



# Assemblée générale

Distr. générale  
15 janvier 2019  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quarantième session

25 février-22 mars 2019

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**

## **L'accès à la justice en tant que moyen de réalisation du droit au logement**

### **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\***

#### *Résumé*

Dans son rapport, établi en application de la résolution 34/9 du Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale examine la question fondamentale de l'accès à la justice en tant que moyen de réalisation du droit au logement. Elle suggère que la crise mondiale du logement trouve son origine dans une crise de l'accès à la justice en ce que, sans accès à la justice, le droit au logement n'est pas dûment reconnu, compris et traité comme un droit de l'homme. Des millions de personnes qui sont sans abri ou vivent dans des conditions inacceptables n'ont aucun mécanisme vers lequel se tourner pour revendiquer leur droit au logement face à l'État n'a pas réussi à réaliser progressivement ce droit, recourt aux expulsions ou traite ceux qui sont sans abri ou vivent dans un logement de fortune comme des criminels. La Rapporteuse spéciale soutient que la division obsolète du droit au logement en composantes opposables et composantes non opposables et entre droits négatifs et droits positifs doit être complètement abandonnée. Elle définit 10 principes normatifs fondamentaux que les États doivent respecter pour garantir que toutes les composantes du droit au logement peuvent donner lieu à l'introduction d'un recours effectif. En outre, elle explique comment le respect de l'obligation de réaliser progressivement le droit au logement est évalué, comment prévenir les expulsions et la criminalisation par l'accès à la justice et la participation à la prise de décisions, comment les institutions nationales des droits de l'homme et les systèmes de justice informels devraient venir jouer un rôle complémentaire à celui joué par les tribunaux et comment les acteurs du secteur privé sont tenus de garantir l'accès à la justice en tant que moyen de réalisation du droit au logement.

\* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction : la crise du logement est une crise de l'accès à la justice .....	3
II. L'accès à la justice comme moyen de réalisation du droit au logement : cadre normatif .....	4
A. Le droit au logement envisagé comme partie d'un tout .....	4
B. Principes fondamentaux de la notion de l'accès à la justice comme moyen de réalisation du droit au logement .....	5
III. L'accès à la justice en tant que moyen de réalisation progressive du droit au logement.....	8
A. Le critère du caractère approprié .....	8
B. Application en droit interne .....	10
IV. L'accès à la justice dans le cadre des expulsions et des déplacements.....	11
A. Affirmer la primauté du droit et mettre fin aux expulsions forcées .....	11
B. Repenser la justice en cas d'expulsion, de déplacement et de réinstallation.....	12
V. L'accès à la justice en tant que moyen de faire en sorte que personne ne soit plus considéré comme un criminel ou ne soit victime de discrimination en raison de sa situation en matière de logement .....	13
VI. Garantie de l'égalité d'accès à la justice .....	14
VII. Accès à la justice en dehors des tribunaux .....	17
A. Institutions nationales des droits de l'homme .....	17
B. Entreprises, droits de l'homme et droit à un recours .....	18
C. Justice informelle et coutumière .....	20
VIII. Conclusions et voie à suivre.....	21

## I. Introduction : la crise du logement est une crise de l'accès à la justice

1. On estime que 1,8 milliard de personnes n'ont pas de logement convenable. Vingt-cinq pour cent de la population urbaine mondiale vit dans des établissements informels et le nombre de sans-abri et de personnes expulsées est en augmentation dans pratiquement tous les pays. Aux États-Unis d'Amérique, plus de 2 millions de ménages sont expulsés de chez eux chaque année, c'est-à-dire 4 par minute<sup>1</sup>. Ces chiffres montrent qu'il existe non seulement une crise mondiale de l'accès à un logement convenable, mais aussi une crise mondiale de l'accès à la justice en tant que moyen de réalisation du droit au logement. Dans les États qui ont les moyens d'éliminer le sans-abrisme et le manque d'accès à un logement convenable, la persistance de ces problèmes dans les proportions actuelles ne peut avoir d'autre explication que le fait que les autorités publiques et les autres acteurs concernés ne reconnaissent pas le droit au logement comme un droit de l'homme. Le déni d'accès à la justice le montre bien. Le droit d'accéder à la justice est « inhérent à la notion même de droits de l'homme<sup>2</sup> ». Pour être titulaire de droits, y compris du droit fondamental qu'est le droit au logement, une personne doit pouvoir revendiquer ses droits et exprimer et décrire comment elle en a été privée et comment cette privation a porté atteinte à sa dignité.

2. Les violations du droit au logement représentent un échec du point de vue tant de l'administration de la justice que de la conception et de l'exécution des programmes de logement. Si les personnes qui n'ont pas de logement convenable ou pas de logement du tout n'ont pas accès à la justice, elles sont privées des moyens de dénoncer les violations de leurs droits, de s'attaquer aux causes profondes de ces violations et d'exiger une réparation appropriée. Elles ne peuvent pas contester les choix et les décisions qui sont à l'origine des conditions dans lesquelles elles vivent.

3. Le logement est l'aspect de la vie qui est le plus susceptible de susciter le besoin d'accéder à la justice. Pourtant, la nécessité de permettre l'accès à la justice en tant que réalisation du droit au logement n'est généralement pas reconnue. Il est ressorti d'une enquête menée dans 45 pays par le World Justice Project que les problèmes qui requéraient le plus fréquemment un accès à la justice étaient, dans leur grande majorité, liés au logement<sup>3</sup>. Toutefois, lorsque cette organisation a évalué la mesure dans laquelle les États permettaient aux justiciables de faire valoir leurs droits fondamentaux devant les tribunaux, elle ne s'est pas intéressée au droit au logement<sup>4</sup>. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les cibles et les indicateurs relatifs à l'accès à la justice qui relèvent de l'objectif 16 ne font aucune mention du droit au logement. Si les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme prévoient que les entreprises sont tenues de garantir l'accès à des recours effectifs, le secteur du logement résidentiel est pratiquement ignoré alors que c'est le secteur le plus vaste au monde.

4. Si l'on veut garantir l'accès à la justice en tant que moyen de réalisation du droit au logement, il faut donc remettre en question les notions qui prévalent concernant ce que suppose l'accès à la justice, en commençant par se demander quel type de justice permettrait de garantir l'exercice du droit au logement. Il faut s'attaquer non seulement aux difficultés procédurales et pratiques auxquelles se heurtent les personnes qui tentent de faire valoir leurs droits devant les tribunaux, mais aussi aux obstacles juridiques découlant du

<sup>1</sup> Voir <https://evictionlab.org/national-estimates>. Ces estimations ne concernent que les expulsions ordonnées par les tribunaux et les saisies hypothécaires.

<sup>2</sup> A/HRC/25/31, par. 2 ; voir aussi A/63/275, par. 48 à 67.

<sup>3</sup> World Justice Project, *Global Insights on Access to Justice : Findings from the World Justice Project General Population Poll in 45 Countries* (Washington, 2018). Si l'on combine les réponses aux questions concernant les droits fonciers et celles concernant l'accès à l'eau et à l'assainissement, il apparaît clairement que le logement est la préoccupation la plus importante chez les personnes interrogées.

<sup>4</sup> Voir <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018/factors-rule-law/fundamental-rights-factor>.

fait que le droit au logement n'est pas suffisamment protégé la loi et par la jurisprudence. Ceux qui vivent dans des établissements informels ou sont sans abri considèrent plus souvent les tribunaux comme des institutions qui ordonnent des expulsions ou des sanctions que comme des instances auprès desquelles le droit au logement peut être revendiqué.

5. Toutefois, ces dernières années, des progrès sans précédent ont été accomplis en ce qui concerne l'accès à la justice en tant que moyen de réalisation du droit au logement, progrès qui ont jeté les bases d'une approche nouvelle et transformatrice. Au niveau international, le droit au logement a fait l'objet d'un arbitrage du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui a abouti à une décision d'importance historique. Au niveau des pays, ce droit est au cœur des toutes nouvelles jurisprudences relatives aux droits socioéconomiques. Au niveau local, la promotion du respect du principe de responsabilité en ce qui concerne le droit au logement a inspiré l'organisation de mouvements sociaux et l'adoption de déclarations municipales des droits de l'homme<sup>5</sup>.

6. La Rapporteuse spéciale a constaté que, dans tous les pays du monde, la majorité des personnes comprenaient le droit au logement au sens où il est défini par le droit international des droits de l'homme, c'est-à-dire comme « le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité<sup>6</sup> ». La question qui s'ensuit, et qui est invariablement posée à la Rapporteuse spéciale, est celle de savoir vers qui se tourner pour revendiquer ce droit. La première et la plus importante des mesures à prendre pour réaliser le droit au logement consiste pour les États à apporter une réponse à cette question et à veiller à ce que les personnes qui veulent faire valoir leur droit au logement puissent se faire entendre et aient accès à des recours effectifs en mettant à leur disposition tous les moyens appropriés (tribunaux, stratégies axées sur les droits, institutions de défense des droits de l'homme, systèmes de justice locale et mécanismes de règlement à l'amiable)<sup>7</sup>.

## **II. L'accès à la justice comme moyen de réalisation du droit au logement : cadre normatif**

### **A. Le droit au logement envisagé comme partie d'un tout**

7. L'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi. Cette disposition s'applique sans distinction à tous les droits consacrés par la Déclaration universelle, y compris le droit au logement énoncé à l'article 25.

8. Le fait que les droits consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme aient ultérieurement fait l'objet de deux pactes distincts et que seule la nécessité de protéger les droits civils et politiques ait initialement donné lieu à l'adoption d'un protocole facultatif a suscité le débat et causé une certaine confusion quant à l'obligation de garantir l'accès à la justice et à des recours utiles pour permettre la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Cette différence de traitement entre les deux catégories de droits s'est traduite par des restrictions à l'accès à la justice comme moyen de réalisation du droit au logement. Généralement, seules pouvaient donner lieu à une action en justice les violations des éléments du droit au logement qui étaient aussi des éléments des droits civils et politiques protégés contre l'ingérence de l'État, comme le droit de ne pas être soumis à des traitements cruels et inhumains et le droit au respect de la vie privée et familiale.

