes personnelles. Il ressort de l'étude réalisée par la FEANTSA sur les stratégies adoptées que, pour être efficaces, celles-ci doivent être exhaustives, multidimensionnelles, participatives, viables, fondées sur des preuves, des droits, des lois et les besoins, et doivent partir de la base.

83. Les pouvoirs publics à tous les niveaux devraient élaborer et mettre en œuvre des politiques, des lois et des stratégies pour prévenir et éradiquer le sans-abrisme. Tout manquement à cette obligation signifie que le sans-abrisme n'a été ni reconnu ni traité comme une violation des droits de l'homme. Ce qui fait défaut à tous les niveaux est une volonté commune de garantir l'exercice du droit à un logement convenable – et des droits connexes comme les droits à la vie et à la santé. Comme l'a dit le Consortium for Street Children, « le plus difficile pour tous les enfants des rues est de réussir à être identifiés et traités comme des titulaires de droits »⁷⁸.

84. Étant donné que les pouvoirs publics à tous les niveaux ont la responsabilité juridique ferme de garantir l'exercice des droits de l'homme, on peut exiger des décideurs politiques qu'ils incorporent les droits de l'homme dans leurs lois, politiques et programmes et notamment qu'ils consultent les sans-abri tout au long du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, qu'ils prévoient dans les stratégies des objectifs quantifiables et des échéances, assortis de mécanismes de suivi et d'examen pour garantir de bons résultats, et qu'ils mettent en place des mécanismes permettant aux sans-abri de faire valoir leurs droits et d'avoir accès à des voies de recours. Il s'agit de conditions essentielles pour que les sans-abri soient véritablement inclus dans la famille humaine, que leur dignité soit restaurée et qu'ils soient à nouveau respectés et protégés dans le cadre de l'État de droit.

IX. Conclusions et recommandations

85. L'ampleur du sans-abrisme montre l'incapacité des États à protéger et à garantir les droits de l'homme des populations les plus vulnérables. Le sans-abrisme existe dans tous les pays, quel que soit le degré de développement de leur système économique ou de leur système de gouvernance, et ce phénomène se produit en toute impunité. La nature et l'étendue du sans-abrisme au niveau mondial laissent à penser que la société ne se préoccupe guère de l'ampleur du dénuement et de la perte de dignité associés à la condition de sans-abri. Il s'agit

⁷⁶ Réponse au questionnaire fournie par l'organisation FUNDASAL, El Salvador.

⁷⁷ Voir Commission européenne, « Homelessness during the crisis », note 8/2011 (2011), p. 16.

⁷⁸ Réponse au questionnaire fournie par l'organisation Consortium for Street Children.

pourtant d'un phénomène qui nécessite l'intervention urgente et immédiate de la communauté internationale et de tous les États.

86. Le sans-abrisme est l'une des conséquences les moins examinées de la persistance des inégalités, de la répartition inéquitable des terres et des biens et de la pauvreté au niveau mondial. Ce phénomène est dû au laissez-faire de l'État face à la spéculation immobilière et aux marchés non réglementés, le logement étant considéré comme un bien plutôt que comme un droit de l'homme. Il résulte du fait que le monde entier privilégie la richesse et le pouvoir et que les personnes sans foyer servent de boucs émissaires et sont traitées avec mépris.

87. Le sans-abrisme touche de manière disproportionnée certains groupes, notamment les femmes, les jeunes, les enfants, les peuples autochtones, les personnes handicapées, les migrants et les réfugiés, les travailleurs pauvres et les LGBT. Il touche chaque groupe différemment, mais certaines causes structurelles sont les mêmes. Ces causes sont notamment : a) le désengagement des pouvoirs publics à tous les niveaux dans le domaine de la protection sociale et du logement social et la privatisation de services, d'infrastructures, de logements et d'espaces publics; b) l'abandon de la fonction sociale des terres et du logement; c) l'inaction face au creusement des inégalités en matière de revenu, de richesse et d'accès à la terre et à la propriété; d) l'adoption de politiques budgétaires et de politiques de développement qui favorisent la déréglementation et la spéculation immobilière et empêchent de développer l'offre de logements abordables; et e) face à l'urbanisation, la marginalisation et la maltraitance des plus marginalisés qui vivent dans des logements précaires et surpeuplés, sans accès à l'eau, à l'assainissement et à d'autres services de base et qui vivent sous la menace constante d'être expulsés.

