



Conseil Economique et Social

Distr.
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/1993/15
22 juin 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la lutte contre
les mesures discriminatoires et
de la protection des minorités
Quarante-cinquième session
Point 8 de l'ordre du jour provisoire

REALISATION DES DROITS ECONOMIQUES SOCIAUX ET CULTURELS

Le droit à un logement convenable : document de travail présenté
par M. Rajindar Sachar, Rapporteur spécial nommé en application
de la résolution 1992/26 de la Sous-Commission de la lutte contre
les mesures discriminatoires et de la protection des minorités
et de la décision 1993/103 de la Commission des droits de l'homme

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 - 14	3
I. AUTRES ACTIVITES MENEES DANS LE MEME DOMAINE .	15 - 20	6
II. RECONNAISSANCE LEGALE ET FORMULATION JURIDIQUE	21 - 34	7
III. RESPONSABILITE DE L'ETAT	35 - 42	11
IV. OBLIGATIONS DES ETATS : SYNTHESE	43 - 82	14
V. LES COMPOSANTES DU DROIT AU LOGEMENT	83 - 92	22
VI. APPROFONDISSEMENT DE L'ANALYSE DES OBLIGATIONS DES ETATS	93 - 97	24
VII. LEGISLATION INTERNE RELATIVE AU DROIT AU LOGEMENT	98 - 101	26

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Page</u>
VIII. LES FAIBLESSES DE L'APPROCHE JURIDIQUE	102 - 107	27
IX. LE DROIT AU LOGEMENT PEUT-IL ETRE INVOQUE DEVANT LES TRIBUNAUX	108 - 112	28
X. APERCU DE LA JURISPRUDENCE EN MATIERE DE DROIT AU LOGEMENT	113	29
A. La Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme	114 - 118	30
B. Comité européen d'experts indépendants . .	119 - 124	31
C. Tribunaux nationaux	125 - 133	33
XI. VIOLATIONS DU DROIT AU LOGEMENT	134 - 147	36
XII. LE ROLE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DANS L'ELABORATION DE LOIS RELATIVES AU DROIT AU LOGEMENT	148 - 153	39
XIII. INDICATEURS RELATIFS AU DROIT AU LOGEMENT . . .	154 - 158	40
XIV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS PRELIMINAIRES .	159 - 165	41
<u>Annexe</u> : Eléments de la législation internationale en matière de droits de l'homme sur lesquels s'appuie le droit à un logement adéquat		48

Introduction

1. Le 29 août 1991, à sa quarante-troisième session, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a adopté, sans l'avoir mise aux voix, la résolution 1991/26 par laquelle elle chargeait M. Rajindar Sachar d'élaborer un document de travail sur le droit à un logement convenable en vue de déterminer la meilleure manière de promouvoir la reconnaissance et l'application de ce droit.
2. Le document de travail (E/CN.4/Sub.2/1992/15) a été soumis à la quarante-quatrième session de la Sous-Commission qui l'a examiné de manière approfondie. Lors de cette session, la Sous-Commission a adopté sans l'avoir mise aux voix la résolution 1992/26 intitulée "Promotion de la réalisation du droit à un logement convenable" dans laquelle elle a, notamment, exprimé sa satisfaction pour le document de travail et encouragé tous les Etats à poursuivre des politiques efficaces et à adopter des dispositions législatives visant à assurer le droit de tous leurs habitants à un logement convenable, en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables qui sont sans abri ou mal logés.
3. Les membres de la Sous-Commission et les représentants des organisations non gouvernementales ont bien accueilli ce document de travail. Ils ont souscrit à l'approche que le Rapporteur spécial avait adoptée pour déterminer les causes profondes de la fréquence et de la ténacité des crises du logement dans la société. Il a aussi été reconnu que la méthode consistant, d'une part, à détecter les violations et, de l'autre, à prévoir les efforts soutenus qui devront être accomplis en matière de droits "préventifs" tels que le droit au logement, offrait un bon moyen de prendre conscience des possibilités liées à toute approche fondée sur le respect des droits de l'homme.
4. A sa quarante-neuvième session, la Commission des droits de l'homme a entériné, dans sa décision 1993/103, la décision de la Sous-Commission de nommer M. Rajindar Sachar rapporteur spécial sur la promotion de la réalisation du droit à un logement convenable.
5. Le présent rapport intérimaire contiendra un examen détaillé de plusieurs questions que le Rapporteur spécial a abordées dans son document de travail, à savoir : les autres activités menées dans le même domaine; les fondements juridiques du droit au logement; une synthèse des obligations des Etats et des responsabilités qui en découlent; les conditions donnant droit au logement; les législations internes relatives au droit au logement; la question de la justiciabilité du droit au logement; la jurisprudence en matière de droit au logement; les violations du droit au logement; et les conclusions et recommandations préliminaires. Ce rapport visera principalement à définir et à préciser les obligations des Etats en ce qui concerne le droit à un logement convenable, ainsi que d'autres aspects juridiques de ce droit fondamental.
6. D'autres points soulevés dans le document de travail de 1992 seront traités dans des rapports ultérieurs. Dans le prochain rapport, le Rapporteur spécial se propose d'étudier des situations de facto afin d'évaluer le degré de réalisation du droit à un logement convenable et la mesure dans laquelle ce droit peut effectivement s'appliquer, s'affirmer et se réaliser partout, dans des situations concrètes.

7. Comme on tentera de le démontrer dans ce rapport, il est un fait que, malgré les fondements juridiques solides du droit au logement et l'avis général des instances qui s'occupent des questions relatives aux droits de l'homme, selon lesquelles les conditions de logement et de vie se dégradent dans le monde entier, le droit au logement et les conditions qu'il présuppose ne retiennent guère l'attention et sont un des aspects des droits de l'homme n'ayant pas encore donné lieu à des études approfondies. La preuve en est l'absence de toute mention de ce droit ou des travaux que mènent diverses instances des Nations Unies qui s'occupent des questions relatives aux droits de l'homme dans le projet de déclaration établi pour la Conférence mondiale sur les droits de l'homme.

8. Alors qu'il apparaît tout à fait clairement que, non seulement dans les pays en développement, mais aussi dans les pays industrialisés et dans ceux de l'ancien bloc soviétique, les conditions de logement et de vie empirent, il faut se rendre à l'évidence et constater que le système des Nations Unies a refusé jusqu'ici de reconnaître combien cette attitude de mépris et d'indifférence pesait lourd sur l'avenir des droits de l'homme dans le monde entier.

9. On trouvera dans le document de travail une brève analyse des principaux aspects de la situation en matière de droit au logement. Les causes de la crise globale du logement seront examinées de manière plus approfondie dans les prochains rapports mais, dans un souci de clarté, le Rapporteur spécial tient à mentionner d'ores et déjà les facteurs suivants :

a) Logement et égalité entre les sexes : Il faudrait qu'il soit largement reconnu que ce sont au premier chef les femmes qui soutiennent l'économie des ménages et que ce sont elles les premières victimes de la crise économique. La question de l'égalité des droits en matière de sécurité du logement et celle du rôle que le droit au logement peut jouer pour promouvoir l'égalité entre les sexes appellent une étude plus détaillée.

b) Rôle de la planification : On ne sait pas assez que les programmes et les politiques de planification peuvent avoir un effet négatif sur les choix qui s'offrent à la population pour faire valoir son droit au logement. Le rôle que joue la planification comme instrument servant à imposer l'idéologie de l'Etat, notamment la politique de celui-ci dans des territoires qu'il occupe, est aussi une source d'inquiétude et il convient d'examiner cette question dans le contexte des violations du droit au logement.

c) Etendue du paupérisme rural : L'ampleur du phénomène de l'urbanisation dans le monde est couramment soulignée, mais on dit moins qu'une forte proportion de la population (dans certains pays jusqu'à 75 %) continue de vivre dans les zones rurales, souvent dans une situation très précaire et sans avoir accès à un logement. C'est la raison pour laquelle le problème du droit au logement se pose aussi bien dans les milieux ruraux qu'urbains;

d) Déni du droit d'accès à la propriété foncière. La spéculation foncière et la vente de terrains (sur lesquels construire des logements), d'une part et, de l'autre, la mauvaise volonté mise à opérer une réforme

agriculteur qui permettrait à plus de gens d'acquiescer un lopin de terre en vue de se loger, constituent les principaux obstacles à la réalisation du droit au logement.

e) Inéquité des politiques fiscales. Les gouvernements font régulièrement preuve de bienveillance envers les privilégiés mais se montrent incapables de mettre de l'ordre dans les politiques fiscales (taxation, allocations et politiques budgétaires notamment) afin de subventionner les secteurs défavorisés et de répondre aux besoins de ceux qui se voient dénier leur droit au logement. Des changements s'imposent dans ce domaine.

f) Non-reconnaissance de l'effort réel de construction.
Des renseignements provenant de sources diverses ont amené le Rapporteur spécial à conclure que, dans de nombreuses régions du monde, en particulier dans les pays en développement, ce sont les gens eux-mêmes qui, avec ou sans aide extérieure, construisent leur logement et aménagent leur cadre de vie. Reconnaître ce fait et s'efforcer d'élaborer des politiques et des programmes tenant compte des obligations particulières que ces initiatives personnelles imposent aux Etats contribuerait dans une large mesure à la solution de la crise du logement.

10. Le Rapporteur spécial tient à souligner que la liste des causes mentionnées plus haut n'est pas exhaustive et qu'elle sera complétée dans des rapports ultérieurs, compte tenu des observations reçues sur la manière d'aborder les questions relatives à la crise généralisée du logement. Le Rapporteur spécial dressera une liste aussi complète que possible, soucieux qu'il est d'exposer de manière convaincante et complète les nombreux aspects de la crise généralisée du logement qui, pris ensemble, révèlent un tableau très sombre des conditions dans lesquelles beaucoup de gens sont contraints de vivre, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. L'un des objectifs du Rapporteur spécial sera de montrer, à l'aide des renseignements disponibles, qu'il est urgent que le système des Nations Unies agisse pour protéger le droit au logement.

11. S'agissant de l'étude qu'il a été chargé d'entreprendre, le Rapporteur spécial pense que déterminer les fondements juridiques, tant au plan international que national, du droit au logement et cerner les problèmes qui se posent à cet égard, est un point de départ nécessaire, mais non pas suffisant. Etant donné la manière dont fonctionnent les organes des Nations Unies qui s'occupent des questions des droits de l'homme, c'est là une tâche nécessaire mais dont il ne viendra pas à bout sans rencontrer d'obstacles.

12. Toutes les questions qui découlent de l'analyse des causes structurelles mentionnées dans le document de travail du Rapporteur spécial sont au moins aussi importantes. Vu le fossé qui sépare le champ du droit international et des mesures législatives en général de la situation critique du logement au niveau local, il est essentiel de mettre l'accent sur la dimension humaine du droit au logement et de se concentrer sur tout ce que celle-ci implique - facteurs de survie, pauvreté et déni de droit, perte de moyens, discrimination et manque d'occasions pour la prise de décisions par la voie démocratique.

13. Le Rapporteur spécial tient à souligner qu'il a tenté, dans le présent rapport, d'aborder des questions qui lui semblent avoir été négligées ou qui n'ont pas donné lieu à un examen suffisamment approfondi, et ce d'autant plus que son mandat suppose aussi qu'il fasse des suggestions tendant à ce que la réalisation du droit au logement, pour chacun et partout, soit plus efficace et plus équitable.

14. Le Rapporteur spécial s'est aussi efforcé d'éviter, dans la mesure du possible, tout chevauchement avec d'autres activités de la Sous-Commission.

I. AUTRES ACTIVITES MENEES DANS LE MEME DOMAINE

15. Les activités de la Sous-Commission relatives au droit au logement doivent être considérées compte tenu de l'attention de plus en plus grande que les organes des Nations Unies qui s'occupent des questions relatives aux droits de l'homme portent à ce droit, ainsi que du fait que les campagnes locales, nationales, régionales et celles qui sont menées par les organisations internationales non gouvernementales, reposent sur les principes liés au droit au logement. De plus, un nombre croissant d'études de la Sous-Commission traitent de certains aspects des droits économiques, sociaux et culturels; tel est notamment le cas des études des rapporteurs spéciaux sur les transferts de populations, l'extrême pauvreté, l'environnement et l'indemnisation.

16. En ce qui concerne la place que le programme de l'ONU en matière de droits de l'homme accorde à la question du droit au logement, il est tout à fait significatif qu'au moins 10 des résolutions que la Commission des droits de l'homme a adoptées à sa toute dernière session, en 1993, traitent d'une manière ou d'une autre de la question du logement et que, parmi celles-ci, plusieurs portent sur la situation des droits de l'homme dans certains pays 1/. Le droit à un logement convenable occupe une place particulièrement importante dans la résolution 1993/77 relative aux expulsions forcées et dans la résolution 1993/14 relative aux droits économiques, sociaux et culturels 2/.

17. Il faut aussi mentionner les nombreuses et intéressantes analyses que l'expert indépendant sur le droit de toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, à la propriété a présentées sur le rapport entre le droit à la propriété et le droit à un logement convenable, lesquelles confortent l'approche que le Rapporteur spécial a adoptée dans son document de travail de 1992, ainsi que les nombreuses distinctions établies entre ces notions 3/.

18. A sa septième session, en 1992 4/, et à sa huitième session, en 1993, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est livré à un examen attentif de la question du respect, par les Etats parties, des dispositions relatives au droit au logement qui figurent dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et a condamné énergiquement plusieurs Etats parties pour non-respect de ces dispositions.

19. Créant un précédent qui pourrait se révéler utile, la Commission des établissements humains de l'ONU (CNUEH) a adopté dans les premiers mois de 1993 sa toute première résolution relative au droit au logement, intitulée

"Le droit à un logement convenable". Le texte de cette résolution tranche nettement sur la politique pratiquée précédemment par cet organe et pourrait amener à porter davantage d'attention aux aspects du logement plus particulièrement liés aux droits de l'homme et que la Commission et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) négligeaient depuis si longtemps. Dans cette résolution, tous les Etats sont engagés à coopérer avec le Rapporteur spécial, à l'aider dans sa tâche et à lui communiquer toute information susceptible d'en faciliter l'accomplissement 5/.