<sup>5</sup> Voir les informations sur le nouveau mouvement mondial The Shift, disponibles sur [www.unhousingrapp.org/the-shift](http://www.unhousingrapp.org/the-shift).

<sup>6</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, par. 7.

<sup>7</sup> La Rapporteuse spéciale remercie les États, les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile de leurs contributions au présent rapport. Celles-ci peuvent être consultées à l'adresse suivante : [www.ohchr.org/EN/Issues/Youth/Pages/HROfYouth.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Youth/Pages/HROfYouth.aspx). La Rapporteuse spéciale remercie également Bruce Porter de l'aide qu'il lui a apportée aux fins de l'élaboration du rapport.

9. Comme le Secrétaire général l'a fait observer dans un rapport de 2013, la confusion initiale concernant l'accès à la justice comme moyen de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels a depuis été largement dissipée. Au cours des deux dernières décennies, « le système des droits de l'homme de l'ONU a invariablement reconnu le droit à un recours effectif en cas de violation des droits économiques, sociaux et culturels<sup>8</sup> ». Cette évolution, vivement soutenue par la société civile, a abouti à l'adoption de la résolution 63/117, par laquelle l'Assemblée générale a adopté le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mesure dont la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a estimé qu'elle permettait d'envisager les droits de l'homme comme un tout en ce qu'elle mettait fin à la distinction établie entre les deux catégories de droits.<sup>9</sup>

10. Ces avancées sans précédent au niveau international sont le fruit de combats en faveur du droit au logement menés par des défenseurs des droits de l'homme aux niveaux des pays et des régions. Derrière des affaires célèbres se trouvent des femmes comme Olga Tellis, en Inde, Irene Grootboom, en Afrique du Sud, et Felisa Alicia Saavedra, en Argentine, et des enfants des rues comme Villagran Milagra, au Guatemala, autant de personnes dont les expériences ont permis de mettre en lumière le lien inhérent qui existe entre le droit au logement et les valeurs humaines fondamentales attachées au droit de vivre dans la dignité<sup>10</sup>.

11. De plus en plus d'États ont fait du droit au logement un droit opposable en l'inscrivant dans leur constitution et, dans certains États qui ne reconnaissaient pas expressément ce droit, les tribunaux ont commencé à offrir aux justiciables des recours effectifs contre les violations en concluant que le droit au logement ne pouvait être dissocié du droit à la vie<sup>11</sup>. Garantir l'accès à la justice comme moyen de réalisation du droit au logement passe moins par la protection constitutionnelle de ce droit que par la reconnaissance, par les pouvoirs exécutif et judiciaire, du fait que son respect fait partie intégrante des valeurs humaines fondamentales que les tribunaux doivent protéger et dont les gouvernements sont les garants.

## **B. Principes fondamentaux de la notion de l'accès à la justice comme moyen de réalisation du droit au logement**

12. La question de savoir vers quelle instance se tourner pour faire valoir son droit au logement doit être examinée dans le contexte du droit interne des États. En effet, s'il n'appartient pas à l'État de décider d'autoriser ou non les justiciables à saisir les tribunaux pour faire respecter tel ou tel élément du droit au logement, il lui revient de déterminer la meilleure manière de le faire. Le droit international des droits de l'homme impose aux gouvernements et aux tribunaux un certain nombre d'obligations générales en ce qui concerne l'accès à la justice comme moyen de réalisation du droit au logement, obligations qui sont exprimées par les 10 principes fondamentaux suivants.

### **Principe 1 – L'accès à la justice doit être assuré par tous les moyens appropriés et répondre aux besoins de groupes de personnes divers**

13. Les États doivent garantir l'accès à la justice comme moyen de réalisation du droit au logement par tous les moyens appropriés, notamment la législation, dans toute la mesure des ressources disponibles et sans discrimination<sup>12</sup>. L'accès à la justice comme moyen de réalisation du droit au logement doit être ouvert à tous, compte étant tenu des circonstances particulières des différents groupes de personnes. Divers mécanismes, instances et

<sup>8</sup> A/HRC/25/31, par. 2.

<sup>9</sup> Louise Arbour, « Human rights made whole », Project Syndicate, 26 juin 2008.

<sup>10</sup> Cour suprême de l'Inde, *Olga Tellis and Others v. Bombay Municipal Council*, arrêt du 10 juillet 1985 ; Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud, *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, arrêt du 4 octobre 2000 ; et Cour suprême de Buenos Aires, *Comisión Municipal de la Vivienda c. Saavedra, Felisa Alicia y otros*, arrêt du 7 octobre 2002.

<sup>11</sup> Voir A/71/310.

<sup>12</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Ben Djazia et Bellili c. Espagne* (E/C.12/61/D/5/2015), par. 13.4.

institutions permettent de parvenir à cet objectif (stratégies de logement axées sur les droits, tribunaux chargés de connaître des litiges entre propriétaires et locataires, institutions de défense des droits de l'homme, mécanismes de règlement à l'amiable et systèmes de justice coutumière).

**Principe 2 – Les États doivent garantir le droit au logement dans leur système juridique interne de afin que le droit national accorde au moins le même niveau de protection que le droit international des droits de l'homme**

14. Il doit être possible d'accéder à la justice pour faire valoir tous les éléments et tous les aspects du droit au logement qui sont protégés par le droit international des droits de l'homme, et l'État doit être amené à s'acquitter de ses obligations de respecter, protéger et réaliser le droit au logement. L'accès à la justice doit concerner non seulement le droit à un abri physique, mais aussi le droit d'avoir un foyer où vivre dans la sécurité, la paix et la dignité. Des recours effectifs doivent être disponibles pour garantir la sécurité d'occupation et la disponibilité des services, l'accessibilité économique et physique et l'habitabilité du logement, le caractère adéquat de son emplacement et son adaptation aux exigences culturelles<sup>13</sup>.

**Principe 3 – Les particuliers, les ménages, les groupes de personnes et les associations doivent être habilités à saisir la justice et avoir voix au chapitre tout au long des procédures judiciaires, y compris en ce qui concerne l'octroi des réparations**

15. Les violations du droit au logement peuvent être aussi bien un problème individuel qu'un problème collectif. Il arrive souvent que des groupes de personnes entiers soient concernés par des plans d'aménagement ou des mesures d'expulsion. La justice doit donc pouvoir être saisie individuellement et collectivement. Tous devraient bénéficier d'un appui leur permettant de participer à toutes les étapes de la procédure et d'avoir voix au chapitre en ce qui concerne l'octroi de réparations. Les associations concernées et compétentes en la matière doivent pouvoir intervenir en qualité d'*amicus curiae* et être consultées pour ce qui est de l'octroi de réparations.

**Principe 4 – Le fait que le droit au logement ne soit pas considéré comme un droit opposable dans l'ordre juridique interne ne saurait justifier un déni d'accès à la justice**

16. L'État qui refuse aux justiciables la possibilité de faire valoir le droit au logement devant les tribunaux enfreint l'obligation qui lui est faite de garantir des recours effectifs pour toute violation des droits de l'homme. Pareil refus ne saurait être justifié par le fait que le droit au logement ou l'un de ses éléments n'est pas considéré comme opposable dans l'ordre juridique interne, ce raisonnement étant contraire à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>14</sup>. Les tribunaux nationaux doivent donc rejeter tout argument s'appuyant sur la théorie selon laquelle le droit au logement ne peut pas être revendiqué en justice s'il ne peut pas être revendiqué auprès d'un organe non judiciaire indépendant. Les autorités devraient s'abstenir de présenter ce type d'arguments, que ce soit devant les tribunaux nationaux ou les organes internationaux chargés des droits de l'homme.

**Principe 5 – L'accès à la justice doit concerner aussi bien les obligations négatives que les obligations positives de l'État, y compris l'obligation de réaliser progressivement le droit au logement**

17. L'accès à la justice doit être possible tant pour faire valoir des droits positifs dont la réalisation suppose l'allocation de ressources, par exemple le financement de politiques d'aide au logement ou de programmes « housing first », que pour exiger le respect de droits négatifs et contester des mesures gouvernementales aboutissant à la privation du droit au logement, comme l'expulsion ou la démolition d'habitations. Toute distinction entre les

<sup>13</sup> Observation générale n° 4, par. 8.

<sup>14</sup> « Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. »

deux catégories de droits en matière d'accès à la justice « est incompatible avec le principe selon lequel les deux ensembles de droits de l'homme sont indivisibles et interdépendants » et aurait en outre pour effet de « réduire considérablement la capacité des tribunaux de protéger les droits des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés de la société »<sup>15</sup>.

**Principe 6 – Les États peuvent charger des organes administratifs de garantir le respect de certains éléments du droit au logement, mais des recours judiciaires doivent être disponibles si nécessaire**

18. L'exercice du droit à un recours effectif ne suppose pas nécessairement l'accès à un recours judiciaire. Les recours administratifs et les autres formes de recours permettant de garantir le respect du droit au logement peuvent être adéquats pour autant qu'ils soient accessibles, abordables, rapides et efficaces<sup>16</sup>. Dans bon nombre d'États, la protection des droits fonciers et de la santé et de la sécurité des particuliers occupant le domaine public est du ressort du juge administratif. Des voies de recours judiciaires devraient néanmoins en principe venir en renfort des voies de recours non judiciaires. En d'autres termes, chaque fois que le droit au logement « ne peut être exercé pleinement sans une intervention des autorités judiciaires, un recours judiciaire doit être assuré<sup>17</sup> ».