88. Au lieu d'être traités comme un groupe de titulaires de droits systématiquement victimes de violations de leurs droits, les sans-abri font l'objet de stigmatisation, de discrimination et d'exclusion sociale et sont traités comme des criminels. Être sans-abri c'est aussi subir des violences, avoir une espérance de vie plus courte et des problèmes de santé et être traité comme un criminel parce que l'on tente simplement de survivre en mangeant ou en dormant dans des espaces publics. Les sans-abri sont réduits au silence et rendus invisibles, bannis à la périphérie des villes et des villages, loin des regards. Les lois, les politiques publiques et les stratégies font peu de cas de leur humanité et de leur dignité.

89. L'incapacité de mesurer efficacement le sans-abrisme et de recueillir des données sur ce phénomène, en particulier sous ses formes les moins visibles et sous ses aspects plus qualitatifs, a contribué au manque de réponses au niveau national ou mondial. L'absence de toute référence au sans-abrisme dans les objectifs de développement témoigne de la marginalisation dont continuent de faire l'objet les sans-abri.

90. Du point de vue des droits de l'homme, les obligations des États en matière de sans-abrisme sont bien établies et ont été clairement énoncées. Les États ont notamment les obligations immédiates suivantes : a) adopter et mettre en œuvre des stratégies pour mettre fin au sans-abrisme assorties d'objectifs, de cibles et d'échéances clairs; b) éliminer la pratique des expulsions forcées, en particulier lorsqu'elles conduisent au sans-abrisme; c) lutter en droit contre la discrimination, la stigmatisation et les stéréotypes négatifs dont sont victimes les sans-abri et les interdire dans la législation; d) assurer aux sans-abri un accès à des voies de recours en cas de violations de leurs droits, notamment parce que les États ne prennent pas de mesures positives pour remédier au sans-abrisme; et e) établir des règles que doivent respecter les tierces parties afin que leurs actions

soient compatibles avec l'élimination du sans-abrisme et ne soient pas discriminatoires, directement ou indirectement, envers les sans-abri.

91. Compte tenu de ces conclusions, la Rapporteuse spéciale adresse aux États les recommandations suivantes :

a) Tous les États doivent s'engager à mettre fin au sans-abrisme d'ici à 2030 ou plus tôt si possible, d'une manière qui respecte les droits de l'homme et en accord avec la cible 11.1 des objectifs de développement durable;

b) Tous les États doivent élaborer et mettre en œuvre immédiatement des stratégies coordonnées et fondées sur les droits pour prévenir et éradiquer le sans-abrisme. Ces stratégies doivent être assorties d'objectifs quantifiables et d'échéances, être élaborées et mises en œuvre en concertation et en collaboration avec les parties prenantes, faire expressément référence au droit international des droits de l'homme, notamment les droit à un logement convenable et à la non-discrimination, comprendre des mécanismes de suivi et d'examen pour veiller à ce que des progrès soient accomplis, et comporter des mécanismes de plainte en cas de violations présumées des droits de l'homme, y compris l'incapacité des États à mettre en œuvre les stratégies requises;

c) Les stratégies de lutte contre le sans-abrisme doivent être intersectorielles, doivent clairement définir et coordonner les responsabilités des pouvoirs publics à tous les niveaux et doivent s'attaquer aux causes structurelles du phénomène, y compris en tenant compte des besoins particuliers des groupes marginalisés ou vulnérables;

d) Des systèmes de mesure plus fiables du sans-abrisme, qui tiennent compte des formes moins visibles et des aspects qualitatifs de ce phénomène, doivent être mis en place. Les méthodes de collecte des données devraient associer une analyse longitudinale du sans-abrisme à des recensements ponctuels. Outre le fait d'adopter des définitions et des méthodes adaptées aux circonstances locales, les États et les autorités infranationales devraient utiliser les définitions, les méthodes et les indicateurs convenus au niveau international afin d'évaluer de manière plus objective les progrès réalisés, y compris en ce qui concerne la cible 11.1 des objectifs de développement durable;