20. Compte tenu de ce qui précède, d'autres activités menées dans le même domaine par les organes des Nations Unies et de l'intérêt croissant porté, à tous les niveaux, au droit au logement en tant que droit fondamental, le Rapporteur spécial est convaincu qu'au stade où en est son étude, c'est en s'attaquant en premier lieu à plusieurs questions juridiques essentielles qui découlent directement de ce droit qu'il pourrait le plus utilement contribuer au consensus et à l'interprétation plus large qui se dégagent à propos du droit à un logement convenable. Ce faisant, le Rapporteur tentera d'étayer son opinion selon laquelle il reste à faire des progrès importants au sein des organes des droits de l'homme et d'autres instances pour susciter l'intérêt et la volonté politiques nécessaires afin que le droit au logement que proclame la loi devienne réalité pour les centaines de millions de personnes qui en attendent encore la réalisation. Il démontrera en même temps que bien plus qu'on ne le pense en général a été fait pour promouvoir le droit au logement.

II. RECONNAISSANCE LEGALE ET FORMULATION JURIDIQUE

21. Le droit à un logement convenable, en tant qu'aspect distinct et unique du droit international humanitaire, est consacré dans de nombreux traités, déclarations, accords, recommandations, résolutions et autres textes juridiques. Sur le plan national, un nombre relativement élevé d'Etats ont expressément codifié dans leur constitution le droit au logement et presque tous les Etats ont une législation qui traite, d'une manière ou d'une autre, du droit à un logement convenable. S'il n'entre pas dans le cadre du présent rapport d'offrir une description juridique détaillée des textes traitant du droit au logement, il n'en sera pas moins utile de mentionner brièvement ceux où il en est question, pour présenter ensuite une analyse beaucoup plus précise du sens qu'il faut donner à ce droit si l'on veut qu'il signifie quelque chose pour ceux qui sont appelés à en bénéficier.

22. Toute analyse de la reconnaissance légale et de la formulation juridique du droit au logement s'inscrivant dans le système du droit international humanitaire doit commencer par la citation de l'article 25 1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Celui-ci représente en effet un des éléments fondamentaux sur lesquels reposent tous les droits économiques, sociaux et culturels : le droit à un niveau de vie suffisant englobe le droit à un logement convenable. L'article 25 1) se présente comme suit :

"Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas

de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté." 6/

23. Si beaucoup peut être dit et a été dit sur les incidences de l'article 25, il importe de noter qu'il est à l'origine de l'article 11 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui se lit comme suit :

"Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie." 7/

24. Le processus d'élaboration du Pacte et les travaux préparatoires qui se sont déroulés de 1951 à 1963, témoignent de l'importance capitale accordée au droit au logement au début des années 50 déjà, où plusieurs Etats avaient demandé qu'un article lui soit spécialement consacré. Bien qu'il n'ait pas été possible de parvenir à un accord sur cette question, d'aucuns préconisèrent avec insistance l'inclusion, dans les mesures d'application, d'un article qui garantirait au minimum que les Etats adoptent une législation assurant à chaque être humain un logement conforme à sa dignité. Cette démarche rencontra une certaine opposition et, dans le texte présenté à l'Assemblée générale en 1954, le logement fut associé à la nourriture et au vêtement, sous une forme très proche de celle du texte actuel. Le débat à l'Assemblée générale porta malheureusement beaucoup plus sur le choix des termes que sur le droit au logement quant au fond 8/.

25. Lors de la discussion à laquelle a donné lieu la rédaction du texte, il a été examiné si le terme "décent" devait être utilisé de préférence au terme "convenable" pour définir le logement, l'alimentation et l'habillement. La question de savoir s'il fallait mentionner ou non la "coopération internationale" à propos de ces droits a aussi été soulevée. Ces termes ont finalement été acceptés, mais la motion portant sur une clause séparée concernant expressément l'application de l'article 11 a été rejetée. Le Pacte a finalement été adopté en 1966 et est entré en vigueur en 1976.

26. L'étude de l'élaboration de l'article 11 1) montre à l'évidence que les Etats ont été largement influencés par le libellé et l'esprit de l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il en est résulté une définition étroite du droit au logement, alors que le droit à l'alimentation faisait l'objet d'un article séparé. Il ressort toutefois de la série de questions soulevées et des différentes conceptions du droit au logement exprimées par les Etats ayant participé aux travaux qu'il existe une large interprétation de ce droit qu'il appartiendra encore à la communauté internationale de définir. Cette approche est renforcée par l'emploi, dans l'article 11, du terme "suffisant". Associé au membre de phrase "[le droit de toute personne] à une amélioration constante de ses conditions d'existence",

avec ses nombreuses connotations, le droit au logement acquiert une portée qui dépasse inévitablement et de loin ce qu'on entendait par "quatre murs et un toit".

27. Si l'article 11.1 est plein d'enseignement sur la teneur du droit à un logement suffisant (ou convenable) et sur les devoirs que cela implique, ceux-ci seront largement évoqués dans l'analyse qui va suivre sur les obligations des Etats. Il importe de noter toutefois que le droit à un logement qualifié de "suffisant" est un droit dont "chacun" doit pouvoir bénéficier et, d'une manière générale, un droit qui soulève dans la société l'espoir que les gouvernements feront tout leur possible pour qu'il soit garanti à tous les habitants et avec le maximum de célérité.

28. Depuis sa création, en 1987, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels veille à la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et s'emploie à préciser les directives générales pour la présentation des rapports des Etats, travaux qui confirment la tendance à une interprétation plus large et plus globale du droit au logement. La diversité et la précision des questions posées aux Etats parties, notamment sur le nombre des sans-abri, la fréquence des expulsions forcées, la portée de la législation pertinente et d'autres questions clés, témoignent de l'attention que le Comité porte à ce droit fondamental, encourageant les gouvernements à rassembler des indicateurs que leurs bases de données ne comportent pas habituellement. Il faut aussi se réjouir de la tendance du Comité à poser aux Etats des questions plus précises encore, questions que lui inspirent les renseignements qu'il reçoit en plus des rapports des gouvernements. Cette tendance montre que le Comité ne cesse d'innover dans ses travaux sur le droit au logement.

29. Outre les principaux fondements juridiques du droit au logement qui s'inscrivent dans le cadre du droit international humanitaire, il existe des textes qui mentionnent aussi ce droit, directement ou implicitement : la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965, interdiction de toute discrimination raciale dans l'accès au logement); la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979, droit d'accès des femmes vivant dans les zones rurales à un logement suffisant); la Convention relative aux droits de l'enfant (1989, devoir des Etats de fournir une assistance matérielle, notamment en matière de logement, aux enfants qui en ont besoin); la Convention relative au statut des réfugiés (1950, égalité de traitement, s'agissant du logement, pour les réfugiés comme pour les étrangers en général); la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990, égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès au logement, y compris aux programmes de logements sociaux, et protection contre l'exploitation en matière de loyers); la Recommandation No 115 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) concernant le logement des travailleurs (1961, qui prévoit que tous les travailleurs et leur famille doivent pouvoir disposer d'un logement adéquat et convenable et d'un milieu d'habitat approprié); la Déclaration des droits de l'enfant (1959, droit de l'enfant à un logement adéquat); la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social (1969, garantie pour tous, et en particulier pour les personnes à faible revenu et les familles nombreuses,

de disposer de logements et de services collectifs satisfaisants); la Déclaration sur le droit au développement (1986, égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base et au logement) 9/.

30. La Déclaration de Vancouver sur les établissements humains des Nations Unies, de 1976 9/ contient toute une série de clauses relatives au droit au logement, notamment au chapitre III (8) et au chapitre II (A.3) où on peut lire ce qui suit :

"Disposer d'un logement et de services suffisants est un droit fondamental de l'homme et les gouvernements ont donc le devoir de faire en sorte que tous leurs ressortissants puissent exercer ce droit, en commençant par aider directement les couches les plus défavorisées de la population en instituant des programmes qui encouragent l'initiative personnelle et l'action collective. Il faut que les gouvernements s'efforcent d'éliminer tous les obstacles qui retardent la réalisation de ces objectifs. Une attention spéciale doit être donnée à l'élimination de la ségrégation sociale et raciale au moyen, entre autres, de la création de communautés mieux équilibrées mélangeant des groupes sociaux, des professions, des logements et des équipements différents.

Les politiques des établissements humains reflètent les idéologies des Etats. Ces politiques étant de puissants instruments de changement, il faut se garder de s'en servir pour déposséder les gens de leurs maisons et de leurs terres ou pour consacrer les privilèges et l'exploitation. Les politiques des établissements humains doivent être conformes à la Déclaration de principes et à la Déclaration universelle des droits de l'homme."

31. De plus, les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme ont adopté des instruments juridiques qui mentionnent spécifiquement le droit au logement et contiennent des dispositions dans ce sens. En ce qui concerne l'Europe, il convient de citer les textes suivants : la Charte sociale européenne (1961, encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, égalité d'accès au logement pour les nationaux et les travailleurs migrants, et droit des personnes âgées à un logement répondant à leurs besoins et à leur état de santé ou à une assistance appropriée en vue d'adapter leur logement) 10/; la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989, droit des personnes handicapées de pouvoir bénéficier de mesures visant à favoriser leur intégration professionnelle et sociale et notamment leur accès au logement); l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (1975, égalité des droits entre travailleurs migrants et nationaux des pays d'accueil afin que les travailleurs migrants bénéficient de conditions satisfaisantes de vie et notamment de logement); la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, document de clôture (1989, appelant les Etats à porter une attention particulière aux problèmes qui se posent dans le domaine du logement); et le Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990, question du logement en particulier) 11/.

32. Le Système interaméricain de protection des droits de l'homme de l'Organisation des Etats américains (OEA) et le Système africain de protection des droits de l'homme de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) ont porté

sensiblement moins d'attention au droit au logement, en dépit du fait que certains Etats Membres ont, à des degrés divers, des obligations internationales concernant ces droits et que plusieurs Etats des régions concernées mentionnent le droit au logement dans leurs constitutions respectives.

33. Bien que l'article 31 k) de la Charte de l'Organisation des Etats américains, de 1948, pose que les Etats membres sont convenus de déployer le maximum d'efforts pour assurer une habitation convenable à tous les secteurs de la population, ce texte reste en deçà du droit juridique à un logement suffisant. Dans l'article 11 de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (Organisation des Etats américains), on retrouve une disposition proche de l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Toutefois, aucun texte ultérieur de l'Organisation des Etats américains, relatif aux droits de l'homme, ne reconnaît expressément le droit au logement, pas même le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels. Les ébauches de cette Convention contenaient de telles dispositions, qui ont été supprimées avant l'adoption de l'instrument. Bien que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples constitue à maints égards un instrument novateur en matière de droits de l'homme, elle ne reconnaît pas non plus le droit à un logement suffisant.

34. Pour nous résumer : si le droit à un logement suffisant est clairement reconnu dans toute une série de traités et d'autres instruments relevant du droit international humanitaire, les systèmes juridiques régionaux montrent en revanche quelque hésitation à le reconnaître en le mentionnant expressément. Ces fondements juridiques du droit à un logement suffisant apportent une preuve nette et irréfutable du fait que cette norme est largement reconnue et établissent la nature juridique du droit en question. Si l'examen, dans la lettre et l'esprit, des textes mentionnant effectivement ce droit apporte quelques précisions, il faut aborder dans un second temps la question non moins importante de la responsabilité de l'Etat en matière de droit au logement.

III. RESPONSABILITE DE L'ETAT

35. Dans son document de travail, le Rapporteur spécial a examiné succinctement quelques-uns des problèmes d'importance cruciale ayant trait aux obligations et aux responsabilités incombant aux Etats, qui découlent de la reconnaissance juridique du droit à un logement convenable, et il a indiqué ceux qui appelaient une analyse plus poussée 12/. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'une bonne compréhension des relations entre la nature des droits, tels que le droit au logement, qui sont reconnus à l'individu, à la famille, au groupe et à la communauté et du rôle qui revient à l'Etat à cet égard, suppose que l'on étudie plus avant les principes régissant la responsabilité de l'Etat.

36. A l'instar de tous les droits économiques, sociaux et culturels, l'acceptation et la reconnaissance du droit à un logement convenable et des conséquences qu'implique cette norme créent forcément une série d'obligations générales liant les Etats. L'examen des principales questions découlant des dispositions pertinentes des conventions internationales relatives aux droits

économiques, sociaux et culturels, de la jurisprudence récente concernant le droit au logement et d'autres commentaires juridiques de ce droit, de la pratique des Etats dans ce domaine et d'autres opinions, mène à une série de conclusions quant à la nature des obligations des Etats concernant le droit au logement.