**Principe 7 – Les tribunaux doivent interpréter et appliquer le droit interne conformément à l'obligation de respecter, de protéger et de réaliser le droit au logement mise à la charge de l'État**

19. Les décisions prises par les organes judiciaires et les organes administratifs sont fondamentales lorsqu'il s'agit de déterminer si l'État respecte le droit au logement. En effet, les tribunaux ne sont pas simplement des arbitres neutres ; ils sont aussi les gardiens des droits<sup>18</sup>. Comme les autres branches de l'État, l'appareil judiciaire est lié par l'obligation mise à la charge de l'État de respecter, de protéger et de réaliser le droit au logement<sup>19</sup>. Il doit donc exercer le pouvoir qui est le sien d'interpréter et d'appliquer le droit interne de manière à promouvoir la réalisation du droit au logement et à garantir des recours effectifs en cas de violation<sup>20</sup>. « Le déni de cette responsabilité est incompatible avec le principe de la primauté du droit, qui doit toujours être perçu comme englobant le respect des obligations internationales relatives aux droits de l'homme. »<sup>21</sup>. Lorsqu'un tribunal ordonne une expulsion sans s'assurer que les intéressés disposeront d'un logement de remplacement ou n'offre pas réparation en cas de violation du droit à la vie causée par l'absence de domicile, il porte atteinte au droit international des droits de l'homme et au principe de la primauté du droit et, ce faisant, place l'État en situation de non-respect de ses obligations internationales relatives aux droits de l'homme.

**Principe 8 – Les États doivent promouvoir la prise de décisions respectueuses du droit au logement**

20. Les pouvoirs exécutif et judiciaire doivent veiller à ce que toutes les décisions administratives et judiciaires et toutes les politiques publiques soient conformes à l'obligation de l'État de garantir le droit au logement. En cas de litige, les gouvernements devraient promouvoir et retenir une interprétation du droit interne compatible avec l'obligation d'offrir un recours utile, y compris lorsqu'ils se défendent contre des allégations de violations<sup>22</sup>. Lorsqu'un pouvoir discrétionnaire est exercé, il devrait l'être en faveur du droit au logement, ce qui signifie que les demandes d'expulsion susceptibles de provoquer une situation de sans-abrisme et les projets de zonage qui ne favorisent pas la réalisation de ce droit devraient être rejetées.

<sup>15</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national, par. 10.

<sup>16</sup> Ibid., par. 9.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Voir les résolutions 29/6 et 31/2 du Conseil des droits de l'homme.

<sup>19</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, par. 4.

<sup>20</sup> Observation générale n° 9, par. 15.

<sup>21</sup> Ibid., par. 14.

<sup>22</sup> E/C.12/CAN/CO/4-E/C.12/CAN/CO/5, par. 11 b) et 36.

### **Principe 9 – Les États doivent prévoir l’octroi de réparations individuelles et de réparations collectives**

21. Toute violation du droit au logement doit donner lieu à des réparations, lesquelles peuvent entre autres prendre la forme d’une indemnisation et de l’autorisation de récupérer son logement après une expulsion illégale. Les réparations doivent de surcroît permettre de remédier aux politiques et aux causes structurelles à l’origine de la violation et comporter des garanties de non-répétition. S’il le faut, l’État devrait être tenu d’adopter de nouvelles lois ou de modifier la législation existante, d’allouer les ressources nécessaires pour remédier aux causes structurelles des violations du droit au logement et de réglementer l’action des acteurs privés du secteur du logement.

### **Principe 10 – Les mesures de réparation doivent être appliquées par l’État sous le contrôle des tribunaux et avec la participation des titulaires de droits**

22. Qu’il s’agisse de ne pas exécuter une expulsion prévue ou d’adopter des stratégies permettant de remédier efficacement aux violations généralisées du droit au logement, il arrive trop souvent que l’État fasse fi des mesures ordonnées par les tribunaux. Or, l’exécution des décisions rendues par les tribunaux et les organes chargés des droits de l’homme est un élément fondamental de l’état de droit. Lorsque les autorités publiques ou d’autres parties ont besoin de temps pour exécuter des mesures structurelles, par exemple élaborer des programmes visant à répondre aux besoins de tel ou tel groupe de personnes, l’exécution desdites mesures devrait être supervisée de manière indépendante par le tribunal ou une autre autorité, être soumise à un délai ferme, être assortie d’une obligation de contrôle et de communication d’informations et entraîner la participation et la consultation des personnes concernées.

## **III. L’accès à la justice en tant que moyen de réalisation progressive du droit au logement**

### **A. Le critère du caractère approprié**

23. La plupart des violations du droit au logement découlent de l’incapacité des États à réaliser progressivement le droit au logement en prenant des mesures appropriées pour remédier aux conditions inacceptables dans lesquelles certaines personnes vivent. Que le problème soit l’absence de plans participatifs de modernisation des établissements informels ou l’absence de plans d’atténuation et d’élimination du sans-abrisme dans un délai raisonnable, le fait que les États ne prennent pas de mesures positives pour garantir la réalisation du droit au logement doit être considéré comme une violation des droits de l’homme des personnes et des groupes de personnes concernés. Partant, ces personnes et ces groupes doivent avoir accès à la justice afin d’amener les États à respecter les obligations énoncées au paragraphe 1 de l’article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui dispose que l’État doit prendre des mesures « au maximum de ses ressources disponibles, en vue d’assurer progressivement le plein exercice [du droit au logement] par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l’adoption de mesures législatives ».

24. L’adoption du Protocole facultatif se rapportant au Pacte a permis de clarifier deux points essentiels qui ont fait débat durant le processus de rédaction. Le texte adopté prévoit que les communications présentées par des particuliers qui se disent victimes du fait que l’État n’a pas progressivement réalisé les droits énoncés dans le Pacte sont recevables<sup>23</sup>. Il prévoit également que l’État peut adopter diverses politiques et mesures aux fins du respect des dispositions du paragraphe 1 de l’article 2, mais doit quoi qu’il en soit choisir des moyens ayant un « caractère approprié »<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Catarina de Albuquerque et Malcolm Langford, « The origins of the Optional Protocol » dans *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : A Commentary*, Malcom Langford et autres, dir. publ. (Le Cap, Pretoria University Law Press, 2016).

<sup>24</sup> Art. 8, par. 4, du Protocole facultatif.

25. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a dégagé un certain nombre de facteurs à prendre en compte pour évaluer le caractère approprié des mesures prises. Celles-ci doivent avoir un caractère délibéré et concret, viser à la réalisation du droit et être prises dans un délai raisonnablement bref. En outre, les États doivent allouer des ressources à leur réalisation dans le respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme, remédier à la situation précaire des personnes et des groupes de personnes défavorisés et marginalisés, et veiller à ce que les décisions soient prises de manière transparente et participative<sup>25</sup>.

26. Pour évaluer le caractère approprié des mesures prises, il faut entendre le point de vue des titulaires des droits et analyser leur situation en partant du principe que l'accès à la justice est une question de dignité. Le libellé du paragraphe 4 de l'article 8 du Protocole facultatif s'inspire directement de l'arrêt *Grootboom*, dans lequel la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud a apprécié le caractère approprié des politiques de logement au regard de la situation d'Irene Grootboom et d'autres personnes, qui vivaient avec leurs enfants sous des bâches en plastique installées sur un terrain de sport, sans accès à l'eau ni aux services d'assainissement. La Cour a souligné que la réalisation progressive du droit au logement n'était pas seulement une question de statistiques et a dit que le fait de pouvoir disposer d'un logement convenable était un droit de l'homme fondamental parce que les êtres humains étaient précieux et méritaient tous d'être traités avec attention et sollicitude. La Cour a estimé que si les mesures prises ne répondaient pas aux besoins des personnes les plus en détresse, alors elles risquaient de ne pas être satisfaisantes, quoi qu'en disent les statistiques<sup>26</sup>.

27. En conséquence, l'opposabilité du droit au logement garanti par le droit international s'apprécie à l'aune des mesures adoptées aux fins de la réalisation de ce droit compte tenu tant des moyens dont dispose l'État que de la situation des plaignants. Cette manière de procéder donne aux autorités une certaine souplesse quant aux mesures prises tout en étant fermement ancrée dans l'obligation de donner pleinement effet au droit au logement dans les plus brefs délais. Comme l'explique Sandra Liebenberg, exiger que les mesures adoptées aient un caractère approprié suppose non seulement que les autorités prennent les dispositions qui s'imposent, mais aussi et surtout que les titulaires des droits puissent participer à la conception et à l'exécution des stratégies et des programmes<sup>27</sup>.

28. Il faut aussi garantir l'accès à la justice lorsque les États limitent l'exercice du droit au logement en prenant des mesures rétrogrades<sup>28</sup>. Les tribunaux et les autres instances décisionnelles doivent exiger des autorités qu'elles démontrent que pareilles mesures sont pleinement justifiées en appliquant des critères très stricts et en tenant compte du maximum des ressources disponibles et de toutes les autres solutions possibles. Les mesures prises doivent être nécessaires et proportionnées, ne pas être appliquées plus longtemps que nécessaire, ne pas être source de discrimination, ne pas limiter de manière disproportionnée les droits des personnes et des groupes de personnes défavorisés et marginalisés et être adoptées en concertation avec intéressés. Toutes les garanties du droit au logement prévues par la loi doivent continuer de s'appliquer, et les personnes concernées doivent avoir accès à la justice en cas de non-respect<sup>29</sup>.

29. Le lien fondamental entre la saisine de la justice par des particuliers et la réalisation progressive du droit au logement est expliqué dans la jurisprudence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relative au Protocole facultatif. Dans l'affaire *Ben Djazia et Bellili c. Espagne*, le Comité a apprécié les mesures prises par l'État partie à la lumière des circonstances dans lesquelles une famille expulsée de son logement s'était retrouvée à

<sup>25</sup> Observation générale n° 3 (1990) concernant la nature des obligations des États parties, par. 2.

<sup>26</sup> *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, par. 44.

<sup>27</sup> Sandra Liebenberg, « Participatory justice in social rights adjudication », *Human Rights Law Review*, vol. 18, n° 4 (décembre 2018), p. 623 à 649.

<sup>28</sup> Voir Aoife Nolan, Nicholas J. Lusiani et Christian Courtis, « Two steps forward, no steps back ? Evolving criteria on the prohibition of retrogression in economic and social rights », dans *Economic and Social Rights After the Global Financial Crisis*, Aoife Nolan, dir. publ. (Cambridge University Press, 2014), p. 128 et 129.