e) Toute loi ou mesure qui incrimine les sans-abri ou les comportements liés au sans-abrisme, comme le fait de dormir ou de manger dans des espaces publics, ou qui permet de leur imposer des restrictions ou des amendes, doit être immédiatement abrogée;

f) Les sans-abri doivent être reconnus comme un groupe protégé dans toutes les lois nationales relatives à la lutte contre la discrimination et aux crimes de haine, y compris, le cas échéant, dans la Constitution, la législation nationale et infranationale concernant les droits de l'homme et les chartes des villes;

g) Un examen approfondi des lois et des politiques existantes doit être effectué pour faire en sorte que celles qui ont une intention discriminatoire envers les sans-abri ou un effet discriminatoire sur eux soient abrogées ou modifiées, conformément au droit international des droits de l'homme. L'octroi de fonds à des programmes locaux ou les paiements de transfert en leur faveur devraient être subordonnés à l'élimination de toutes les lois qui traitent les sans-abri comme des criminels ou qui sont discriminatoires à leur encontre;

h) Les sans-abri doivent se voir garantir l'accès à des procédures et à des recours efficaces en cas de violations de leurs droits, notamment parce que les États ne prennent pas de mesures raisonnables, en s'appuyant sur le maximum des ressources disponibles, pour remédier au sans-abrisme. Les actions collectives

devraient être facilitées dans la mesure du possible et des recours efficaces devraient être possibles devant diverses instances, y compris des tribunaux, des juridictions administratives et des institutions nationales des droits de l'homme;

i) Les autorités nationales et locales doivent s'engager de nouveau à fournir une protection sociale et à garantir l'accès à des logements abordables aux groupes marginalisés et vulnérables, réaffirmant ainsi que le logement est un droit de l'homme plutôt qu'un bien. Les autorités infranationales doivent avoir accès à des ressources suffisantes pour s'acquitter de leurs responsabilités;

j) Toutes les expulsions qui pourraient conduire au sans-abrisme, y compris les expulsions visant à rendre les sans-abri moins visibles, par exemple pour promouvoir le tourisme ou faciliter l'organisation de manifestations de grande envergure, doivent être reconnues en droit interne comme des violations flagrantes des droits de l'homme et être immédiatement arrêtées. Les expulsions forcées ne doivent pas avoir lieu sans véritable consultation préalable des groupes concernés, sans examen de toutes les autres options possibles, y compris la rénovation des logements, et sans la mise en œuvre de solutions de réinstallation ayant fait l'objet d'un accord avec les intéressés;

k) Une attention particulière doit être accordée au sans-abrisme des peuples autochtones résultant de déplacements (les peuples concernés devant abandonner leurs terres et leurs ressources) et de la destruction de leur identité culturelle. Ces peuples devraient bénéficier des ressources nécessaires pour mettre en œuvre des programmes visant à remédier au sans-abrisme dans les zones urbaines comme dans les zones rurales, conformément à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones.

92. La Rapporteuse spéciale adresse à d'autres acteurs les recommandations suivantes :

a) Les médias, y compris les journalistes, les comités de rédaction, les producteurs et les propriétaires, doivent veiller à ce que les sans-abri ne soient jamais décrits de manière discriminatoire ou haineuse. À cet égard, il est nécessaire de mettre en place une surveillance et une réglementation;

b) L'octroi d'une aide humanitaire ne doit pas dépendre du lieu de résidence avant un conflit ou une catastrophe naturelle. Les titres de propriété ou autres papiers que les sans-abri n'ont souvent pas en leur possession ne devraient pas les empêcher de recevoir une aide humanitaire d'urgence et à long terme;

c) Les avocats et les défenseurs doivent travailler en étroite collaboration avec les sans-abri et leurs représentants pour faire en sorte que le sans-abrisme soit traité comme une violation des droits de l'homme par n'importe quelle voie disponible. L'appareil judiciaire doit renforcer sa capacité de traiter ces plaintes et doit s'engager à le faire davantage, y compris lorsque ces plaintes visent la mise en œuvre de mesures positives. Dans ce contexte, les États doivent s'abstenir d'adopter des positions contraires au droit international des droits de l'homme dans le cadre de litiges.