37. Toutefois, la nature et les objectifs fondamentaux des droits économiques, sociaux et culturels continuent de donner lieu à une certaine confusion qui est mise en lumière par Asbjørn Eide :

"On pense communément que c'est à l'Etat d'assurer la réalisation des droits économiques et sociaux et qu'il doit puiser pour ce faire dans son budget, ce qui rend coûteux l'exercice de ces droits et conduit à l'hypertrophie de l'appareil d'Etat. Cette façon de voir découle d'une compréhension très étroite de la nature des droits en question et des obligations correspondantes de l'Etat. Dans la mesure du possible, l'individu ou la famille doit en principe s'efforcer de subvenir à ses propres besoins à l'aide de ses propres ressources, soit individuellement, soit en s'associant à autrui. Toutefois, l'individu ne peut user de ressources que s'il en possède ou a, de façon régulière, accès à des ressources exploitables, telles que la terre, le travail ou le capital." 13/

38. Les travaux sur les droits économiques, sociaux et culturels du Rapporteur spécial de la Sous-Commission, M. Danilo Türk, constituent une autre base utile pour l'étude de ces droits. On y trouve exposés les postulats sur lesquels doit reposer toute action concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Les principaux sont les suivants :

"a) Tous les Etats sont légalement tenus, à des degrés divers, de garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Ces obligations ont des dimensions locales, nationales, régionales et internationales;

b) Les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques sont interdépendants, et la base juridique sur laquelle ils reposent est aussi forte dans les deux cas. Ce sont, par essence, des droits non temporels; leur application doit être constante et durable, quelles que soient les vicissitudes fréquentes du climat économique intérieur et extérieur. Il faut veiller en permanence à utiliser "toutes les ressources disponibles" pour garantir l'exercice de ces droits;

c) Si, dans le détail, les obligations des Etats peuvent différer, tous les droits de l'homme doivent être exercés selon le principe de l'égalité d'accès et des chances en fait et en droit pour tous. Il faut accorder la priorité voulue aux groupes de la société les plus vulnérables et les plus défavorisés et, partant, le moins à même de faire prévaloir ces droits par eux-mêmes.

d) Les Etats dont la législation contient des obligations spécifiques en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, sont tenus, indépendamment de leur niveau de développement économique, de garantir à tous le respect des droits de subsistance minimums;

e) Les obligations juridiques concernant l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels sont multidimensionnelles. Au niveau macro-économique, elles visent notamment 1) les gouvernements et les organismes nationaux et locaux, ainsi que les tiers susceptibles de manquer à ces obligations; 2) la communauté internationale des Etats; 3) les organisations et institutions intergouvernementales;

f) Il découle du point e) que tous les agents auxquels leur mandat impose, implicitement ou explicitement, d'oeuvrer à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, devraient prendre conscience du rapport direct entre leurs activités et l'application de ce groupe de droits, et faire en sorte que les politiques, projets, perspectives et programmes qu'ils conçoivent ne puissent entraver leur exercice ou porter atteinte à la capacité de l'Etat de s'acquitter de ses propres responsabilités juridiques." 14/

39. En appliquant les postulats précédents ainsi que d'autres éléments d'appréciation du droit à un logement adéquat, on tend à éliminer tout risque de confusion et de malentendu quant à la nature, la portée et l'intention juridiques du droit au logement. On peut ainsi soutenir que la reconnaissance des obligations juridiques les plus élémentaires découlant de ce droit ne signifie pas :

- a) Que l'Etat doive construire des logements pour tous;
- b) Que l'Etat doive fournir gratuitement un logement à tous ceux qui lui en font la demande;
- c) Que l'Etat doive forcément assurer l'exercice de ce droit sous tous ses aspects dès le moment où il s'est engagé dans ce sens;
- d) Que l'Etat doive compter exclusivement sur ses propres moyens ou sur le marché non réglementé pour assurer à tous la jouissance de ce droit;
- e) Que ce droit se manifeste exactement de la même façon en toute circonstance et en tout lieu.

40. Il faut bien entendu affiner certains de ces éléments d'appréciation, de sorte que l'Etat ne puisse ni se méprendre sur ses responsabilités ni déroger à celles-ci, notamment à l'égard des groupes les plus défavorisés - les sans-abri, les handicapés, les victimes d'émeutes, d'affrontements ethniques, de catastrophes naturelles ou causées par l'homme - et d'autres groupes incapables de se procurer un logement par leurs propres moyens.

41. Inversement, comme il est essentiel que chacun dispose d'un endroit où vivre en paix dans la dignité et la sécurité, la reconnaissance du droit au logement, au sens le plus large, doit signifier :

- a) Qu'une fois que les obligations pertinentes ont été formellement acceptées, l'Etat s'emploie par tous les moyens appropriés à faire en sorte que chacun ait accès à un logement convenable pour sa santé, son bien-être et sa sécurité et conforme à l'exercice d'autres droits de l'homme;

b) Qu'il peut être demandé à la société de fournir un logement ou l'accès à des facilités de logement à toute personne sans abri, mal logée ou incapable de se procurer les avantages qu'implique l'exercice du droit au logement;

c) Que l'Etat, aussitôt qu'il assume ses obligations juridiques, prend une série de mesures indiquant qu'il reconnaît, sur les plans des politiques et de la législation, chacun des éléments constitutifs du droit en question 15/.

42. En extrapolant à partir de ces éléments généraux d'appréciation, le Rapporteur spécial pose qu'une analyse de la jurisprudence récente et des travaux d'interprétation effectués par les organes conventionnels des Nations Unies (en particulier le Comité des droits économiques, sociaux et culturels) 16/, des principes généraux établis du droit international, d'exemples sélectionnés du droit jurisprudentiel régional, national et local, des textes législatifs et de l'intention qui sous-tend la proclamation du droit à un logement convenable dans l'ensemble du droit international, des postulats d'interprétation énoncés dans les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 17/, des travaux des Rapporteurs spéciaux de la Sous-Commission, tels que ceux de M. Eide sur le droit à une alimentation suffisante et de M. Türk sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, et d'autres méthodes reconnues d'interprétation juridique qu'une telle analyse permet d'esquisser aisément une synthèse assez précise des obligations découlant du droit à un logement convenable. Le Rapporteur spécial serait reconnaissant aux autres membres de la Sous-Commission de lui présenter leurs observations sur l'analyse qu'il propose.

IV. OBLIGATIONS DES ETATS : SYNTHESE

43. La reconnaissance universelle du droit de tous à un logement convenable est importante sur les plans législatif, juridique et politique. La Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, qui a été acceptée par tous les gouvernements, stipule ce qui suit :

"Le droit à un logement convenable est universellement reconnu par la communauté des nations. [...] Toutes les nations, sans exception, se reconnaissent, à des degrés divers, des obligations dans le secteur du logement comme en témoignent la création de ministères ou d'offices du logement, l'allocation de fonds au secteur du logement, et les politiques, programmes et projets adoptés. [...] Tous les citoyens de tous les Etats, aussi pauvres qu'ils soient, ont le droit d'attendre de leur gouvernement qu'ils se préoccupe de leurs besoins de logement et qu'il se reconnaisse une obligation fondamentale de protéger et d'améliorer les maisons et les quartiers, au lieu de les vouer à la détérioration et à la destruction." 18/

44. Conformément à la Stratégie mondiale, qui a été adoptée à l'unanimité, on entend par "logement convenable" des conditions d'intimité, d'espace et de sécurité satisfaisantes, un éclairage et une aération suffisants et des infrastructures de base adéquates dans un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels, le tout à un coût raisonnable.

Notons que cette conception de base, au demeurant rudimentaire, de ce qui est satisfaisant a été quant à l'essentiel réaffirmée et élargie dans l'Observation 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

45. Bien que ces notions soient fondamentales, il faudra, dans la pratique, définir très clairement les mesures que les gouvernements devraient prendre ou s'abstenir de prendre pour que ces droits théoriques deviennent une réalité concrète. Le droit au logement et, bien entendu, tous les droits économiques, sociaux et culturels, créent pour les Etats une série d'obligations nombreuses et complexes. L'application des mesures concrètes nécessaires à la réalisation de ces droits appelle forcément un débat sur la nature fondamentale de l'action gouvernementale et le degré de participation de la population et des communautés du pays à la prise des décisions et à la vie politique. La possibilité, pour une personne ou pour une communauté, de conquérir et de conserver son droit au logement est assurément une condition centrale à la réalisation de tout autre droit.

46. Toute analyse des droits économiques, sociaux et culturels visant notamment à préciser ou définir les obligations de l'Etat doit forcément reposer sur des méthodes éprouvées d'analyse et sur des principes généralement reconnus. Cela posé, il est deux méthodes qui permettent de cerner les obligations juridiques des pouvoirs publics en matière de réalisation du droit au logement, à savoir : a) considérer les devoirs énoncés au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte; b) relever les obligations particulières incombant aux Etats de i) reconnaître, ii) respecter, iii) protéger, iv) promouvoir et v) réaliser ce droit de l'homme fondamental.

47. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte est particulièrement utile pour déterminer ce que les gouvernements doivent faire ou éviter de faire en vue d'assurer à tous les membres du corps social l'exercice des droits énoncés dans le Pacte. Cet article est ainsi libellé :

"Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives."

48. Bien que tous les Etats n'aient pas ratifié le Pacte, les principes qui y sont consacrés revêtent une telle importance que l'on doit étudier attentivement l'article précité et ses dispositions relatives au droit au logement. Trois membres de phrase sont particulièrement importants pour comprendre l'obligation faite aux gouvernements d'assurer la pleine réalisation des droits reconnus dans le Pacte, notamment le droit à un logement convenable, à savoir : a) "Les Etats parties s'engagent à agir (...) par tous les moyens appropriés"; b) "au maximum [des] ressources disponibles" et c) "en vue d'assurer progressivement". Chacune de ces obligations a des corollaires, qui sont présentés ci-dessous.

L'Etat partie "s'engage à agir (...) par tous les moyens appropriés"

49. Cette obligation a un caractère immédiat. Après la ratification du Pacte ou d'autres instruments, l'Etat partie lui-même doit prendre des mesures. L'un des premiers "moyens appropriés" qui s'offre à lui consiste à procéder à un examen approfondi de toutes les lois pertinentes visant à harmoniser le droit national avec les obligations juridiques internationales. Ce point a été réaffirmé en mai 1993 par la Commission des Nations Unies sur les établissements humains, à sa quatorzième session, dans une résolution intitulée "le droit à un logement convenable" 19/.

50. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a constaté que, dans nombre de cas, il serait très souhaitable, voire indispensable, d'adopter des lois tendant à assurer la réalisation des droits énoncés dans le Pacte (cette question est abordée plus loin). Dans le même temps, le Comité a néanmoins souligné, et à juste titre, qu'à elle seule l'adoption de mesures législatives n'épuisait nullement les obligations de l'Etat partie. Il ne suffisait pas que l'Etat fasse porter tout son effort sur l'adoption de lois ou l'harmonisation de la législation pour remplir ses obligations en vertu du Pacte. L'expression "par tous les moyens appropriés", telle qu'elle a été interprétée au sens large, signifierait que des mesures doivent être prises non seulement sur le plan législatif mais aussi dans les domaines administratif, judiciaire, économique et social et dans celui de l'éducation.

51. En général, les gouvernements doivent également prendre des mesures judicieuses, concrètes et visant des objectifs aussi précis que possible pour s'acquitter des obligations en question. Ils doivent donc prendre, sans attendre, des mesures pour analyser la situation existante en ce qui concerne les droits énoncés dans le Pacte. Les Etats parties ont également l'obligation d'élaborer des politiques et de définir des priorités conformément au Pacte, en tenant compte de la situation des droits en question. Il leur faut également évaluer régulièrement les progrès enregistrés dans l'application de ces mesures et veiller à ce qu'il existe des moyens de recours juridiques et d'autres recours efficaces.

52. S'agissant plus précisément du droit à un logement convenable, il apparaît que les Etats sont tenus à adopter une stratégie nationale du logement où soient définis les objectifs en matière d'amélioration du logement, indiqués les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et les moyens les moins coûteux d'y parvenir, précisées les responsabilités et fixé le calendrier de mise en oeuvre des mesures nécessaires. Conformément à la législation relative aux droits de l'homme, cette stratégie doit être fondée sur des activités de consultation et de participation nombreuses et sérieuses touchant tous les groupes sociaux, y compris les sans-abri, les mal-logés, leurs représentants et leurs organisations.

53. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour assurer une coordination efficace entre les ministères compétents et les autorités régionales et locales à l'effet de concilier les politiques pertinentes dans les domaines connexes (finances, agriculture, environnement, énergie, etc.) et les obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

"Au maximum de ses ressources disponibles"

54. Ce membre de phrase et ce qu'il implique touchent peut-être à l'essentiel en ce qui concerne l'idée que se fait l'Etat des droits économiques, sociaux et culturels et l'action qui en découle. Dans la pratique, les Etats ont fortement tendance à invoquer ce principe pour essayer de justifier leurs échecs eu égard à la réalisation des droits visés.

55. Ce passage signifie essentiellement que les ressources disponibles, tant les ressources nationales que celles fournies par d'autres Etats ou par la communauté internationale, doivent servir à la réalisation de tous les droits énoncés dans le Pacte. Même lorsque les "ressources disponibles" sont notoirement insuffisantes, les gouvernements doivent néanmoins s'efforcer, compte tenu des circonstances, d'assurer la jouissance la plus vaste possible des droits en cause.

56. Il est important de noter que ce principe suppose une utilisation équitable et efficace des ressources disponibles ainsi que la possibilité d'y accéder. Si le manque présumé de ressources sert souvent à justifier le non-respect de certains droits, il n'en reste pas moins - comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'a souligné - que, même en période de forte récession économique et d'application de mesures d'ajustement structurel, les membres vulnérables de la société peuvent et doivent être protégés moyennant l'adoption de programmes d'un coût relativement modique.

57. Pour être en mesure d'attribuer réalistement le fait qu'il n'a pas tenu ses obligations minimales à l'insuffisance des ressources disponibles, un Etat doit démontrer qu'il a fait de son mieux pour employer toutes les ressources à sa disposition à l'exécution d'une tâche prioritaire, qui était de remplir ces obligations minimales. En revanche, le non-respect de l'obligation incombant à l'Etat d'examiner les causes de la non-jouissance des droits énoncés dans le Pacte et de s'y attaquer ne peut en aucun cas se justifier par une insuffisance de ressources. Les Etats ont en revanche l'obligation de démontrer que, dans l'ensemble, les mesures en cours sont suffisantes pour assurer, en usant du maximum de ressources disponibles, la réalisation du droit de tous à un logement adéquat dans les meilleurs délais.

"En vue d'assurer progressivement"

58. En vertu de ce principe, les Etats ont l'obligation de tenter d'assurer aussi rapidement et efficacement que possible le plein exercice de tous les droits énoncés dans le Pacte. En d'autres termes, l'Etat ne peut reporter indéfiniment les mesures tendant à assurer la pleine application du Pacte. L'exigence de réalisation progressive ne vise cependant pas tous les droits énoncés dans le Pacte. Les clauses relatives à l'adoption de lois en matière de non-discrimination et à la surveillance de la réalisation des droits en question doivent être satisfaites dès après la ratification du Pacte. Cette obligation doit être examinée à la lumière du paragraphe 1 de l'article 11, notamment des passages ayant trait à "un niveau de vie suffisant" et à "une amélioration constante des conditions d'existence".