<sup>29</sup> E/C.12/2016/1, par. 4.

la rue. Le Comité a estimé que le principe du caractère approprié exigeait de l'État qu'il « déploie tous les efforts possibles et utilise toutes les ressources à sa disposition pour garantir à titre prioritaire l'exercice du droit au logement par les personnes qui, comme les auteurs, [étaient] particulièrement dans le besoin »<sup>30</sup>, ce qui nécessitait que soient pris en compte à la fois les circonstances particulières des intéressés et des facteurs structurels<sup>31</sup>. Le Comité a demandé à l'Espagne d'offrir réparation à la famille en la consultant pour lui procurer un logement convenable et en formulant un plan global de réalisation progressive du droit au logement des personnes à faible revenu assorti d'indicateurs, d'échéances et de critères d'évaluation<sup>32</sup>.

## B. Application en droit interne

30. En droit interne, l'application du droit au logement devrait comprendre l'obligation de réaliser progressivement ce droit. La Constitution kényane de 2010 constitue à cet égard un modèle intéressant en ce sens qu'elle requiert de l'État qu'il prenne des mesures législatives, politiques et autres en vue de la réalisation progressive du droit au logement et établit des principes permettant de déterminer si les ressources allouées et les mesures prises en ce sens sont conformes au paragraphe 4 de l'article 8 du Protocole facultatif<sup>33</sup>.

31. Dans de nombreux pays d'Amérique latine, le recours en *amparo* peut permettre d'obtenir réparation en cas de violation du droit au logement, y compris en cas de violation des obligations relatives à la réalisation progressive de ce droit<sup>34</sup>. Ainsi, dans une procédure engagée par une mère et son fils sans abri, un tribunal argentin a demandé aux autorités d'adopter un plan d'élimination du sans-abrisme en concertation avec les personnes intéressées, d'assortir ce plan d'un calendrier d'application et d'allouer le maximum de ressources disponibles à son exécution<sup>35</sup>.

32. Les tribunaux indiens ont dit que l'obligation constitutionnelle d'assurer la réalisation progressive du droit au logement pouvait être inférée de l'obligation de garantir le droit à la vie<sup>36</sup>. Cette interprétation est conforme à l'observation générale adoptée récemment concernant le droit à la vie, dans laquelle le Comité des droits de l'homme a estimé que ce droit exigeait l'adoption de mesures permettant de faire face à des phénomènes de société comme le sans-abrisme si l'on voulait garantir des conditions de vie digne<sup>37</sup>.

33. La Charte sociale européenne révisée est une référence importante pour ce qui est de saisir la justice aux fins de la réalisation progressive du droit au logement. En application de l'article 31 de cet instrument, les États s'engagent à prendre des mesures positives pour favoriser l'accès à un logement d'un niveau suffisant, prévenir et réduire le sans-abrisme et rendre le coût du logement accessible aux ménages à faible revenu. Dans l'affaire *FEANTSA c. France*, le Comité européen des droits sociaux a précisé qu'il incombait à l'État de prendre des mesures « à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables,

<sup>30</sup> E/C.12/61/D/5/2015, par. 17.5.

<sup>31</sup> Ibid., par. 17.2.

<sup>32</sup> Ibid., par. 21 d).

<sup>33</sup> Constitution du Kenya, art. 21, par. 2 ; voir, cependant, Cour d'appel du Kenya, *Kenya Airports Authority v. Mitu-Bell Welfare Society and others*, appel au civil n° 218, arrêt du 11 avril 2013, dans lequel la Cour invoque la doctrine des « questions politiques » pour restreindre la protection du droit d'une population expulsée à un logement de remplacement.

<sup>34</sup> Cour suprême de l'Argentine, *Q. C., S. Y. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, recours en *amparo*, arrêt du 24 avril 2012 ; Cour constitutionnelle de l'Équateur, affaire n° 1207-10-EP, arrêt du 17 avril 2012 ; et Cour constitutionnelle de la Colombie, décision n° T-025/04, 17 juin 2004.

<sup>35</sup> Chambre de recours en contentieux administratif et fiscal de la ville autonome de Buenos Aires, *Ramallo, Beatriz y otros c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, jugement du 12 mars 2002.

<sup>36</sup> Cour suprême de l'Inde, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India and Others*, affaire n° 196 (2001), arrêt du 30 novembre 2001 ; Haute Cour de justice de Mumbai, *Shivaji Krishna Zunjare v. State of Maharashtra and Others*, jugement du 23 juillet 2004, par. 6.

<sup>37</sup> Observation générale n° 36 (2018) concernant le droit à la vie, par. 26.

en utilisant au mieux les ressources qu'il [pouvait] mobiliser<sup>38</sup> ». Plus récemment, le Comité a examiné des affaires concernant le droit au logement des gens du voyage, des Roms, des familles et des enfants non accompagnés<sup>39</sup>.

34. Malgré la jurisprudence émergente aux niveaux régional et national, les particuliers n'ont toujours qu'un accès limité à la justice pour ce qui est d'exiger la réalisation progressive de leur droit au logement. Il faut donc immédiatement et de toute urgence garantir l'accès à la justice dans ce contexte. Partant, tous les États doivent adopter des stratégies de logement prévoyant la création de mécanismes permettant d'exiger des autorités qu'elles s'acquittent dans les plus brefs délais des obligations d'éliminer le sans-abrisme et de réaliser le droit à un logement convenable pour tous<sup>40</sup>. Comme la Rapporteuse spéciale l'a fait observer dans son précédent rapport, ces obligations juridiques devraient s'inscrire dans le droit fil des engagements souscrits dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, notamment l'engagement de garantir un logement convenable pour tous d'ici à 2030<sup>41</sup>.

## IV. L'accès à la justice dans le cadre des expulsions et des déplacements

### A. Affirmer la primauté du droit et mettre fin aux expulsions forcées

35. La définition de l'expulsion forcée retenue en droit international des droits de l'homme est centrée sur le déni d'accès à la justice, l'accès à la justice étant essentiel pour prévenir ce type d'expulsion. L'expression « expulsion forcée » s'entend de « l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent<sup>42</sup> », ainsi que de l'éloignement des personnes sans abri de l'endroit où elles vivent. Les expulsions forcées sont une violation flagrante du droit international des droits de l'homme ; par conséquent, elles doivent être strictement interdites par les législations nationales et la justice doit veiller à ce que cette interdiction soit respectée. Les autorités publiques doivent scrupuleusement se conformer aux décisions rendues par les tribunaux<sup>43</sup>.

36. L'accès à la justice doit permettre de garantir que l'expulsion est une mesure de dernier recours, est ordonnée en toute légalité après consultation véritable des intéressés et une fois que toutes les solutions de rechange ont été envisagées, et ne rend pas les personnes visées sans abri. Les tribunaux doivent exiger que toutes les mesures appropriées soient prises pour que, chaque fois que c'est possible, les personnes concernées soient réinstallées sur un terrain ou dans un logement de remplacement convenable<sup>44</sup>. Les victimes d'expulsion forcée doivent être indemnisées de manière juste et équitable pour la perte de

<sup>38</sup> Comité européen des droits sociaux, *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les Sans Abris (FEANTSA) c. France*, réclamation collective n° 39/2006, décision sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, par. 58.

<sup>39</sup> Comité européen des droits sociaux, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. République tchèque* (réclamation n° 104/2014), décision sur le bien-fondé, 17 mai 2016 ; *Fédération internationale des Liges des Droits de l'Homme (FIDH) c. Irlande* (réclamation n° 110/2014), décision sur le bien-fondé, 12 mai 2017 ; *Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (EUROCEF) c. France* (réclamation n° 114/2015), décision sur le bien-fondé, 24 janvier 2018.

<sup>40</sup> Voir l'observation générale n° 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Voir également OL CAN 2/2018, disponible dans la base de données des communications des procédures spéciales ([www.ohchr.org/en/hrbodies/sp/pages/communicationsreportssp.aspx](http://www.ohchr.org/en/hrbodies/sp/pages/communicationsreportssp.aspx)).

<sup>41</sup> Voir A/HRC/37/53.

<sup>42</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 7 (1997) concernant les expulsions forcées, par. 4.

<sup>43</sup> Commission des droits de l'homme, résolutions nos 1993/77 et 2004/28.

<sup>44</sup> Voir l'observation générale n° 7 ; et E/C.12/61/D/5/2015, par. 13.4, 15.1 et 15.2.

tout bien personnel, immobilier ou autre<sup>45</sup>. Dans la mesure du possible, elles doivent être autorisées à revenir chez elles et, si leur logement a été détruit, il doit être reconstruit ou remplacé par un logement adéquat<sup>46</sup>.

37. Les expulsions forcées et les violations des principes juridiques susmentionnés, pourtant clairement énoncés, sont monnaie courante partout dans le monde. En général, les personnes qui en sont victimes n'ont pas accès à la justice. Il arrive aussi que les tribunaux ordonnent des expulsions en violation du droit international des droits de l'homme ou que les autorités foulent aux pieds leurs décisions. L'organisation Housing and Land Rights Network a recensé plus de 53 000 logements détruits dans le cadre d'expulsions forcées survenues en Inde en 2017 ; 17 % de ces expulsions étaient dues à une décision de justice<sup>47</sup>. La Rapporteuse spéciale a récemment été informée qu'en 2017, des dizaines de milliers de migrants installés dans la banlieue de Beijing<sup>48</sup> et 26 000 ménages vivant en Italie<sup>49</sup> avaient été expulsés sans qu'un autre logement ne leur soit procuré. La législation hongroise a récemment été modifiée et prévoit à présent l'expulsion forcée des personnes sans abri du lieu où elles vivent et leur placement obligatoire en détention après deux avertissements<sup>50</sup>. Au Nigéria, quelque 30 000 habitants de la communauté de pêcheurs d'Otodo Gbame ont été expulsés de force du lieu où ils vivaient depuis toujours et leurs habitations ont été détruites, en violation d'une décision de justice<sup>51</sup>. Au Kenya, les autorités ont aussi foulé aux pieds une décision de justice en expulsant de force le peuple autochtone sengerwer de la forêt d'Embobut, réduisant en cendres 1 800 habitations<sup>52</sup>.

## **B. Repenser la justice en cas d'expulsion, de déplacement et de réinstallation**

38. Dans le contexte des déplacements, l'accès à la justice ne saurait se limiter à la possibilité d'avoir une voie de recours face à une menace d'expulsion ou lorsqu'un préjudice irréparable touchant la vie d'une personne ou d'un groupe de personnes a été commis. Les demandes d'expulsion de groupes de personnes traduisent généralement l'incapacité des États à dialoguer réellement avec les intéressés pour trouver d'autres solutions respectant leurs droits et pouvant être mises en œuvre avec leur coopération et sans recours à la force. L'accès à la justice doit être repensé en droit et dans la pratique pour que les décisions prises soient respectueuses des droits de l'homme dès la conception des programmes de réinstallation ou de développement. Le dialogue doit être non une simple consultation, mais une négociation fondée sur les droits, et il faut que la justice puisse être saisie lorsque c'est nécessaire pour garantir le respect des droits de l'homme<sup>53</sup>. Un coordonnateur travaillant au sein de l'institution des droits de l'homme ou du bureau du médiateur pourrait être chargé de superviser ce processus.

39. Avant d'approuver un programme de développement, il faut en évaluer l'impact sur les droits de l'homme<sup>54</sup>. Cela suppose que l'on organise des réunions avec les habitants et que l'on permette véritablement à ceux-ci de revendiquer et d'exercer leur droit au logement. Les institutions financières internationales et les banques de développement qui s'engagent à prendre systématiquement en compte le respect des droits de l'homme dans les

<sup>45</sup> Observation générale n° 7, par. 13.

<sup>46</sup> A/73/310/Rev.1, par. 34. Voir aussi A/HRC/4/18, annexe I ; et Haute Cour du Kenya à Embu, *Ibrahim Sangor Osman v. Minister of State for Provincial Administration and Internal Security*, arrêt du 16 novembre 2011.

<sup>47</sup> Housing and Land Rights Network, *Forced Evictions in India in 2017 : An Alarming National Crisis*, fiche d'information, février 2018.

<sup>48</sup> JAL CHN 8/2018.

<sup>49</sup> JAL ITA 3/2018.

<sup>50</sup> Voir [www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/AmicusConstitutionalCourtHungary\\_1.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/AmicusConstitutionalCourtHungary_1.pdf).

<sup>51</sup> UA NGA 4/2016.

<sup>52</sup> Voir la communication qu'Amnesty International a adressée à la Rapporteuse spéciale en vue de l'élaboration du présent rapport, p. 6 et 7.

<sup>53</sup> Lucy Williams, « The right to housing in South Africa : an evolving jurisprudence », *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 45, n° 3 (printemps 2014), p. 827 à 834.

<sup>54</sup> Voir A/HRC/4/18, annexe I, par. 28 à 36.

programmes de développement devraient aussi être tenues de dialoguer avec les groupes de personnes touchés suivant une démarche axée sur les droits et garantir l'accès à la justice en établissant des procédures de plainte<sup>55</sup>.

40. L'accès à la justice permet de surcroît de s'attaquer aux causes sous-jacentes des déplacements et des expulsions. Face à l'augmentation du nombre de ménages qui n'ont pas les moyens de payer leur loyer ou de rembourser leur prêt hypothécaire, les tribunaux devraient exiger des autorités qu'elles viennent en aide à ces personnes et prennent d'autres mesures pour leur permettre de rester chez elles. Il faut par ailleurs mettre en place des mécanismes efficaces permettant de donner voix au chapitre à ceux qui s'opposent aux projets de développement qui supposent le déplacement de groupes de personnes à faible revenu.

## V. L'accès à la justice en tant que moyen de faire en sorte que personne ne soit plus considéré comme un criminel ou ne soit victime de discrimination en raison de sa situation en matière de logement

41. Dans bien des cas, les lois et la façon dont elles sont interprétées et appliquées par les tribunaux perpétuent la discrimination et la stigmatisation généralisées dont les sans-abri et les personnes qui vivent dans des établissements informels sont victimes<sup>56</sup>. Au lieu d'être considérées comme des titulaires de droits habilités à recevoir réparation en cas de violations graves du droit au logement, ces personnes sont traitées comme des criminels et des squatteurs.

42. Pour se conformer au droit international des droits de l'homme, il faut repenser l'accès à la justice de façon à mettre l'accent sur la protection et le respect du droit au logement des personnes sans abri ou mal logées, qui ne doivent pas être considérées comme des criminels. Le Conseil des droits de l'homme a demandé aux États de prendre toutes les mesures nécessaires pour abroger les dispositions législatives qui incriminent le sans-abrisme et pour garantir un recours utile et un accès à la justice aux personnes qui n'ont pas de logement<sup>57</sup>. Les organes conventionnels des Nations Unies ont établi que la situation socioéconomique, y compris le sans-abrisme, était un motif de discrimination interdit en droit international des droits de l'homme et que les législations nationales devaient refléter cette interdiction<sup>58</sup>. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a estimé que la criminalisation du sans-abrisme était une forme de discrimination croisée liée au racisme généralisé et à la colonisation des peuples autochtones<sup>59</sup>.

43. Le Comité des droits de l'homme a conclu que le fait de considérer les sans-abri comme des criminels pouvait constituer une violation du droit de ne pas être soumis à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, du droit à la liberté et à la sécurité de la personne et du droit à une protection contre l'arrestation et la détention arbitraires<sup>60</sup>. Des juridictions nationales sont parvenues à des conclusions similaires. Aux États-Unis, des tribunaux ont invoqué la protection constitutionnelle contre les peines ou traitements cruels et inusités pour infirmer des arrêtés locaux interdisant de dormir dans les lieux publics et interdire que les véhicules servant d'habitation soient mis à la fourrière pour infraction aux règles de stationnement<sup>61</sup>. Des tribunaux canadiens ont invalidé des règlements municipaux

<sup>55</sup> C. Daniel et autres, dir. publ., *Glass Half Full ? The State of Accountability in Development Finance* (Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations, 2016).

<sup>56</sup> Voir A/HRC/31/54 et A/73/310/Rev.1.

<sup>57</sup> Résolution 31/9. Voir aussi A/HRC/13/20.

<sup>58</sup> Comité des droits de l'homme, *Whelan c. Irlande* (CCPR/C/119/D/2425/2014) ; et observation générale n° 36, par. 26.

<sup>59</sup> Voir, notamment, CERD/C/USA/CO/7-9.

<sup>60</sup> CCPR/C/USA/CO/4.

<sup>61</sup> Cour d'appel des États-Unis pour le neuvième circuit, *Martin and others v. City of Boise*, opinion, 4 septembre 2018 ; et Cour supérieure de Washington, comté de King, *Seattle v. Steven Gregory Long*, décision du 2 mars 2018.

interdisant aux sans-abri de passer la nuit dans des parcs sous des abris de fortune faits de bâches ou de cartons, estimant qu'ils enfreignaient le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne<sup>62</sup>.

44. Si garantir l'accès à la justice pour contester les expulsions forcées et s'opposer à la criminalisation du sans-abrisme est important, il est néanmoins inquiétant que les tribunaux ne se soient pas davantage attachés à dire que des mesures positives devaient être prises pour garantir le droit à un logement convenable. Se contenter de protéger le droit de vivre sous des cartons ou sous une bâche dans les pays les plus riches du monde est loin de satisfaire le critère du caractère approprié retenu en droit international des droits de l'homme. Les tribunaux doivent interpréter les droits invoqués – droit à la vie, droit à la sécurité de la personne, droit à l'égalité et droit à la protection contre les traitements cruels et inhumains – dans le respect de l'obligation incombant aux États de prendre des mesures positives pour remédier au problème du sans-abrisme en ce qu'il constitue en soi une violation flagrante des droits de l'homme<sup>63</sup>. Des projets tels que la Déclaration européenne des droits des personnes sans-abri et le mouvement Housing Not Handcuffs (Un toit, pas des menottes) né aux États-Unis rassemblent des personnes qui œuvrent activement pour que les sans-abri ne soient pas considérés comme des criminels en mettant l'accent sur le fait que le droit le plus important qu'a une personne sans abri est celui, justement, de ne plus être un sans-abri<sup>64</sup>.

## VI. Garantie de l'égalité d'accès à la justice

45. Les personnes dont le droit à un logement convenable a été enfreint font partie des groupes les plus marginalisés de la société. En matière d'accès à la justice, elles se heurtent à une série d'obstacles, notamment liés à des questions d'alphabétisation, d'éducation, de pauvreté, de discrimination, d'accès à une représentation juridique et de capacité à naviguer dans des systèmes juridiques et administratifs complexes<sup>65</sup>. Lorsqu'elle existe, l'aide juridictionnelle est souvent refusée dans les affaires de logement et n'est que rarement accordée en cas de grief sur le fond lié au droit au logement. Le temps écoulé avant qu'il ne soit statué au principal fait que les personnes en détresse risquent d'accéder trop tard à la justice. Les obstacles d'ordre linguistique, culturel et religieux sont particulièrement sérieux pour les peuples autochtones, les minorités ethniques et les migrants<sup>66</sup>. Les États doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour les surmonter et garantir le plus large accès à la justice dans le cadre de l'exercice du droit au logement. Les audiences foraines peuvent permettre un accès à la justice dans les zones reculées, et une assistance juridique devrait être fournie dans le cadre d'activités de sensibilisation des communautés, associées à une éducation des populations au droit au logement et aux moyens de le faire valoir. Selon les groupes, le droit d'accès à la justice pour faire valoir le droit au logement doit être abordé de manière différente.

46. **L'accès des peuples autochtones à la justice** doit être mis en pratique dans le respect de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones<sup>67</sup>, qui affirme que les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au logement, ainsi que d'autres programmes, par l'intermédiaire de leurs propres institutions, dans la mesure du possible. Aucune réinstallation ni aucun développement concernant les communautés autochtones ne peut

<sup>62</sup> Cour suprême de la Colombie britannique, *Abbotsford (City) v. Shantz*, arrêt du 21 octobre 2015.