59. Inversement, toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin et pleinement justifiée

par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte et ce, en faisant usage de toutes les ressources disponibles. De plus, l'obligation d'assurer progressivement l'exercice des droits existe indépendamment de l'accroissement des ressources. Il exige surtout une utilisation efficace des ressources disponibles, quelles proviennent de sources internes ou externes.

"L'obligation fondamentale minimum"

60. En vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chaque Etat partie, quel que soit son niveau de développement économique, a l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans cet instrument. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère qu'un Etat partie dans lequel un nombre important de personnes sont dépourvues d'un abri ou d'un logement même rudimentaire est un Etat qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte 20/.

Précisions complémentaires

61. Bien qu'une analyse des obligations se rapportant aux droits économiques, sociaux et culturels ne puisse être dissociée des avantages qu'ils comportent, on reconnaît de plus en plus la nécessité d'envisager les droits en question sous l'angle des devoirs des Etats. En l'absence d'obligations de "conduite" claires, bien définies et vérifiables (en ce qui concerne, par exemple, l'activité ou la passivité de l'Etat) et d'obligations de "résultat" (réalisation des objectifs), incombant aux gouvernements, il ne faut pas s'attendre à des progrès importants en matière de réalisation du droit au logement. Nombre de commentateurs dont Scott, van Hoof et Alston ont préconisé cette approche constituée de "couches" de devoirs superposées consistant à : a) reconnaître; b) respecter; c) protéger; d) promouvoir et e) appliquer les droits en cause 21/. Il serait peut-être utile d'examiner tour à tour chacune de ces couches d'obligations en ce qui a trait au droit à un logement convenable pour préciser et clarifier la nature de ce droit.

Le devoir de reconnaître le droit au logement

62. L'obligation incombant aux Etats de reconnaître le droit au logement en tant que droit de l'homme se manifeste dans plusieurs domaines fondamentaux. Premièrement, tous les pays doivent reconnaître que le droit au logement constitue un droit de l'homme et veiller à ce que ne puisse être prise aucune mesure visant délibérément à diminuer le statut juridique de ce droit et, en particulier, les avantages qu'il peut comporter pour ceux qui s'efforcent d'obtenir une habitation décente et sûre.

63. Deuxièmement, des mesures législatives assorties de politiques appropriées tendant à assurer la réalisation progressive du droit au logement font partie intégrante de l'obligation "de reconnaître" ce droit. C'est pourquoi il faudrait que toute loi ou politique existante qui s'écarterait clairement de l'interprétation juridique du droit au logement soit abrogée ou dûment modifiée. De même, les politiques et la législation ne devraient pas être conçues de telle manière qu'elles avantagent les groupes sociaux privilégiés au détriment de ceux qui sont dans le besoin. En ce qui concerne le choix des orientations, l'incorporation du droit au logement dans

les objectifs de développement de l'Etat et l'adoption de stratégies nationales et locales visant à assurer la réalisation de ce droit en fixant des objectifs précis entrent également dans la reconnaissance de ce droit.

64. Troisièmement, la reconnaissance du droit au logement signifie que les Etats doivent évaluer dans quelle mesure leur population a la jouissance de ce droit à tout moment. Il importe plus encore qu'ils s'efforcent de déterminer dans quelle mesure ils n'en ont pas la jouissance et de définir des politiques et des lois en faveur du logement qui visent à assurer la jouissance de ce droit à tous, dans les meilleurs délais.

65. A cet égard, les Etats doivent donner dûment la priorité aux groupes sociaux vivant dans des conditions inadéquates, en leur accordant une attention particulière.

Le devoir de respecter le droit au logement

66. En vertu de ce droit, les gouvernements devraient s'abstenir de prendre toute mesure de nature à empêcher les gens d'exercer leurs droits lorsqu'ils en sont capables, soit en agissant individuellement soit en s'associant à d'autres personnes. Dans nombre de cas, il suffirait seulement que le gouvernement s'abstienne de recourir à certaines pratiques et qu'il s'attache à faciliter les initiatives prises par les groupes défavorisés eux-mêmes. A cet égard, les Etats auraient l'obligation d'éviter de restreindre le plein exercice du droit de participation dont jouissent les bénéficiaires du droit au logement ainsi que celui des droits fondamentaux d'organisation et de réunion.

67. Il faut noter que la responsabilité incombant aux Etats de respecter le droit à un logement adéquat signifie que l'Etat doit s'abstenir de pratiquer ou de demander l'expulsion forcée ou arbitraire de personnes et de groupes ou d'autres actes menant à l'expulsion de personnes et de communautés du logement qu'elles occupent. Les Etats doivent respecter le droit des gens de construire leur propre logement et d'aménager leur environnement de la façon la mieux adaptée à leur culture, à leurs compétences, à leur identité, à leurs besoins et à leurs aspirations. Quant au droit à un traitement équitable, au droit à la vie privée et à d'autres droits connexes, ils font également partie du droit au logement que l'Etat a le devoir de respecter.

68. En règle générale, ces différentes obligations pourraient s'appliquer au droit au logement et à la protection contre l'expulsion forcée de la façon indiquée ci-après. Eide considère que le devoir de respecter le droit à un logement convenable s'accorde parfaitement avec celui d'être protégé contre l'expulsion, en ce sens qu'il exige que l'Etat, et par conséquent tous ses organes et agents, s'abstiennent de tout acte qui pourrait violer l'intégrité de l'individu ou porter atteinte à sa liberté d'action, notamment celle d'utiliser les ressources matérielles à sa disposition de la façon qu'il juge la plus propre à satisfaire ses besoins fondamentaux 22/.

Protéger le droit au logement

69. Pour protéger efficacement le droit des gens au logement, les gouvernements doivent empêcher toute violation de ce droit par des tiers

- groupes d'intérêts économiques puissants, propriétaires, promoteurs immobiliers, voisins et autres - qui réduirait leur liberté d'action et leur capacité d'accéder à des ressources et de s'en servir. Lorsque de telles violations se produisent, les pouvoirs publics doivent les combattre et, si cela est nécessaire, garantir l'accès à des moyens de recours judiciaires et empêcher qu'il ne s'en produise de nouvelles.

70. Pour protéger le citoyen contre des pratiques telles que l'expulsion forcée, les gouvernements devraient prendre sans attendre des mesures tendant à accorder une entière protection en la matière à toutes les personnes et à tous les ménages qui en ont besoin ^{23/}. Ils devraient également prendre des mesures efficaces à l'effet de protéger les habitants contre les actes de discrimination ou de harcèlement, la privation des services et les menaces de toutes sortes.

71. Les Etats doivent prendre également des mesures pour que les coûts du logement assumés par les individus, les familles et les ménages soient en rapport avec leur revenu et que le montant n'en soit pas élevé au point de compromettre la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Un système d'allocations au logement devrait être créé en faveur de certains groupes sociaux qui n'ont pas les moyens d'acheter un logement adéquat ou d'y accéder et il faudrait que les locataires soient protégés contre des hausses de loyers excessives ou sporadiques.

72. Les pouvoirs publics devraient aussi créer des mécanismes d'application judiciaire, quasi judiciaire, administrative ou politique offrant des voies de recours aux victimes présumées de toute violation du droit à un logement convenable.

"Promouvoir"

73. La fonction de promotion implique que l'Etat mette suffisamment l'accent, juridiquement ou autrement, sur la réalisation du droit au logement, par une série de mesures positives incluant la reconnaissance de ce droit dans la législation interne, la prise en compte des prérogatives inhérentes au droit au logement dans les politiques de logement et autres, et la définition d'indicateurs en vue de parvenir au plein exercice de ce droit par toutes les couches sociales, notamment les couches défavorisées.

"Réaliser"

74. L'obligation de réaliser le droit à un logement convenable qui est, par nature, la plus interventionniste ou positive, impose à l'Etat d'entreprendre les actions indispensables pour garantir à toute personne relevant de sa juridiction la possibilité d'obtenir satisfaction de besoins, énoncés dans les instruments relatifs aux droits de l'homme, auxquels elle ne peut pourvoir par ses propres efforts. C'est à ce titre qu'interviennent les obligations financières dites de "résultat", à savoir des mesures progressistes dans le domaine de la fiscalité, des dépenses publiques, de la répartition des revenus et des mesures de justice distributive, de réglementation publique de l'économie et du marché foncier ainsi que la création de services publics et d'infrastructures connexes.

75. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a affirmé la nécessité de définir les obligations des gouvernements à cet égard afin de donner un sens concret au droit de toute personne à un lieu sûr où elle puisse vivre dans la paix et la dignité, y compris l'accès à la terre. Le Comité a en outre affirmé que nombre des mesures nécessaires pour satisfaire le droit au logement impliquent l'allocation de ressources, même en période d'ajustement économique structurel et que, dans certains cas, le financement public du logement pourrait être utilement consacré à la construction directe de nouveaux logements.

76. D'une manière générale, sur la question du financement du logement, les Etats doivent adopter des formes et niveaux de dépenses qui correspondent exactement aux besoins de logement de la société, et qui soient conformes aux obligations découlant du Pacte et d'autres sources juridiques.

77. Ainsi qu'il a été proclamé dans les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et ultérieurement réaffirmé par le Comité, la priorité sera accordée, dans l'utilisation de toutes les ressources disponibles, à l'exercice des droits reconnus dans le Pacte, en veillant à la nécessité d'assurer à chacun la satisfaction de ses besoins de subsistance, ainsi que l'octroi des services indispensables 24/.

78. S'agissant spécifiquement de la réalisation du droit au logement, le rôle des pouvoirs publics à cet égard doit être de contribuer à garantir certaines possibilités et de venir directement en aide aux personnes dans le besoin pour lesquelles il n'existe aucune autre possibilité raisonnable d'assistance. Cela s'appliquerait à des cas de chômage, aux personnes âgées, handicapées et défavorisées, à l'hypothèse de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou d'autres situations de crise, ainsi qu'aux personnes démesurément affectées par des programmes d'ajustement économique structurel mal conçus ou mal gérés.

79. Il ressort de l'analyse qui précède que, contrairement aux idées communément admises quant aux obligations des pouvoirs publics dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier du droit à un logement convenable, la reconnaissance légale de ce droit entraîne nécessairement de multiples devoirs, complexes et de vaste portée. La reconnaissance de ces obligations élargit aussi les choix offerts aux citoyens à la recherche, soit de recours en cas d'ignorance de leurs droits par l'Etat, soit de normes juridiques permettant de rendre l'Etat responsable de la violation de leurs droits.

Les obligations de la communauté internationale

80. Outre les devoirs incombant à chaque Etat envers ses ressortissants et les résidents étrangers sur son territoire, les obligations de la communauté internationale (qui comprend l'ensemble des Etats et des institutions internationales) envers la réalisation du droit au logement sont également plus vastes qu'on ne le suppose généralement. En application des Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies par exemple, et conformément à des principes bien établis de droit international, la coopération internationale en vue de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels est

une obligation qui s'impose à tous les Etats et dont la responsabilité incombe particulièrement aux Etats qui sont en mesure d'aider les autres à cet égard.

81. Pour ce qui est du droit à un logement convenable, la communauté internationale dans son ensemble semble être juridiquement tenue d'assurer un certain nombre de garanties, notamment les suivantes : a) s'abstenir de mesures coercitives visant à contraindre un Etat à abolir ou violer ses obligations découlant du droit au logement; b) fournir une aide financière ou autre à des Etats touchés par des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, aboutissant, entre autres, à la destruction de logements et d'établissements; c) assurer un abri et/ou un logement à des réfugiés internationaux ou de l'intérieur fuyant les persécutions, la guerre civile, les conflits armés, la sécheresse ou la famine; d) réagir à des violations flagrantes du droit au logement perpétrées dans tout Etat de la communauté internationale; et e) réaffirmer assidûment et régulièrement l'importance du droit à un logement convenable, et veiller ensuite à ce que les nouveaux textes de loi adoptés ne portent pas atteinte aux niveaux de reconnaissance déjà accordés à ce droit.

82. Ces points sont essentiels eu égard au soutien tacitement accordé par des gouvernements influents à des institutions financières internationales (comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international) et à des accords commerciaux (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, droits intellectuels, accords de libre-échange) qui ont menacé et continuent de menacer la pleine réalisation du droit au logement. La dénonciation, à l'échelon international, des conséquences néfastes de ces politiques et programmes et l'insistance mise sur la responsabilité de ces institutions à l'égard des principes relatifs aux droits de l'homme est une exigence capitale, qui en 1992 a fait l'objet d'un examen détaillé par le Rapporteur spécial sur les droits économiques, sociaux et culturels 25/. Ces questions ainsi que d'autres problèmes connexes seront approfondis dans des rapports ultérieurs.

V. LES COMPOSANTES DU DROIT AU LOGEMENT

83. Comme il a été observé ci-dessus, l'un des obstacles à la réalisation du droit au logement tient à l'absence de longue date d'une définition universellement reconnue du faisceau de prérogatives constituant cette norme. Peut-être cet obstacle était-il et reste-il plus feint que réel; quoi qu'il en soit, un certain nombre de mesures ont été prises pour affiner les concepts juridiques en cause, à tous les niveaux.

84. Particulièrement remarquable quant aux normes juridiques internationales, le paragraphe 8 de l'Observation générale 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, concernant le droit à un logement suffisant, énonce sept composantes clés de ce droit. Envisagées dans leur ensemble, ces prérogatives pourraient constituer les garanties essentielles qui, en application du droit international, sont juridiquement conférées à quiconque possède un droit au logement. Ces prérogatives s'articulent autour des thèmes suivants.

La sécurité légale de l'occupation

85. Il existe diverses formes d'occupation - la location (par le secteur public ou privé), la copropriété, le bail, la propriété, l'hébergement d'urgence et l'occupation précaire, qu'il s'agisse de terres ou de locaux. Quel que soit le régime d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. Les gouvernements doivent par conséquent prendre immédiatement des mesures en vue d'assurer la sécurité légale de l'occupation aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection, en procédant à de véritables consultations avec les personnes et les groupes concernés.