<sup>63</sup> Pour une analyse sous cet angle des affaires judiciaires aux États-Unis, voir Eric Tars et autres, « Can I get some remedy? Criminalization of homelessness and the obligation to provide an effective remedy », *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 45, n° 3, p. 738 à 771.

<sup>64</sup> Voir [www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN\\_0.pdf](http://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN_0.pdf) ; see also <http://housingnohandcuffs.org>.

<sup>65</sup> A/67/278, par. 5 et 6 ; voir également la communication établie par le Défenseur des droits (France) en vue de l'élaboration du présent rapport.

<sup>66</sup> Julinda Beqiraj et Lawrence McNamara, *International Access to Justice : Barriers and Solutions* (Association internationale du barreau, 2014).

<sup>67</sup> Pour en savoir plus sur l'accès à la justice des peuples autochtones fondé sur la Déclaration, consulter le document A/HRC/27/65.

avoir lieu sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause<sup>68</sup>. Les États doivent mettre en place, en concertation avec les peuples autochtones concernés, « un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources » (art. 27). De la même manière, la Convention (n° 169) de l'Organisation internationale du Travail concernant les peuples indigènes et tribaux, 1989, garantit des consultations libres et en connaissance de cause et la prise en considération de la coutume autochtone lorsqu'elle est compatible avec les droits de l'homme consacrés au niveau international. Ainsi, les peuples autochtones ont droit à ce qu'il soit statué sur leurs revendications relatives aux droits à la terre et au logement dans le respect de leurs propres lois et traditions.

47. Les États devraient pleinement soutenir les systèmes de justice autochtone afin que ceux-ci puissent mettre au point des approches différentes pour garantir le droit au logement. Il convient de s'employer particulièrement à veiller à ce que les droits des peuples autochtones qui vivent en milieu urbain, hors des territoires traditionnels, et qui sont souvent sans abri ou mal logés, soient tout autant protégés. Plusieurs États ont incorporé ces normes internationales dans leur droit interne, par voie législative ou judiciaire (interprétations judiciaires)<sup>69</sup>. L'article 57 de la Constitution de l'Équateur est exemplaire à cet égard. Il n'est malheureusement pas suffisamment appliqué.

48. Des mécanismes régionaux ont connu de certaines revendications d'autochtones concernant leurs droits à la terre et au logement qui avaient été rejetées par les mécanismes nationaux. Dans l'affaire concernant l'expulsion de la communauté ogiek de terres ancestrales dans la forêt de Mau (Kenya), la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples s'est fondée sur la Déclaration des Nations Unies pour statuer que l'État était tenu de prendre des mesures positives pour défendre les droits des peuples autochtones au développement et à la culture, ainsi que leur droit de rester sur leurs territoires traditionnels<sup>70</sup>. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a quant à elle affirmé que la relation différente que les peuples autochtones entretenaient avec la terre, la propriété et le logement devait être incorporée à l'interprétation et à l'application du droit à la propriété en vertu de la Convention américaine relative aux droits de l'homme ; elle dispose d'une jurisprudence considérable sur les droits des peuples autochtones<sup>71</sup>. Dans le cas récent des *Peuples kaliña et lokono c. Suriname*, elle a jugé que la législation du Suriname ne prévoyait pas les recours juridiques nécessaires pour protéger les droits fonciers collectifs des peuples autochtones, privant les peuples kaliña et lokono de terres et de l'accès à une rivière essentielle pour leur vie culturelle et leur survie<sup>72</sup>. Elle a ordonné que soient adoptées des mesures législatives et d'autre nature reconnaissant les droits de tous les peuples autochtones et tribaux relevant de la juridiction de l'État.

49. Les **femmes** rencontrent de multiples obstacles systémiques en matière d'accès à la justice, dont « stéréotypes sexistes, lois discriminatoires, formes de discrimination croisée ou exacerbée, exigences et pratiques en matière de procédures et de preuves, et incapacité à garantir systématiquement que les systèmes judiciaires soient physiquement, économiquement, socialement et culturellement à la portée de toutes les femmes »<sup>73</sup>, comme l'a relevé le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. L'accès à la justice pour faire valoir le droit des femmes au logement, tel que décrit dans les

<sup>68</sup> Art. 10, 11, 19, 28 et 32.

<sup>69</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Peuple autochtone kichwa de Sarayaku c. Équateur*, arrêt du 27 juin 2012, par. 164.

<sup>70</sup> Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya* (requête n° 006/2012), arrêt du 26 mai 2017, par. 126.

<sup>71</sup> Pour consulter un résumé, voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Peuples kaliña et lokono c. Suriname*, arrêt du 25 novembre 2015, par. 129 à 132.

<sup>72</sup> *Ibid.*, par. 152 à 160.

<sup>73</sup> Recommandation générale n° 33 (2015) sur l'accès des femmes à la justice, par. 3 ; voir également l'observation générale n° 16 (2005) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels, par. 21 et 38.

rapports thématiques des précédents titulaires de mandat, signifie que les femmes doivent être en mesure de contester la discrimination systémique qu'elles subissent dans différents domaines liés à la terre, au logement et à la propriété<sup>74</sup>, dont les questions d'héritage, de mariage, de divorce, de succession et d'enregistrement des titres de propriété.

50. Lorsque l'accès à la justice concernant le logement et la terre se fonde sur le droit coutumier et les pratiques traditionnelles, les femmes doivent saisir des systèmes de justice formels pour contester la discrimination systémique<sup>75</sup>. Par ailleurs, lorsque la propriété coutumière et les dispositifs du régime d'occupation sont remplacés par des titres de propriété officiels, des droits de propriété, des montages financiers et de nouveaux dispositifs concernant le régime d'occupation, les femmes se heurtent également à une discrimination systémique au sein des systèmes de justice formels. Souvent, elles n'ont pas accès aux titres de propriété, aux contrats de location ou aux crédits au logement sur la base de l'égalité<sup>76</sup>. Il convient d'agir de manière concertée pour leur offrir les espaces et le soutien nécessaires afin qu'elles puissent présenter des griefs sur le fond en matière d'égalité dans tous les domaines liés au logement, et pour élaborer des voies de recours porteuses de changement et menées par des femmes et les mettre en pratique. Il convient également de soutenir les stratégies de démarginalisation par le droit et l'éducation des femmes aux droits de la personne au niveau local<sup>77</sup>.

51. Afin que les **personnes handicapées aient accès à la justice**, les États doivent prendre des mesures positives, conformément à l'article 13 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, de façon à garantir leur participation efficace à tous les stades des procédures judiciaires. Les systèmes de justice doivent tenir compte des obstacles qu'une personne handicapée rencontre lorsqu'elle formule et présente des revendications liées à un handicap, ainsi que du fait que les griefs concernant l'exercice du droit au logement sont de nature différente. Toute décision rendue dans ces affaires doit suivre le « paradigme des droits fondamentaux des personnes handicapées », affirmé dans la Convention et décrit dans le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit des personnes handicapées au logement, qui met l'accent sur la dignité, l'égalité réelle, l'accessibilité et la participation, ainsi que sur la garantie du droit de vivre de façon autonome au sein de la société<sup>78</sup>.

52. L'**accès des enfants à la justice** pour faire valoir le droit au logement doit être fondé sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et nécessite la démarginalisation des enfants par le droit, en leur donnant accès à l'information et à un soutien, d'une manière adaptée à leur âge, et en leur donnant des moyens efficaces de faire valoir leur droit<sup>79</sup>. Des mesures spéciales doivent être prises pour assurer l'accès des enfants en situation de rue à la justice. D'après le Comité des droits de l'enfant, cela comprend « l'accès, par les enfants eux-mêmes ou des adultes qui les représentent, à des mécanismes examinant les plaintes déposées par des particuliers, ainsi qu'à des mécanismes de réparation judiciaires et non judiciaires aux niveaux local et national, comme des institutions des droits de l'homme indépendantes »<sup>80</sup>.

<sup>74</sup> Voir E/CN.4/2006/118 et A/HRC/19/53.

<sup>75</sup> Voir le Groupe de travail sur les femmes et les DESC (droits économiques, sociaux et culturels) du Réseau international pour les droits économiques, sociaux et culturels, « Mapping study on women's rights related to land, housing and natural resources », juillet 2016.

<sup>76</sup> Ben Cousins et Espen Sjaastad, « Formalisation of land rights in the South : an overview » dans *Land Use Policy*, vol. 26, n° 1 (janvier 2009).

<sup>77</sup> Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et autres, *A Practitioners' Toolkit on Women's Access to Justice Programming : Introduction* (Nations Unies, 2018). Voir, par exemple, l'initiative relative aux audiences foraines en République démocratique du Congo, disponible à l'adresse <http://www.southernafricalitigationcentre.org/wp-content/uploads/2017/08/Case-Study-DRC-Mobile-Gender-Courts.pdf>, et l'initiative concernant les femmes au Bangladesh, disponible à l'adresse [www.angoc.org/wp-content/uploads/2016/01/Women-issue-brief1.pdf](http://www.angoc.org/wp-content/uploads/2016/01/Women-issue-brief1.pdf).

<sup>78</sup> A/72/128, par. 1 à 7 et 17 à 19.

<sup>79</sup> A/HRC/25/35.

<sup>80</sup> Observation générale n° 21 (2017) sur les enfants en situation de rue, par. 22.

53. L'**accès des minorités raciales et ethniques à la justice** implique de se pencher sur la question du croisement entre racisme systémique et violations du droit au logement. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale interdit la discrimination en matière de logement fondée sur la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique et garantit l'égalité dans la jouissance du droit au logement. La discrimination et les expulsions qui touchent les communautés roms en Europe et le nombre disproportionné d'Afro-Américains parmi les sans-abri aux États-Unis sont des exemples du fait que la jouissance du droit au logement est manifestement inégale et qu'il est nécessaire d'améliorer l'accès à la justice pour apporter des changements structurels. Des mesures positives doivent notamment être prises pour combattre l'inégalité systémique qui existe au regard des conditions de logement et pour empêcher la discrimination raciale en matière d'accès à la terre, à l'hypothèque, au logement locatif et aux services. Il convient de reconnaître que la discrimination fondée sur la race et l'appartenance ethnique croise la discrimination fondée sur d'autres motifs, tels la situation socioéconomique ou le sexe.

54. L'**accès des migrants à la justice** implique de mettre en place des recours effectifs face à une discrimination systémique largement répandue en matière d'accès aux lieux d'hébergement et aux logements publics et privés<sup>81</sup>. Les migrants doivent avoir les moyens de contester les textes de loi qui les excluent de l'accès au logement social ou qui interdisent aux propriétaires privés de leur louer un bien. Si les migrants ne sont pas en mesure de présenter leurs revendications en leur nom propre, des organisations représentatives devraient s'en charger. Les migrants doivent pouvoir bénéficier de l'assistance d'un conseil sans que leur statut migratoire ne soit révélé aux autorités publiques et avoir accès, le cas échéant, à des procédures de plainte préservant l'anonymat. Les violations du droit des migrants au logement ne peuvent être justifiées au motif qu'il s'agit de mesures visant à décourager la migration irrégulière.

## VII. Accès à la justice en dehors des tribunaux

### A. Institutions nationales des droits de l'homme

55. Les institutions nationales des droits de l'homme ont une responsabilité claire et un rôle essentiel à assumer en matière de promotion et de garantie de l'accès à la justice pour faire valoir le droit au logement. Afin d'être considérées comme telles en vertu des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris), les commissions des droits de l'homme et les structures de médiation ou de défense publique doivent mettre en évidence et analyser les domaines dans lesquels l'État ne respecte pas ses obligations en matière d'accès à la justice en cas de violation de tout droit de l'homme. Elles devraient donc examiner les dispositions législatives et administratives relatives au droit au logement afin de veiller au respect du cadre normatif concernant l'accès à la justice décrit ci-dessus. Si nombre d'institutions nationales des droits de l'homme ne parviennent pas à allouer des ressources égales aux droits économiques, sociaux et culturels, en particulier au droit au logement, la plupart d'entre elles ont l'autorité nécessaire pour traiter de la question des droits de l'homme en matière de logement et sont bien placées pour jouer un rôle essentiel à cet égard<sup>82</sup>.

56. Les institutions nationales des droits de l'homme devraient suivre la réalisation progressive du droit au logement, organiser des auditions afin de veiller à ce qu'il soit pleinement tenu compte de la situation des groupes marginalisés et recommander des

<sup>81</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 30 (2004) concernant la discrimination contre les non-ressortissants.

<sup>82</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 10 (1998) sur le rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels ; voir également les communications établies par l'Allemagne, l'Azerbaïdjan, la Colombie, la France, la Géorgie, le Guatemala, le Nicaragua, la Commission sud-africaine des droits de l'homme, l'institution du Médiateur de Turquie et le réseau Housing and Land Rights Network en vue de l'élaboration du présent rapport.

mesures correctives et des solutions aux gouvernements ou aux acteurs du secteur privé<sup>83</sup>. Dans le cadre de leur action au titre des objectifs de développement durable, elles devraient assurer l'accès à la justice et le respect du principe de responsabilité quant à la réalisation progressive, notamment en ce qui concerne les objectifs et délais fixés en lien avec la cible 11.1, qui vise à assurer l'accès de tous à un logement sûr et abordable d'ici à 2030.

57. Les institutions nationales des droits de l'homme devraient sensibiliser les populations au droit et apporter une aide aux personnes qui revendiquent leur droit d'accéder à la justice pour faire valoir leur droit au logement, au moyen de tous les mécanismes existants. Elles peuvent aider les titulaires de droits à saisir les tribunaux en intentant une action en justice à leurs côtés, en endossant le rôle de tierce partie ou d'*amicus curiae*, en versant des éléments qui attestent des problèmes systémiques ou en veillant au bon examen des recours. En Colombie, le Bureau du Défenseur du peuple s'est rendu sur place pour écouter directement les communautés, a transmis des informations sur les violations systémiques du droit au logement aux autorités municipales ou nationales et a par la suite intenté une action en justice au motif du non-respect du droit au logement lorsque cela était nécessaire<sup>84</sup>. La Commission écossaise des droits de l'homme joue un rôle prépondérant dans l'élaboration de modèles visant à garantir des recours effectifs pour faire valoir le droit au logement et d'autres droits sociaux ou économiques<sup>85</sup>.

## B. Entreprises, droits de l'homme et droit à un recours

58. Compte tenu de l'ampleur de la déréglementation et de la privatisation des logements, ainsi que des investissements sans précédent des sociétés de capital-risque, des fonds de pension et d'autres acteurs financiers sur les marchés du logement, il est plus important que jamais de garantir l'accès à la justice afin que les acteurs du secteur privé rendent compte de leurs actes en matière de droit au logement. Il s'agit là d'une obligation des États, et non d'un élément que les acteurs du secteur privé peuvent librement choisir de respecter ou d'ignorer. Quel que soit le rôle accordé aux acteurs et aux investisseurs privés dans le secteur du logement, les États ne peuvent pas sous-traiter leur obligation d'assurer l'accès à la justice pour faire valoir le droit au logement. Ils sont tenus d'adopter « des mesures législatives, administratives, éducatives et les autres mesures voulues » qui imposent aux acteurs du secteur privé d'agir dans le respect de la réalisation du droit au logement, sans y nuire<sup>86</sup>.

59. Les États doivent garantir l'accès à des recours effectifs non seulement quand les acteurs du secteur privé portent « préjudice » ou « atteinte aux droits de l'homme », comme on le pense généralement, mais également pour assurer la réalisation progressive du droit au logement « par tous les moyens appropriés ». L'accès à la justice ne doit pas être uniquement possible quand des sociétés s'emploient à priver des personnes du droit au logement en les expulsant, en accaparant leurs terres ou en portant d'autres « atteintes », mais aussi lorsque leurs actes compromettent la réalisation du droit au logement, par exemple quand des sociétés de capital-risque ou de gestion de biens achètent des logements à coût raisonnable pour les remplacer par des habitations de luxe. Les personnes touchées par les agissements des entreprises locales, nationales ou transnationales qui participent à la promotion immobilière, à la location, à la vente et à la gestion de logements, qui investissent dans le logement ou qui accordent des crédits au logement, doivent pouvoir les traduire en justice.

<sup>83</sup> Voir la communication établie par la Commission sud-africaine des droits de l'homme en vue de l'élaboration du présent rapport, p. 8.

<sup>84</sup> Voir la communication établie par le Bureau du Défenseur du peuple de Colombie en vue de l'élaboration du présent rapport.

<sup>85</sup> Katie Boyle, *Models of Incorporation and Justiciability for Economic, Social and Cultural Rights* (Édimbourg, Commission écossaise des droits de l'homme, 2018).

<sup>86</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 24 (2017) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises, par. 14.

60. Les États disposent d'un large éventail d'options pour ce faire. Certaines constitutions prévoient que le droit au logement s'applique directement aux acteurs du secteur privé, ce qui ouvre droit à des recours effectifs lorsque les agissements des propriétaires, des banques et des acteurs financiers nuisent au droit au logement<sup>87</sup>. Dans d'autres pays, lorsque les obligations constitutionnelles visent uniquement le gouvernement, des litiges suscités par la Constitution peuvent pousser les autorités à imposer les réglementations nécessaires. Les privatisations devraient également être examinées par les tribunaux lorsqu'elles sont contraires à la réalisation progressive du droit au logement<sup>88</sup>.

61. Cependant, les obstacles auxquels se heurtent les requérants qui tentent de traduire une entreprise en justice sont souvent insurmontables. Des structures et écrans sociaux complexes prédominent chez ceux qui investissent dans le logement et sont difficiles à mettre à jour. Il n'y a pas « égalité des armes » entre les communautés à faible revenu et les puissantes sociétés de capital-risque. La Rapporteuse spéciale a rencontré des locataires qui, dans différents pays, avaient à faire aux mêmes sociétés de capital-risque transnationales, propriétaires hors de portée. Tous formulent des plaintes similaires mais nul n'a d'instance à saisir.

62. Dans les cas où les investisseurs privés ont bénéficié d'une aide au développement, l'accès à la justice peut être assuré au moyen des procédures de plainte des institutions financières internationales compétentes. Le Bureau du Conseiller-Médiateur pour l'application des directives, chargé des crédits au secteur privé par l'intermédiaire de la Banque mondiale, a enquêté sur plusieurs plaintes liées au logement, notamment sur une affaire dans laquelle un investisseur ne tenait pas compte des droits des personnes qui résidaient sur les lieux d'un projet de développement<sup>89</sup>. Quoiqu'il en soit, de manière générale, les institutions financières internationales ne mettent pas réellement en pratique les mécanismes de responsabilité et l'accès à la justice en ce qui concerne le droit au logement<sup>90</sup>.

63. En vertu du troisième « pilier » des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, à savoir la responsabilité d'assurer l'accès à des recours effectifs, il est proposé que des recours effectifs soient mis en place en cas de violation des droits de l'homme au moyen d'une combinaison de dispositifs judiciaires et non judiciaires répondant tous aux normes d'indépendance, d'équité, de transparence et de légitimité<sup>91</sup>. Les parties prenantes devraient être en mesure d'exprimer leurs préoccupations quant à la façon dont il est rendu compte du respect des droits de l'homme et « [remédié] aux incidences négatives sur les droits de l'homme ». Les mécanismes – élaborés de manière concertée – doivent inspirer la confiance des groupes de parties prenantes, être équitables au niveau de la procédure, apporter une assistance adéquate afin de permettre une pleine participation et être assortis de délais clairs et d'un dispositif d'examen du bon déroulement des recours. Ils doivent garantir l'accès à l'information, à des conseils indépendants et à des services d'experts, et faciliter la participation et le dialogue. Plus important encore, ils doivent veiller à ce que les résultats obtenus et les recours soient en adéquation avec le droit au logement et d'autres droits de l'homme internationalement reconnus.