L'existence de services, matériaux et infrastructures

86. Un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition. Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, un lieu de conservation des denrées alimentaires, un système d'évacuation des déchets et de drainage et des services d'urgence.

La capacité de paiement

87. Le coût du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les Etats devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Les Etats devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière. Conformément au principe du respect de la capacité de paiement, les locataires devraient être protégés contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyers excessives. Dans les sociétés où les matériaux de construction sont essentiellement des matériaux naturels, les Etats devraient faire le nécessaire pour assurer la disponibilité de ces matériaux.

L'habitabilité

88. Un logement convenable doit être habitable, en ce sens qu'il doit offrir l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladie. La sécurité physique des occupants doit aussi être garantie.

La facilité d'accès

89. Un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement. Ainsi, les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les personnes ayant des problèmes médicaux

chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement. Tant la législation en matière de logement que son application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de ces groupes. Dans de nombreux Etats, un des principaux objectifs de la politique en matière de logement devrait consister à permettre aux secteurs sans terre ou appauvris de la société d'accéder à la propriété foncière. Il faut définir les obligations des gouvernements à cet égard afin de donner un sens concret au droit de toute personne à un lieu sûr où elle puisse vivre dans la paix et la dignité y compris l'accès à la terre.

L'emplacement

90. Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. Cela est notamment vrai dans les grandes villes et les localités rurales où le coût (en temps et en argent) des déplacements pendulaires risque de peser trop lourdement sur les budgets des ménages pauvres. De même, les logements ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants.

Le respect du milieu culturel

91. L'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques concernant ces aspects doivent permettre d'exprimer convenablement l'identité et la diversité culturelles. Dans les activités de construction et de modernisation de logements, il faut veiller à ce que les dimensions culturelles du logement ne soient pas sacrifiées 26/.

92. Ces prérogatives étendues révèlent le caractère multidimensionnel du droit à un logement suffisant. Elles montrent aussi, dans leur diversité, l'ampleur des problèmes auxquels doivent s'attacher les Etats qui ont assumé légalement l'obligation de satisfaire le droit au logement de leur population. Ainsi, chaque personne, famille, foyer, groupe ou communauté vivant dans des conditions telles que ces exigences ne sont pas pleinement satisfaites, pourrait raisonnablement alléguer une atteinte à l'exercice de son droit à un logement suffisant, tel que ce droit est consacré par le droit international relatif aux droits de l'homme. Cela pose naturellement la question évidente, souvent réitérée et cependant raisonnable de la protection juridique des droits au logement, qui est examinée ci-après.

VI. APPROFONDISSEMENT DE L'ANALYSE DES OBLIGATIONS DES ETATS

93. Dans son document de travail, le Rapporteur spécial a brièvement examiné l'évolution conceptuelle des visions holistiques et fondées sur les droits de l'homme du droit au logement. Grâce à ce travail, de nouveaux impératifs sont apparus visant à élargir et préciser, en présence d'une détérioration des conditions de vie et d'une augmentation du nombre des sans-abri, la nature des obligations des Etats. Les travaux de l'organisation indienne "National Campaign for Housing Rights" (NCHR) ont indiqué un point de départ pour

cette analyse. Dans cette conception, l'acquisition et le respect du droit au logement passent nécessairement par une révision fondamentale du rôle de l'Etat, qui doit devenir "garant" de la réalisation de ce droit et créer à l'intérieur de la société les conditions propres à y parvenir. L'adoption et l'application de mesures permettant de respecter ces principes impliquent que l'on conçoive les droits de l'homme comme sources d'"obligations positives", allant bien au-delà d'une simple abstention de l'Etat, de la création d'une protection sociale ou du cadre classique des "besoins fondamentaux".

94. Ce type de démarche exige que soient freinées et si possible abandonnées certaines politiques de développement et mesures de planification mal conçues auxquelles se sont accoutumés les gouvernements, afin de dégager l'espace politique, social et économique et permettre l'acquisition du droit au logement. Des initiatives comme de très grands projets de mise en valeur qui très souvent entraînent des expulsions à grande échelle, des procédés industriels et agricoles destructeurs des ressources naturelles de base dont dépendent les individus et les communautés, et l'adoption de politiques d'ajustement économique imposant des réductions de dépenses dans le secteur social doivent donc être étudiés avec la plus grande rigueur. Cela favoriserait l'application de stratégies permettant aux Etats d'entreprendre des actions immédiates sans budget important 27/.

95. Il est intéressant de rappeler dans ce contexte l'importance de la terre et des perspectives foncières dans la dynamique du droit au logement. La Déclaration de Vancouver de 1976 sur les établissements humains a envisagé la terre dans le cadre suivant :

"On ne peut considérer la terre comme une ressource ordinaire, détenue par des particuliers et soumise aux pressions et aux imperfections du marché ... Le schéma d'utilisation des sols devrait être déterminé en fonction des intérêts à long terme de la collectivité." 28/

Plus récemment, le NCHR a affirmé la nécessité de traiter essentiellement la terre comme une valeur d'usage et non une valeur d'échange, et le caractère indispensable d'une répartition équitable des terres et de l'accès des familles pauvres à la terre pour favoriser l'égalité des droits au logement 29/. La question fondamentale du lien inéluctable entre la terre et le droit au logement sera examinée dans des rapports ultérieurs.

96. En tentant de définir les nombreuses mesures que peuvent prendre les Etats et le grand nombre de politiques et programmes qu'ils peuvent adopter en vue de réaliser le droit au logement, le Rapporteur a constaté l'utilité des travaux du NCHR et leur intérêt pour toutes les régions du monde. Particulièrement pertinente est l'affirmation selon laquelle, pour appliquer utilement les principes et l'objectif inhérents à son rôle de "garant", l'Etat doit envisager le droit au logement comme un "principe organisateur" de la politique des pouvoirs publics.

97. Ce rôle de l'Etat "garant", notion qui semble parfaitement conforme à la nature juridique du droit au logement, aurait pour conséquences :

- a) la production régulière d'un rapport national sur les conditions de vie;
- b) l'élaboration d'une politique de réinstallation et la rédaction d'un code national de conduite sur les expulsions forcées; c) la conception d'une

politique nationale d'urbanisation, distincte d'une politique nationale du logement; d) l'obligation de l'Etat de mettre au point une hiérarchie de déclarations fondées sur des principes d'action concrets, donnant son unité à une perspective de développement, le droit au logement constituant l'un de ces principes 30/.

VII. LEGISLATION INTERNE RELATIVE AU DROIT AU LOGEMENT

98. L'ampleur et la portée de la législation relative au logement, plus particulièrement de celle relative au droit au logement, sont telles qu'il est impossible d'en envisager une étude exhaustive dans le présent rapport. Cette législation fera donc l'objet d'une analyse détaillée dans le prochain rapport. Néanmoins, en vue d'indiquer certaines des questions capitales traitées dans la législation nationale et locale qui intéressent directement le droit au logement, il faut brièvement évoquer la question de la reconnaissance constitutionnelle du droit au logement. La présente section (ainsi que l'analyse qui figurera dans le rapport de 1994) devraient avoir pour objet, d'une part, d'étayer fermement en droit la compatibilité entre les composantes du droit au logement et la législation nationale, et d'autre part, d'examiner comment cette législation sert à transformer des obligations internationales en obligations publiques internes et en droits individuels.

99. Le droit au logement est expressément reconnu dans deux douzaines au moins de constitutions nationales, avec dans chaque cas des formulations différentes et des implications pratiques diverses 31/. Aussi importante que soit la reconnaissance constitutionnelle du droit au logement quant à la création des rapports sociaux indispensables au plein exercice de ce droit, le Rapporteur spécial regrette de n'avoir guère trouvé de preuves que cette reconnaissance du droit au logement conduise intrinsèquement à une amélioration des conditions de logement et de vie dans l'ensemble de la société.

100. Comme pour tous les droits économiques, sociaux et culturels - sinon pour tous les droits de l'homme - consacrés dans des constitutions, une législation habilitante et l'adoption de politiques, programmes et dispositions budgétaires sont manifestement des conditions préalables indispensables à la transformation de principes généraux en droits et obligations spécifiques. Cette transformation constitue un processus social, politique et législatif d'une importance considérable pour la réalisation du droit au logement.

101. Dans son prochain rapport, le Rapporteur spécial se propose d'examiner en détail plusieurs législations nationales en vigueur dans différentes régions du monde, se rapportant directement aux questions fondamentales liées à la reconnaissance du droit au logement. Il envisage ainsi d'étudier la loi dite Urban Development and Housing Act (1991) adoptée aux Philippines, la loi dite Homeless Persons Act (1985) du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la loi dite Urban Reform Act (1990) en vigueur en Colombie, la loi dite Urban Land Ceiling and Regulation Act ans Slum Areas Improvement and Clearance Act (1976 et 1956) adoptée en Inde et les lois sur le logement (Housing Acts) adoptées aux Etats-Unis en 1937 et 1949 respectivement, pour tenter de cerner comment la législation interne peut traduire les principes de droit international concernant le droit au logement.

VIII. LES FAIBLESSES DE L'APPROCHE JURIDIQUE

102. Toutes les considérations et analyses qui précèdent sont importantes en ce qui concerne les possibilités concrètes offertes par l'approche juridique de la question du droit au logement pour garantir le faisceau de prérogatives légitimes découlant de la reconnaissance et de la réaffirmation constante à l'échelon mondial du droit à un logement suffisant. Si l'on compare néanmoins la formulation idéale de la loi, ou l'interprétation idéale qui peut en être donnée, avec la crise humaine de fait que dénote la situation des sans-abri et d'autres dénis du droit au logement, on doit au minimum reconnaître les faiblesses intrinsèques de l'approche juridique envers des questions aussi fondamentales pour la survie que le droit à un lieu de vie. Car, quel que puisse être le pouvoir de la loi pour protéger et promouvoir les droits des groupes les plus faibles et les plus vulnérables de la société, son échec est patent, à deux égards principalement.

103. D'une part, les dispositions relatives au droit au logement sont systématiquement ignorées, violées et traitées avec un extrême scepticisme par toutes sortes d'autorités publiques et d'organismes privés. A de nombreux égards, la loi elle-même, en imposant notamment des codes de construction impossibles, une discrimination de fait, la non-reconnaissance des droits des pauvres et des lois foncières répressives, et de multiples autres façons, opère une discrimination délibérée et résolue à l'égard de groupes vulnérables, en criminalisant les activités que les pauvres sont contraints d'entreprendre en vue de survivre et de conserver un lieu où vivre. Ces questions conduisent à se demander si le problème du logement ressortit foncièrement à la protection sociale, ou au domaine juridique ou politique, ou aux trois à la fois ? Cette question et d'autres nous obligent à aborder d'autres questions, couramment ignorées dans le cadre des analyses juridiques des droits de l'homme. Ainsi, même lorsqu'il existe des lois ou des politiques relativement favorables, elles se transforment rarement en mesures habilitantes visant l'exercice du droit au logement.

104. Il faut aussi noter l'existence de fortes tensions sociales et politiques à l'égard des lois relatives au logement entre le législateur, les autorités d'exécution et la société civile. Les exemples abondent du recours à la loi pour violer délibérément le droit au logement d'individus et de communautés, tout comme les cas de tentatives avortées tendant à élargir socialement l'accès aux ressources dans le domaine du logement par le processus législatif. On peut aussi citer de nombreux exemples de législations sur le droit au logement, conformes par la lettre et par l'esprit aux normes relatives aux droits de l'homme, qui sont néanmoins couramment violées et dans lesquelles on ouvre des brèches par voie d'amendements, ce qui dénature totalement l'intention initiale du législateur.

105. D'autre part, on ne saurait nier le décalage total existant entre le droit international et les collectivités locales, groupes de base, habitants individuels et en général toutes les personnes que ces droits sont censés protéger. En bref, la plupart des gens n'ont pas la moindre idée de leurs droits, en tant qu'individus, familles ou groupes, à un logement convenable. S'ajoute à cela le fait que l'exercice du droit d'individus ou de groupes de faire juridiquement triompher leurs droits au logement devant un tribunal demeure l'exception. Dans la plupart des cas, ce n'est pas la loi elle-même,

mais la mobilisation des personnes et communautés concernées affirmant, revendiquant et exigeant leurs droits qui jouera un rôle absolument fondamental pour la concrétisation des droits au logement que leur confère la loi.

106. De plus, si l'on aborde le droit au logement sous l'angle juridique ou même politique, il faut reconnaître le fait souvent ignoré que l'hypothèse d'Etats agissant de "bonne foi" ou celle du caractère universel de la "prééminence du droit" ne valent peut-être pleinement que dans un petit nombre de pays. Quelle que soit l'importance de l'Etat de droit pour créer des relations sociales propices à la protection des droits de l'homme, le concept sera toujours insuffisant en soi pour garantir à tout citoyen un lieu de vie décent. Ne pas reconnaître ce point capital ne pourra que conduire à concevoir des visions de plus en plus grandioses des droits légalement reconnus et des politiques censément requises pour les appliquer, qui n'auront en définitive que peu ou pas d'impact réel sur la vie quotidienne des gens ordinaires. C'est là une réalité qui sollicite tout particulièrement le système juridique international des droits de l'homme, afin que ces lois aient l'effet véritablement requis pour les personnes qu'elles visent à protéger.

107. Vu le caractère problématique et peu concluant de l'approche juridique du droit au logement, on ne peut ignorer ni nier que l'approche des problèmes du logement sous l'angle des droits de l'homme constitue peut-être le seul véritable espoir de garantir à tous un lieu de vie décent, sain et sûr. Comme Blomkvist l'a judicieusement exposé dans son analyse des limites des politiques visant à résoudre les problèmes de logement :

"Le lien entre libertés publiques, droits de l'homme et logement peut paraître forcé, mais je pense qu'il est capital. La conception des droits est intimement liée à l'Etat de droit, de type universaliste. Les droits ont une valeur en soi, mais ils offrent aussi et diffusent une certaine 'logique' sociale et politique. Puisqu'un droit implique par définition un gouvernement conforme à une norme il est vraisemblable que les droits auront des 'effets de diffusion' dans la société et qu'ils affecteront d'autres secteurs de l'administration publique également. C'est pourquoi rien n'est plus nocif ou menaçant pour l'Etat 'particulariste' qu'une sensibilisation aux droits de l'homme et une lutte du public en faveur de ceux-ci" 32/.

IX. LE DROIT AU LOGEMENT PEUT-IL ETRE INVOQUE DEVANT LES TRIBUNAUX ?

108. Les limites souvent ignorées, quoique invariables, de l'attitude consistant à considérer le droit au logement et d'autres droits de l'homme - et à agir concernant ces droits - d'un point de vue purement légaliste soulèvent la question toujours délicate de l'applicabilité en justice du droit au logement, c'est-à-dire de la possibilité que les gens ont effectivement de défendre leur droit au logement devant un tribunal. A un certain niveau, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a répondu par l'affirmative à la question de savoir si des moyens de recours internes devaient être prévus pour les droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit à un logement convenable.

109. D'après le Comité, il convient de prévoir notamment les recours suivants : a) recours formés devant les tribunaux pour leur demander d'interdire par voie d'ordonnance des mesures d'éviction ou de démolition; b) procédures juridiques pour demandes d'indemnisation à la suite d'éviction illégale; c) plaintes contre des mesures illégales prises par des propriétaires (l'Etat ou des particuliers) ou avec leur appui, s'agissant du montant du loyer, de l'entretien du logement ou de discrimination raciale ou autre; d) allégations relatives à toute forme de discrimination dans l'attribution des logements et l'accès au logement; e) plaintes déposées contre des propriétaires concernant l'insalubrité ou l'insuffisance du logement; et f) actions collectives lorsque le problème est dû à une forte augmentation du nombre des sans-abri 33/. Cette liste montre qu'un grand nombre d'éléments constitutifs du droit au logement peuvent être invoqués en justice et, comme on pourra le voir dans la section suivante, la jurisprudence en ce qui concerne le droit au logement est beaucoup plus étoffée qu'il n'est généralement reconnu.

110. Il est encourageant de noter que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels examine avec beaucoup d'attention depuis 1991 l'idée - qu'il approuve - de modifier le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en y ajoutant un protocole facultatif renfermant notamment un mécanisme de recours 34/. Cela aurait dû être fait depuis longtemps : c'est une étape absolument indispensable pour que les nombreux droits essentiels reconnus dans le Pacte prennent une signification concrète pour les citoyens du monde.

111. On ne peut que constater à la manière dont le droit au logement est étudié dans le présent rapport, à partir de la législation en vigueur, de la position actuelle de l'ONU en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels et des principes juridiques que permettent d'établir les campagnes pour le droit au logement, que ce droit a aussi une dimension politique. Il recouvre le droit à être en sécurité dans un endroit et englobe l'affirmation d'une identité et d'une unicité de culture. Le droit au logement, c'est aussi le droit de participer à la prise des décisions, d'agencer son cadre de vie et d'exercer une influence sur celui-ci.

112. Les moyens de recours juridiques nécessaires pour obtenir réparation en cas de violation de ce droit d'une part, ou l'inaction des gouvernements quand il s'agirait d'encourager les activités socio-économiques qui favorisent l'accroissement du nombre de logements afin que le droit au logement devienne une réalité d'autre part, sont des bases à partir desquelles les tribunaux et le système judiciaire dans son ensemble peuvent certainement se prononcer. L'affirmation par les gens de leur droit au logement, lorsqu'il existe un système juridique opérationnel et indépendant, est ce qui fait qu'en fin de compte ce genre de droit peut être invoqué devant les tribunaux.

X. APERCU DE LA JURISPRUDENCE EN MATIERE DE DROIT AU LOGEMENT

113. Le droit à un logement convenable et les droits connexes ont suscité, dans les milieux judiciaires et parajudiciaires, une attention et une action beaucoup plus intenses qu'on ne le croit généralement. Plusieurs mécanismes qui s'occupent des droits de l'homme, au niveau régional et autre, des organes de l'ONU créés en vertu d'instruments internationaux et divers tribunaux

nationaux et locaux ont directement abordé les questions relatives au droit au logement dans leurs jugements et décisions, parfois en appuyant les interprétations larges données à la législation en vigueur, parfois en énonçant des points de vue plus étroits. Dans la présente section, ces domaines seront explorés brièvement, à l'exception des travaux des organes conventionnels de l'ONU, qui seront examinés dans le prochain rapport.

A. La Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme

114. Il n'est question ni du droit au logement ni explicitement d'une protection contre les expulsions dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950; cependant, la Commission et la Cour, qui surveillent l'application de la Convention, ont examiné plusieurs cas ayant un rapport direct avec cette question. La Commission européenne des droits de l'homme a déclaré explicitement dans deux décisions que les Etats qui ratifient la Convention ne sont nullement tenus d'un point de vue juridique de fournir un logement à leurs citoyens et elle a insisté sur les inconvénients d'une non-codification du droit à un logement convenable, droit sans lequel l'ensemble des moyens de protection juridique concernant cette norme ne peuvent s'exercer. Dans une décision de 1975 sur le droit à la vie privée (cas 4560/70), la Commission a conclu sa demande de recevabilité de la manière suivante :

"La demanderesse déclare enfin que les autorités locales de la région dans laquelle elle vit ont violé l'article 8 de la Convention en négligeant d'exercer leur pouvoir discrétionnaire, ainsi qu'elles l'auraient dû, pour qu'elle acquière la pleine propriété de son logement ...

Il est vrai que le premier paragraphe de l'article 8 dispose que l'Etat doit respecter le domicile d'un individu et qu'il ne peut y avoir ingérence de sa part dans l'exercice de ce droit. Cependant, la Commission estime que l'article 8 n'impose nullement à un Etat l'obligation formelle de fournir des logements."

115. La Commission a réaffirmé sa position dans le cadre d'une autre affaire (5727/72) en disant ceci : "Il est vrai que lorsqu'il est fait référence, à l'article 8, au 'domicile' - ainsi que le fait observer le gouvernement - il est question de toute évidence du respect du domicile existant et non du droit à recevoir un logement". Il est très clair que, pour la Commission, la Convention ne garantit pas le droit de recevoir un logement.

116. En 1989, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé une affaire (Mellacher et autres c. Autriche) portant sur l'application de l'article premier du Protocole No 1 à la Convention sur "le respect des biens" dans le cadre du contrôle des loyers. Le propriétaire qui était le requérant affirmait que l'imposition de mesures de contrôle du loyer de biens lui appartenant portait atteinte à ses droits garantis par le Protocole No 1 à la Convention. Cependant, la Cour voyait les choses différemment et elle a fait valoir dans son jugement, plutôt avantageux concernant les droits en matière de logement, notamment pour les locataires : a) que la réduction contestée [des loyers] ne constituait ni une expropriation officielle ni

une expropriation de fait mais correspondait à un contrôle de l'usage des biens; b) que le législateur avait une grande liberté d'appréciation en ce qui concernait l'application des mesures socio-économiques, en particulier dans le domaine du logement; c) que les justifications données par l'Etat au sujet de la législation en cause ne pouvaient être considérées comme étant manifestement déraisonnables; elle poursuivait un but légitime conforme à l'intérêt général; d) que, pour réformer la législation sociale, notamment quant au contrôle des loyers, le législateur devait pouvoir prendre des mesures affectant l'exécution future des contrats précédemment conclus et e) que les mesures de contrôle des loyers adoptées ne sortaient pas de la marge d'appréciation de l'Etat et que, bien que les réductions de loyer fussent importantes, elles ne constituaient pas une charge disproportionnée.

117. Dans l'affaire Chypre c. Turquie de 1976 (requête étatique), les expulsions ont été considérées comme une violation du droit au respect du domicile et ont donné lieu à l'élaboration de mesures de protection importantes contre cette violation évidente du droit au logement reconnu sur le plan international. La Commission européenne a émis l'opinion suivante :

"Les expulsions de Chypriotes grecs par les Turcs, y compris de leurs propres maisons, sont une atteinte aux droits garantis au paragraphe 1 de l'article 8 de la Convention, à savoir le droit au respect de son domicile et/ou de sa vie privée ... La Commission conclut que la Turquie a commis des actes qui ne sont pas conformes au droit au respect du domicile que garantit l'article 8 de la Convention."

118. Ainsi, les avis et jugements tant de la Commission que de la Cour contiennent à la fois des éléments positifs et négatifs en ce qui concerne la protection juridique du contenu essentiel du droit au logement. D'une part, les expulsions massives sont considérées comme étant une violation de la Convention et les mesures de contrôle des loyers comme "un objectif social légitime". D'autre part, la Convention a été interprétée comme signifiant que les Etats ne sont nullement tenus de fournir des logements ni de justifier le fait qu'ils expulsent des gens du logement dont ils sont propriétaires en faisant valoir qu'ils poursuivent un objectif social légitime, à savoir la protection des droits et libertés d'autres personnes. La situation est donc quelque peu ambiguë, du fait que la Convention ne contient pas de dispositions portant spécifiquement sur le droit au logement.

B. Comité européen d'experts indépendants

119. Pas plus que la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne de 1961 ne fait état du droit à un logement convenable même si elle contient des principes juridiques directement liés à ce droit 35/. Par exemple, l'article 19 de la Charte garantit l'exercice du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à un traitement non moins favorable que les nationaux d'un Etat partie donné pour ce qui est, entre autres, du logement. Par ailleurs, en ce qui concerne le droit de la famille à une protection sociale et juridique (art. 16), les Etats contractants s'engagent à promouvoir, entre autres, la construction de logements adaptés aux besoins des familles. Dans le quatrième Protocole se rapportant à la Charte, il est question du droit des personnes âgées à un logement adapté à leurs besoins.

120. Une grande partie de la jurisprudence concernant ces clauses en matière de logement a été établie par le Comité européen d'experts indépendants chargé de la surveillance de l'application de la Charte. En analysant la jurisprudence existante concernant l'article 19, on relève les considérations suivantes :

- i) Il ne suffit pas que les pouvoirs publics apportent la preuve qu'il n'existe pas de discrimination dans les textes; ils doivent en outre prouver que les travailleurs immigrés ne se trouvent pas désavantagés dans la pratique par l'offre de logements à bon marché en dépit de l'égalité de droits dont ils jouissent;
- ii) Le Comité a noté qu'il existe des "lois concessionnelles" qui souvent font une distinction entre les résidents locaux, d'autres citoyens et les étrangers. Ce genre de distinctions, dans la mesure où elles nuisent aux étrangers, sont contraires à l'esprit de la Charte;
- iii) Dans un cas, il a été décidé qu'un Etat partie, dans lequel les travailleurs étrangers ne pouvaient obtenir de logements subventionnés par l'Etat qu'au bout de sept ans de résidence dans le pays, ne satisfaisait pas aux obligations énoncées au paragraphe 4 de l'article 19;
- iv) Toute discrimination, même indirecte, établie par la législation d'un Etat entre les citoyens et les étrangers pour ce qui est de l'achat de biens immobiliers est contraire à l'article 19, dans la mesure où cette discrimination entrave l'accès des étrangers au logement;
- v) Le Comité a besoin de savoir, au minimum, si en fixant un ordre de priorité pour l'affectation de logements aux personnes inscrites sur une liste d'attente, on tient compte, en ce qui concerne les travailleurs étrangers, des membres de leurs familles restés dans leur pays d'origine qu'ils souhaiteraient faire venir dans le pays où ils se trouvent; et
- vi) Même là où des problèmes sociaux surgissent du fait du surpeuplement, le nombre des travailleurs migrants est peu élevé et la situation, en ce qui concerne le logement, n'est donc pas dramatique; le fait d'exiger qu'une personne qui n'est pas née dans le pays où elle réside y ait vécu cinq ans pour que lui soit accordé un logement social ne satisfait pas aux exigences de cet article 36/.

121. Le Comité d'experts indépendants a fait état de nombreux cas de violation du droit à l'égalité de traitement des travailleurs migrants dans le domaine du logement. Dans un cas, le Comité a conclu qu'un Etat ne remplissait toujours pas ces obligations et, tout en se félicitant des efforts déployés par les pouvoirs publics pour faciliter l'accès des étrangers aux logements sociaux, il a noté qu'aucun changement n'avait encore été apporté à la législation 37/.

122. En outre, selon le Comité d'experts indépendants, si les conditions nécessaires (naissance ou durée de résidence) pour obtenir un logement subventionné ne sont applicables qu'aux nationaux des Etats liés par la Charte, cela n'est pas conforme au paragraphe 4 de l'article 19 38/.

123. Plus récemment, le Comité a déclaré que les règles applicables en matière de résidence dans un pays instituaient officiellement une égalité de traitement mais créaient en réalité une inégalité et n'étaient par conséquent pas conformes aux dispositions de la Charte 39/. Etant donné la situation dans ledit pays, l'affectation des ressources (par exemple, les logements à bon marché) devrait, selon le Comité, être faite en fonction des besoins du demandeur, ceci afin que soit accordé à la protection de la famille le rang de priorité prévu par la Charte en dépit du nombre limité de logements à bon marché disponibles 39/. Enfin dans un autre cas, il est apparu qu'un Etat partie ne respectait pas les dispositions de la Charte, les logements à bon marché n'étant accordés qu'aux nationaux du pays en question 40/.