64. Si ces mécanismes sont dûment axés sur le respect du droit au logement, ils peuvent jouer un rôle important en garantissant l'accès à la justice dans le cadre des activités de développement et de gestion immobiliers privés. Il est néanmoins important de ne pas

<sup>87</sup> Voir Aoife Nolan, « Holding non-state actors to account for constitutional economic and social rights violations : experiences and lessons from South Africa and Ireland », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, n° 1 (janvier 2014), p. 61 à 93.

<sup>88</sup> Voir [https://www.eldiario.es/madrid/Ana-Botella-Gobierno-condenados-millones-venta-vivienda-fondos-buitre\\_0\\_851114898.html](https://www.eldiario.es/madrid/Ana-Botella-Gobierno-condenados-millones-venta-vivienda-fondos-buitre_0_851114898.html).

<sup>89</sup> Voir Bureau du Conseiller-Médiateur pour l'application des directives, *Bélarus/Strominvest II-01/Minsk*, dossier déposé le 24 mars 2016 ; voir également *Afrique du Sud/Lonmin-02/Marikana*, dossier déposé le 16 juin 2015 ; et *Guinée/Nedbank-01/Kintinian*, dossier déposé le 27 avril 2017.

<sup>90</sup> A/73/310/Rev.1, par. 101 et 102.

<sup>91</sup> Principes 25 à 31.

confondre obligations relatives aux droits de l'homme des États et responsabilité des entreprises : il incombe aux États de réglementer les agissements des acteurs du secteur privé et de garantir l'accès à la justice lorsque ceux-ci entraînent une violation du droit au logement. Le respect du droit au logement ne peut pas se fonder sur des engagements volontaires ou des règlements obtenus par la médiation. Le cas échéant, les États devraient imposer des obligations aux acteurs du secteur privé afin de faciliter l'accès à la justice. De même qu'il peut être demandé aux promoteurs immobiliers d'adopter des mesures de protection de l'environnement ou de prévoir des aménagements pour les personnes handicapées, on peut également leur exiger, par voie législative, de mettre en place un dispositif indépendant de traitement des plaintes relatives aux droits de l'homme, une assistance judiciaire pour les résidents et un suivi et un contrôle indépendants du bon déroulement des recours.

### C. Justice informelle et coutumière

65. Les questions de logement étant généralement réglées en dehors des tribunaux, souvent au niveau local, il est important de veiller à ce que les systèmes de justice informelle et coutumière permettent également d'accéder à la justice pour faire valoir le droit au logement. De tels systèmes peuvent inclure les tribunaux coutumiers ou religieux, les autorités locales ou administratives, des assistants juridiques de proximité, des groupements de locataires ou des procédures de règlement concerté des différends. Par rapport aux tribunaux officiels, les systèmes de justice informels peuvent être culturellement et socialement moins menaçants, fonctionner de façon plus rapide et plus économique, jouir d'une plus grande légitimité aux yeux de la société et inspirer davantage de confiance auprès des demandeurs. Ils peuvent également être plus participatifs, permettre la représentation des parties prenantes dans les instances de décision et comprendre des stratégies d'autonomisation en matière de droits et une éducation aux droits de l'homme au niveau local. Ils ont souvent des compétences différentes s'agissant des questions relatives au logement à l'échelle locale, par exemple le régime informel d'occupation et d'utilisation des terres. Lorsqu'ils sont dûment inspirés par les normes relatives aux droits de l'homme et qu'ils accordent une attention particulière à l'égalité des sexes, les systèmes de justice informels peuvent rendre la justice accessible aux personnes et aux communautés là où le système de justice formel est inaccessible géographiquement ou dépourvu des capacités nécessaires<sup>92</sup>.

66. Dans de nombreux États du monde du Sud, le régime foncier coutumier s'applique à la grande majorité des transactions foncières. Dans ces contextes, les États devraient intégrer les processus informels par lesquels les questions de logement sont réglées au niveau communautaire dans les systèmes de justice formels, capables de garantir le respect des obligations internationales ou constitutionnelles relatives aux droits de l'homme. Cette approche combinée est susceptible de produire de meilleurs résultats pour les droits de l'homme.

67. Au cours de ses missions, la Rapporteuse spéciale a fait l'expérience directe des avantages des systèmes de justice informels en matière de droit au logement. À titre d'exemple, en République de Corée, la municipalité de Séoul a mis en place une commission chargée des violations des droits de l'homme en vue de permettre aux communautés et aux particuliers de présenter une plainte relative aux droits de l'homme auprès d'un groupe d'experts constitué de différents responsables municipaux, d'avocats en droits de l'homme, de personnes expérimentées et de travailleurs sociaux. Cette commission enquête sur les violations des droits de l'homme commises à l'échelle de la ville et formule des recommandations à ce sujet. Elle travaille en tandem avec un ombudsman municipal qui peut déposer une plainte officielle et engager une procédure formelle, une fois qu'une violation a été établie<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> *Informal Justice Systems : Charting a Course for Human-Rights Based Engagement* (New York, Programme des Nations Unies pour le développement, Fonds des Nations Unies pour l'enfance et ONU-Femmes), p. 11.

<sup>93</sup> Manuel de présentation de la gouvernance en matière de droits de l'homme, publié par la municipalité de Séoul et remis à la Rapporteuse spéciale lors de sa visite.

68. En Espagne, pays qui enregistre un nombre impressionnant d'expulsions chaque mois en raison des arriérés de paiement de l'hypothèque ou du loyer, un mouvement local (Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH)) agit aux côtés des locataires afin de retarder les expulsions et d'obtenir l'accès à d'autres logements. Depuis 2013, il a permis d'éviter au moins 4 065 expulsions ; la quasi-totalité des personnes concernées ont été relogées<sup>94</sup>.

## VIII. Conclusions et voie à suivre

69. **L'accès à la justice pour faire valoir le droit au logement est indissociable du droit au logement en soi. Tous les États doivent donc avoir une réponse à la question si souvent posée à la Rapporteuse spéciale, à savoir « Où puis-je aller pour revendiquer le droit au logement ? ».**

70. **Les États ne peuvent pas se considérer comme des champions des droits de l'homme tant qu'ils laissent un nombre croissant de résidents vivre et mourir dans leurs rues, sans aucun moyen de demander des comptes à leur gouvernement et sans accès à des recours effectifs. Cela fait longtemps qu'il n'est plus temps de s'excuser, de se justifier ou de détourner le regard quand l'accès à la justice pour faire valoir le droit au logement est refusé. Les droits doivent être assortis de possibilités de recours et les gouvernements doivent rendre des comptes aux titulaires de droits.**

71. **L'expulsion généralisée des personnes qui vivent dans des établissements informels, le mépris des décisions de justice et de la prééminence du droit et la criminalisation des sans-abri indiquent une chose : les personnes dont le droit au logement est enfreint ne sont ni reconnues ni traitées comme des membres à part entière de la famille humaine. Tant qu'ils refusent l'accès à la justice en tant que moyen de faire valoir le droit au logement, les États perpétuent une hiérarchie des droits de l'homme, révélant une attitude discriminatoire selon laquelle certains droits (et donc certains titulaires de droits) sont plus importants que d'autres.**

72. **Revendiquer l'accès à la justice ne revient pas à exiger un logement fourni par l'État. C'est une question de reconnaissance de la dignité inhérente aux personnes dont le droit au logement a été enfreint et de leurs droits égaux et inaliénables. Il s'agit de fournir un espace consacré aux droits de l'homme, dans lequel la revendication du droit de vivre dans la dignité et la sécurité est clairement entendue, prise en compte et satisfaite.**

73. **Dans le monde, la création d'espaces où l'on peut revendiquer le droit au logement est de plus en plus soutenue. Les mouvements sociaux, les maires et un nombre croissant de gouvernements, d'institutions des droits de l'homme et de tribunaux s'engagent de nouveau en faveur du droit au logement et de l'autonomisation des titulaires de droits afin que ceux-ci puissent revendiquer leurs droits et demander aux pouvoirs publics – à tous les échelons –, aux sociétés transnationales et à d'autres acteurs financiers de rendre compte de leurs actes.**

74. **L'accès à la justice pour faire valoir le droit au logement peut être prévu dans tous les États ; il suffit de s'y engager. Dans les États qui ont reconnu le droit au logement dans leur constitution, les tribunaux doivent insuffler la vie à ces dispositions afin que toutes les composantes du droit au logement puissent être revendiquées, qu'elles puissent faire l'objet d'une décision de justice et que des recours effectifs soient garantis. Lorsque les États ne reconnaissent pas explicitement le droit au logement dans leur constitution, l'accès à la justice peut se faire au moyen de la reconnaissance de son interdépendance et de son indivisibilité avec le droit à la vie et d'autres droits.**

<sup>94</sup> Voir <https://afectadosporlahipoteca.com/asesoria-y-recursos/asesoria-colectiva/>.

75. Nombre d'acteurs doivent cesser de tenir le droit au logement et les personnes qui le revendiquent à l'écart de la pratique des droits de l'homme. Les institutions nationales des droits de l'homme, les conseils de la magistrature, les communautés juridiques et les organisations internationales des droits de l'homme devraient être à l'avant-garde d'initiatives communes visant à garantir l'accès à la justice pour faire valoir le droit au logement. Cependant, c'est en fin de compte aux États qu'il incombe de prévoir le soutien et les mécanismes institutionnels nécessaires à cette fin.

76. La réalisation de l'accès à la justice pour faire valoir le droit au logement est une tâche qui se poursuit. Elle se fait en partant du terrain. Elle commence lorsque les personnes, les groupes et les communautés reconnaissent que leur situation constitue une violation du droit au logement et formulent une revendication en matière de droits de l'homme. Les demandeurs doivent être soutenus par leurs communautés, les avocats, les organisations des droits de l'homme et d'autres acteurs afin de faire valoir leur droit. Il doit y avoir un espace dans lequel leur plainte peut être entendue et jugée. Enfin, des recours effectifs doivent être garantis aux demandeurs et se dérouler comme il convient.

---