124. L'article 16 a été invoqué dans une série de conclusions faites par le Comité au cours de la dernière décennie, dont plusieurs sont particulièrement utiles pour comprendre les implications du droit au logement. Dans un cas, le Comité a décidé que pour se faire une opinion sur la question de savoir si tel ou tel Etat respectait l'article 16, il lui fallait disposer de statistiques sur la position socio-économique des familles dans un pays donné et avoir des éléments lui permettant de déterminer si la politique en matière de logement était adaptée aux besoins des familles 41/. Indiquant les données dont il avait besoin pour évaluer pleinement le respect par l'Etat de l'article 16, le Comité a demandé à un Etat de lui fournir des données sur i) la situation du logement, en particulier le pourcentage des logements classés comme étant insalubres et les critères ayant servi à l'établissement de cette classification; ii) la proportion habitants/logements; et iii) la part du revenu familial absorbée par le loyer, pour les différentes catégories socioprofessionnelles de locataires 42/. Dans un autre cas encore, le Comité, préoccupé par la situation des familles nombreuses et des familles sans-abri, a souligné qu'il conviendrait d'inclure dans les prestations familiales le droit à un logement convenable et à des services indispensables (tels que le chauffage et l'électricité), ceux-ci étant nécessaires au bien-être et à la stabilité des familles 43/.

C. Tribunaux nationaux

125. Les cours et tribunaux nationaux s'occupent chaque jour d'affaires en rapport avec tel ou tel aspect du droit au logement : problèmes de baux, discrimination, capacité de paiement et loyers, protection contre les expulsions, qualité des logements, etc. Il peut être utile de se pencher sur plusieurs cas pour voir comment les tribunaux abordent le droit au logement et se rendre compte qu'il peut effectivement être invoqué devant les tribunaux.

126. Un système juridique qui fonctionne bien et dans lequel les droits de l'homme sont pris au sérieux se reconnaît essentiellement à un pouvoir judiciaire indépendant, impartial et accessible et à l'existence de l'aide judiciaire. Toutefois, le recours à la justice a de par sa nature même des limitations et la réponse des tribunaux dans diverses juridictions a été mitigée.

127. Avant tout, les tribunaux nationaux jouent un rôle pour une grande part ambigu dans les affaires relatives au droit au logement, avec la tendance dans certains pays à être davantage en faveur du droit au logement qu'on ne le croit généralement. En Inde, la Cour suprême et d'autres organes judiciaires ont fait de réels efforts et pris d'importantes décisions pour protéger le droit au logement et faire en sorte que celui-ci puisse être invoqué en justice. Les arrêts de la Cour suprême découlent de l'article 21 de la Constitution indienne qui garantit le droit à la vie. La Cour a déjà statué sur cet article et clarifié le sens de l'expression : "le droit de vivre dans la dignité". Dans une affaire datant de 1981, la Cour a dit ce qui suit :

"Le droit fondamental à la vie, qui est le plus précieux des droits de l'homme et relie tous les autres, doit donc être interprété dans un sens très large pour être chargé d'un poids et d'une vitalité durables et accroître la dignité de l'individu et la valeur de l'être humain... Nous considérons que le droit à la vie inclut le droit de vivre dans la dignité et de disposer de tout ce qui va avec cette notion, à savoir ce qui est essentiel à la vie, comme une nourriture convenable, des vêtements et un abri." 44/

128. Lors d'une affaire très connue en Inde concernant ce sujet, appelée "l'affaire des habitants des rues de Bombay" un jury constitutionnel de la Cour suprême a décidé en 1985 que :

"L'expulsion des requérants les priverait de leurs moyens de subsistance. Ceux-ci sont garantis par l'article 21 et toute mesure de nature à en priver quiconque qui ne relèverait pas d'une procédure raisonnable établie par la loi, constituerait une violation de l'article 21... Le droit garanti par l'article 21 est le droit de disposer de moyens de subsistance, parce que nul ne peut vivre sans moyens d'existence, c'est-à-dire sans moyens de subsistance. Si le droit d'avoir des moyens de subsistance n'est pas traité comme faisant partie du droit à la vie garanti par la Constitution, la façon la plus aisée de priver quelqu'un de son droit à la vie consisterait à le priver de ses moyens de subsistance en allant jusqu'à les lui retirer complètement... Vie et moyens de subsistance sont ainsi étroitement liés et ce qui rend la vie possible, sans parler de ce qui la rend vivable, doit être considéré comme faisant partie intégrante du droit à la vie." 45/

129. Dans une autre affaire, en 1990, la Cour suprême a rendu la décision suivante :

"Les besoins fondamentaux de l'être humain ont de tout temps été considérés comme étant la nourriture, les vêtements et le logement. Le droit à la vie est garanti dans toute société civilisée. Il inclut le droit à la nourriture, aux vêtements, à un cadre de vie correct et à un logement décent... Pour un être humain [avoir droit à un abri] signifie avoir droit à un logement convenable qui lui permette de s'épanouir sur tous les plans, physique, mental et intellectuel... Un logement décent est un élément de base indispensable sur la voie de la réalisation de l'objectif constitutionnel du développement de l'être humain et doit être inclus dans ce que l'on entend par 'vie' à l'article 21." 46/

130. Par exemple, dans deux affaires très connues aux Etats-Unis, par ailleurs positives à maints égards, le droit au logement, en tant que droit de l'homme, n'a pas été reconnu. Dans l'affaire Lindsey c. Normet (1972), la Cour suprême des Etats-Unis a refusé de reconnaître le droit au logement d'un locataire, tout en affirmant qu'elle ne "niait pas l'importance d'un logement décent, sûr et salubre". La Cour a déclaré en outre que

"la Constitution ne prévoyait pas de recours judiciaire pour tous les maux économiques et sociaux. Nous ne décelons nulle part dans ce document l'existence d'une quelconque garantie constitutionnelle d'accès à des logements d'une qualité particulière ... la garantie d'un logement convenable ... relève du pouvoir législatif et non du pouvoir judiciaire" 47/.

Par ailleurs, dans l'affaire Mt. Laurel de 1982, la Cour suprême du New Jersey a déclaré ceci :

"Sans nul doute, le logement, comme la nourriture, compte parmi les besoins fondamentaux de l'être humain ... Il va sans dire que la fourniture d'un logement convenable à toutes les catégories de personnes est certainement indispensable à la promotion du bien-être général." 48/

131. Il n'est pas rare que des conflits surgissent à propos des mesures politiques et législatives adoptées par le gouvernement et des décisions des tribunaux qui sont chargés d'interpréter les textes et de vérifier la légalité des politiques et mesures gouvernementales. Le Comité national contre les expulsions a, par exemple, déclaré au sujet du rôle joué par les tribunaux à l'époque de l'apartheid dans la légitimation officielle du processus d'expulsion en Afrique du Sud :

"Lorsque le gouvernement a agi de manière illégale, le tribunal peut faire échouer une tentative visant à reloger des gens. Cependant, dans la plupart des cas, ce genre de victoire juridique porte sur des détails techniques et n'est que temporaire; lorsque la victoire est acquise, le gouvernement n'a plus qu'à appliquer les procédures en vigueur ou, lorsque la loi est insuffisante à cet égard, faire appliquer de nouvelles mesures législatives pour y suppléer." 49/

132. Aux Philippines, par exemple, le droit au logement et le droit de ne pas être expulsé sont régulièrement ignorés, en dépit du fait que ces droits sont reconnus dans la Constitution, en dépit des ordonnances des tribunaux contre les expulsions, des déclarations de la Commission des droits de l'homme et des protestations d'organisations non gouvernementales 50/.

133. Ce bref aperçu de la jurisprudence existante au niveau international et régional ouvre les perspectives suivantes. Tout d'abord, si certaines décisions vont dans le sens de la défense du droit au logement, on a constaté que dans un grand nombre de cas, il n'avait pas été donné suite à nombre de revendications liées à l'affirmation de ce droit. En deuxième lieu, le pouvoir judiciaire a, dans la plupart des cas, très peu d'influence sur la politique nationale en matière de droit au logement. Certaines décisions peuvent venir à l'appui des revendications en matière de droit au logement mais elles ont

rarement un effet à l'échelle de la société. Troisièmement, il demeure extrêmement difficile, tant d'un point de vue juridique que d'un point de vue financier, pour les personnes qui revendiquent leur droit au logement, d'utiliser le système judiciaire pour pouvoir exercer ce droit qui leur est juridiquement reconnu.

XI. VIOLATIONS DU DROIT AU LOGEMENT

134. Comme le montre cette étude de la jurisprudence en matière de droit au logement, divers organes des Nations Unies s'occupant de droits de l'homme ont confirmé que ce droit pouvait être violé par les gouvernements. Dans l'une des premières opinions qu'il a formulées sur cette question, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a observé, à sa quatrième session en 1990 que :

"Le droit au logement peut faire l'objet de violations. Les actes ou omissions constituant des violations devront être examinés par le Comité, notamment dans le cas des évictions." 51/

135. Egaleme nt à sa quatrième session, dans son observation générale 2 consacrée aux mesures internationales d'assistance technique, le Comité a affirmé que les institutions financières internationales et les organismes de développement doivent :

"Eviter soigneusement d'appuyer des projets qui ... entraînent des expulsions ou déplacements massifs, sans mesures appropriées de protection et d'indemnisation... Il faudrait tout mettre en oeuvre, à chaque étape de l'exécution des projets de développement, pour que les droits énoncés dans le Pacte soient dûment pris en compte."

136. Depuis, le Comité a adopté une approche beaucoup plus ferme en ce qui concerne le respect par les Etats parties des obligations relatives au droit au logement. Il a conclu à deux occasions distinctes, lors de l'examen de la situation concernant le droit au logement dans la République dominicaine et au Panama, qu'en tolérant des expulsions forcées, les pouvoirs publics n'avaient pas respecté les dispositions du Pacte 52/.

137. Cette perspective est exposée globalement au paragraphe 18 de l'observation générale 4 relative au droit à un logement suffisant :

"Le Comité estime que les décisions d'éviction forcée sont prima facie contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles et conformément aux principes applicables du droit international."

138. De même, dans sa résolution 1991/12, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a souligné explicitement :

"le fait que les expulsions forcées constituent une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable [et] la nécessité de s'employer à tous les niveaux à prendre des mesures immédiates pour éliminer la pratique des expulsions forcées."

139. La communauté juridique internationale et les autres acteurs concernés se doivent donc absolument de dénoncer les violations du droit au logement, d'en identifier les responsables, de déterminer les moyens de les éviter à l'avenir et de rendre justice à ceux qui en ont souffert. Si l'on examine l'attitude des Nations Unies au cours des dernières années, on s'aperçoit que loin d'ignorer la question du droit au logement et de ses violations, l'Organisation a au contraire constaté qu'un nombre important d'Etats avaient enfreint ces normes internationales.

140. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déclaré, à plusieurs reprises, que des Etats parties au Pacte, y compris la République dominicaine, le Panama et le Kenya, avaient explicitement enfreint les dispositions relatives au droit au logement de l'article 11.1, dans la mesure où l'Etat et ses agents avaient participé à des expulsions forcées massives 53/. A sa sixième session, il a en fait enjoint un Etat partie de "suspendre toute mesure qui n'est pas conforme aux dispositions du Pacte" 54/.

141. Au cours de la quarante-neuvième session de la Commission des droits de l'homme, le Soudan et le Zaïre ont été cités comme ayant violé des droits fondamentaux de l'homme en procédant à des déplacements massifs et forcés de populations 55/. Le Gouvernement iraquien a également été accusé de violer le droit à un logement suffisant par le Rapporteur spécial sur l'Iraq, lequel déclarait ce qui suit :

"En fait, il est de plus responsable des conséquences de la pénurie de pétrole, qui freine toute activité économique et fait que la population ne peut guère avoir de logements chauffés, ce qui constitue en soi une violation du droit à un logement suffisant stipulé à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (voir en particulier l'observation générale No 4 (1991) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels)." 56/

142. Jusqu'à présent, en matière de violations du droit au logement, les Nations Unies se sont intéressées essentiellement aux cas où les Etats toléraient des expulsions forcées. Cependant, il semble probable qu'elles se penchent aussi sur d'autres types de violations à l'avenir, compte tenu en particulier de l'opinion exprimée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale No 4 de 1991, à savoir qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui serait directement imputable aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par des Etats parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte.

143. Une résolution intitulée "le droit à un logement convenable" adoptée en 1993 par la Commission des établissements humains porte clairement sur les violations du droit au logement dans deux paragraphes :

"3. Prie instamment tous les Etats de cesser toute pratique causant, ou susceptible de causer, des violations du droit à un logement convenable, en particulier la pratique des expulsions en masse, et toute forme de discrimination, raciale ou autre, dans le domaine du logement;

4. Prie instamment en outre tous les Etats d'abroger, de réviser ou d'amender sans exception les lois, les politiques, les programmes ou les projets entravant de quelque façon que ce soit la pleine réalisation du droit à un logement convenable."

144. Parmi les autres types d'actes que l'on pourrait considérer comme des violations du droit à un logement convenable, figurent notamment les suivants : i) le fait de réaliser, d'organiser, de tolérer ou d'appuyer des expulsions forcées; ii) la destruction de logements à titre punitif; iii) le refus de fournir des services essentiels tels que l'eau, le chauffage ou l'électricité à certains secteurs de la société; iv) la discrimination, raciale ou autre, en matière de logement; v) l'adoption de lois ou politiques qui, de toute évidence, ne sont pas conformes aux obligations d'un Etat en matière de droit au logement, en particulier lorsque ces lois ou politiques ont pour effet de priver des gens de logement, augmentent le nombre de logements inadéquats, mettent des gens dans l'incapacité de payer leur logement, etc.; vi) l'abrogation de lois respectant et appuyant le droit au logement, à moins que ces lois ne soient clairement dépassées ou qu'elles ne soient remplacées par d'autres lois tout aussi conformes à ce droit; vii) la réduction injustifiée des dépenses publiques en matière de logement et autres domaines connexes, en l'absence de mesures compensatoires adéquates; viii) la prise en compte en priorité des intérêts des groupes à revenu élevé alors que le droit au logement de pans entiers de la société n'a toujours pas été respecté; ix) le fait de construire ou d'autoriser la construction de logements sur des sites pollués ou peu sûrs qui présentent un risque pour la vie et la santé des futurs occupants; et x) les actions visant à harceler et à intimider les organisations non gouvernementales et organisations communautaires de base qui s'occupent du droit au logement ou à les empêcher d'agir librement.

145. D'un autre côté, une série d'omissions pourrait être considérée, dans ce contexte, comme des cas de non-respect des obligations relatives au droit au logement, par exemple; i) ne pas prendre des "mesures appropriées"; ii) ne pas réformer ou abroger les lois qui ne sont pas conformes au Pacte; iii) ne pas faire appliquer des lois relatives au respect et à la reconnaissance du droit au logement; iv) ne pas intervenir sur le marché du logement, en particulier en ce qui concerne le niveau des loyers, le contrôle des loyers, les subventions au logement, les questions de sécurité de jouissance et la lutte contre une spéculation excessive; v) ne pas incorporer dans la législation nationale les normes internationales minimales convenues en matière de droit au logement ou ne pas les appliquer; vi) ne pas fournir une infrastructure, les services essentiels (eau, électricité, évacuation des eaux usées, système d'égout, etc.); vii) ne pas interdire ou éviter les actes constituant une violation du droit au logement de la part de toute personne en mesure de les commettre; viii) ne pas utiliser toutes les ressources disponibles pour assurer le droit au logement; ix) lors de l'élaboration des politiques macro-économiques ayant une incidence sur le logement et les problèmes sociaux connexes, ne pas examiner pleinement

leurs répercussions sur le droit au logement et ne pas en tenir compte; , et x) ne pas présenter les rapports prévus par les articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que par d'autres traités.

146. Cette liste montre parfaitement qu'il faut considérer le droit au logement dans une perspective bien plus large que celle traditionnellement adoptée pour l'analyse des droits de l'homme. On voit bien que si son droit au logement n'est pas respecté, une personne ne pourra pas jouir pleinement de ses droits civils et politiques. Toutefois, la question de la constatation des cas de violation de tout droit économique, social ou culturel, y compris du droit à un logement convenable, reste controversée et n'a reçu jusqu'à présent qu'une attention limitée, quoique croissante, de la part de la communauté juridique internationale. Il semblerait qu'un changement s'amorcerait; lors de la quarante-septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, il était évident pour la délégation des Pays-Bas que le droit au logement pouvait être plus facilement respecté dans un pays donné si celui-ci disposait de ressources abondantes. Mais elle a fait observer que bon nombre des violations mentionnées au cours des débats de la Sous-Commission ne pouvaient cependant pas être attribuées directement à un manque de ressources, mais semblaient plutôt imputables à la politique adoptée par le gouvernement 57/.

147. Les rapports ultérieurs tenteront de déterminer quelles institutions des Nations Unies seraient les mieux à même de surveiller les violations du droit au logement et ils pourraient en fait examiner la question de savoir si les procédures et mécanismes existants sont suffisants à cet égard ou s'il pourrait être utile d'envisager de nouvelles approches.

XII. LE ROLE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DANS L'ELABORATION DE LOIS RELATIVES AU DROIT AU LOGEMENT

148. Les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires, qui s'occupent directement des collectivités dont le droit au logement n'est pas respecté et connaissent bien leur situation difficile, sont souvent à l'origine des nouvelles lois élaborées dans ce domaine. Le Rapporteur spécial a eu connaissance de plusieurs projets de lois relatifs au droit au logement qui ont ainsi été élaborés dans divers pays tels que le Canada, la Colombie, Hong Kong, l'Inde, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et d'autres pays européens ainsi qu'aux Etats-Unis.

149. Dans un souci de brièveté, nous n'examinerons ici que deux de ces projets de lois et nous nous efforcerons de faire ressortir les grandes lignes des exigences auxquelles ces lois répondent, tandis que le prochain rapport les examinera plus en détail. Mises en parallèle avec la section VI, il est évident que ces notions permettront de mieux cerner le problème.

150. Voyons d'abord la loi relative au droit au logement, élaborée par des organisations non gouvernementales, qui fait actuellement l'objet d'un débat public en Inde. Elle repose sur quatre droits fondamentaux des mal logés. Le droit à un logement adéquat, qui conditionne les autres, confère le droit de vivre dans la dignité et la sécurité, le droit à des services communautaires et le droit de vivre dans un environnement sûr. La loi définit

aussi un ensemble crucial de droits liés au droit de résider et de se réinstaller et garantit le droit de ne pas être expulsé. Elle donne également aux communautés le droit d'être réinstallées sur leur demande et concerne les droits et obligations des habitants ainsi que le droit à l'information 58/.

151. L'élément nouveau de cette loi est qu'elle met en place des mécanismes permettant aux habitants de créer des unions regroupant à divers niveaux, local, régional et national, les personnes mal logées qui pourront ainsi obtenir et conserver le droit à un logement adéquat.

152. Un projet de convention sur le droit au logement en Europe a récemment été élaboré par plusieurs organisations non gouvernementales et sera ultérieurement présenté au Conseil de l'Europe pour examen. Il définit à la fois des droits et des devoirs. Les droits sont les suivants : droit au logement pour tout individu; non-discrimination; égalité des sexes; droits des groupes sociaux systématiquement mal logés; droits spéciaux des sans-abri, sécurité de la jouissance; accès à des services; prix raisonnables; habitabilité; facilité d'accès; situation convenable; participation et contrôle; information; aide financière au logement; et recours juridiques.

153. Les obligations des gouvernements que le projet de convention propose d'établir sont les suivantes : devoirs généraux; action législative; réexamen des lois; respect et garantie du droit au logement; fourniture de logements; prix raisonnables; logements adaptés; fourniture d'infrastructure et de services; lutte contre la spéculation; devoirs spécifiques; offres de recours juridique; formation et éducation; obligations et coopération internationales 59/.

XIII. INDICATEURS RELATIFS AU DROIT AU LOGEMENT

154. Afin d'évaluer en pratique la mesure dans laquelle le droit au logement est respecté on peut notamment identifier et mettre au point des indicateurs économiques et sociaux qui tiennent compte des composantes spécifiques du droit au logement. Cela est d'autant plus impératif que les institutions financières internationales et les gouvernements ont tendance à voir le logement comme une marchandise à utiliser des indicateurs strictement économiques sans tenir compte de considérations relatives aux droits de l'homme.

155. L'utilisation d'indicateurs pour évaluer la mesure dans laquelle les Etats respectent les droits économiques, sociaux et culturels est à l'évidence un thème important dans le rapport intérimaire établi par le Rapporteur spécial sur les droits économiques, sociaux et culturels en 1990 60/. Les indicateurs, lorsqu'ils sont disponibles, fiables et soigneusement choisis, peuvent contribuer à quantifier des droits, par ailleurs assez mal définis afin d'examiner de manière systématique divers éléments, par exemple la mesure dans laquelle un certain droit a été "réalisé progressivement". Les partisans d'une approche axée sur "le seuil minimal" en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, préconisent également l'utilisation d'indicateurs pour déterminer les violations de ces droits et mieux assurer leur respect.

156. Prenant comme point de départ l'évolution récente qui a permis de renforcer les obligations des Etats en ce qui concerne les normes internationales ainsi que l'action de la communauté des ONG, et inscrivant résolument le débat dans le contexte des droits de l'homme, un certain nombre de "postulats inviolables" ont été énoncés afin de définir des indicateurs essentiels pour évaluer le respect du droit au logement :

- a) non-discrimination; b) droit à l'information; c) égalité des relations foncières; d) participation démocratique; e) égalité des sexes; f) droit à un environnement salubre; g) parité économique; h) égalité; i) maintien de l'identité culturelle et des qualifications et j) rôle de l'Etat et du gouvernement en ce qui concerne le droit au logement en tant que droit de l'homme 61/.

157. Selon le Rapporteur spécial, ces principes permettent de déterminer si les Etats prennent des mesures pour créer les conditions grâce auxquelles le droit au logement pourra être respecté. Réciproquement, les indicateurs essentiels mis au point d'après ces principes peuvent servir d'étalon pour mesurer le respect de ce droit.

158. Le Séminaire sur les indicateurs appropriés pour mesurer les succès obtenus dans la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels a approuvé ces principes et reconnu la valeur des indicateurs essentiels en ce qui concerne d'autres droits économiques, sociaux et culturels 62/. Il est d'autant plus indispensable de pouvoir avoir accès à de telles données que, tant au niveau international que national, les informations continuent de manquer en ce qui concerne le nombre des sans-abri et de gens mal logés, la mesure dans laquelle les diverses composantes du droit au logement sont mises en oeuvre et de nombreuses autres informations extrêmement précieuses.

XIV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS PRELIMINAIRES

159. Bien qu'il soit encore trop tôt pour que le Rapporteur spécial puisse soumettre une liste complète de conclusions et de recommandations en ce qui concerne la pleine mise en oeuvre du droit à un logement adéquat, on peut d'ores et déjà formuler une série de remarques préliminaires. Ce n'est là bien entendu que le début d'un processus à bien plus long terme visant à faire respecter le droit au logement de tous, individus, familles et communautés. Le Rapporteur spécial souhaite que des observations concernant ces remarques préliminaires soient formulées au cours de l'examen du présent rapport.

160. L'analyse qui précède montre en fait qu'une attention et une importance bien plus grandes qu'on ne le pense généralement ont été accordées à toutes les composantes du droit à un logement adéquat. Cette évolution très satisfaisante reste toutefois beaucoup trop théorique, alors que nombre de gens dans tous les pays ne disposent pas encore du logement salubre, stable et digne auquel ils ont droit, pas plus qu'ils ne bénéficient d'une protection juridique dans ce domaine.

161. Il reste urgent d'élaborer et de mettre en oeuvre des stratégies à long terme et des mesures pratiques pour garantir la pleine mise en oeuvre du droit au logement. Il est clair que l'ONU doit mettre en place des mécanismes permanents et efficaces afin de surveiller la situation internationale

en matière de droit au logement et de définir avec exactitude les besoins mondiaux dans ce domaine de même que les mesures nécessaires pour évaluer la situation et y remédier. Il serait peut-être bon que le programme de services consultatifs dans le domaine des droits de l'homme de l'ONU s'efforce de développer les compétences et les connaissances en matière de droit au logement.

162. Dans cette optique, il faudrait définir des procédures, à la fois juridiques et politiques, permettant de responsabiliser davantage les gouvernements dans le domaine du droit au logement. Le Rapporteur spécial a jugé extrêmement convaincants les arguments avancés pour faire du droit au logement un principe directeur de la politique des Etats.

163. Ces questions et les points soulevés plus haut donnent à penser qu'il conviendrait d'examiner plus à fond dans le prochain rapport du Rapporteur spécial la possibilité d'adopter une convention internationale sur le droit au logement visant à atténuer les problèmes actuels, souvent insurmontables, qui se posent dans ce domaine.

164. Le Rapporteur spécial a reçu une grande quantité d'informations sur le sujet qui n'ont pas toutes pu être reprises dans le présent rapport en raison d'un manque de place.

165. Par conséquent, afin de saisir parfaitement la vraie nature de la lutte pour le droit au logement et compte tenu des nombreux et courageux efforts actuellement déployés, dans les domaines juridique et autres, dans différents pays afin de faire respecter ce droit, le Rapporteur spécial estime indispensable de se rendre dans plusieurs pays dans le cadre de son travail futur. Il demande l'appui de la Sous-Commission à cette fin.

NOTES

1/ Voir E/CN.4/1993/122, Rapport sur la quarante-neuvième session de la Commission des droits de l'homme; et International Service for Human Rights (Service international pour les droits de l'homme), Human Rights Monitor No 20, avril 1993, "Analytical report of the forty-ninth session of the UN Commission on Human Rights" (Rapport analytique sur la quarante-neuvième session de la Commission des droits de l'homme de l'ONU).

2/ E/CN.4/1993/122, chap. II.

3/ E/CN.4/1993/15, Rapport final établi par l'expert indépendant sur le droit de toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, à la propriété.

4/ Voir E/1993/23.

5/ Résolution 1993/L.15/Rev.1 adoptée le 3 mai 1993, à sa quatorzième session, par la Commission des établissements humains de l'ONU réunie à Nairobi du 26 avril au 5 mai 1993.

6/ Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies dans sa résolution 217A (III) du 10 décembre 1948.

7/ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966; entré en vigueur le 3 janvier 1976; 119 Etats parties à fin mai 1993.

8/ Matthew C.R. Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development (Ph.D. thesis, University of Nottingham, 1992), p. 305 à 318.

9/ Voir à l'annexe la liste des textes cités.

10/ Charte sociale européenne adoptée à Turin, le 18 octobre 1991, et le Protocole 4 s'y rapportant (5 octobre 1988).

11/ Pour une liste complète des fondements codifiés du droit au logement, voir "Legal Sources of the Right to Housing" dans International Human Rights Law (février 1992), Centre sur le droit au logement et les expulsions (COHRE), Utrecht, Pays-Bas.

12/ E/CN.4/Sub.2/1992/15, en particulier les paragraphes 67 et 77.

13/ Asbjørn Eide, "Article 25", Universal Declaration on Human Rights: A Commentary, (ouvrage publié sous la direction de Eide, Alfredssen et al.), (Scandinavian University Press, Oslo, 1992, p. 387).

14/ E/CN.4/Sub.2/1991/17, deuxième rapport intérimaire établi par M. Danilo Türk, Rapporteur spécial en ce qui concerne la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, p. 18 et 19.

15/ Pour une vue d'ensemble de la documentation relative au droit à un logement convenable reflétant ce point de vue, voir Bibliography on Housing Rights and Evictions, Centre on Housing Rights and Evictions, COHRE, Utrecht, mars 1993.

16/ Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a aidé à préciser les obligations de l'Etat découlant de la reconnaissance du droit à un logement convenable en prenant un certain nombre d'initiatives, notamment les suivantes : a) l'organisation d'un "débat général" sur la question; b) une révision d'ensemble des directives concernant les rapports que les Etats parties doivent présenter conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; c) l'adoption de l'observation générale 4 sur le droit à un logement suffisant; d) la formulation d'observations finales sur les rapports de certains Etats parties dans lesquelles il affirmait que l'Etat considéré violait le droit à un logement convenable en ayant recours à la pratique de l'expulsion forcée.

17/ "Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels", dans Human Rights Quarterly, vol. 9, No 2, 1987, p. 122 à 135.

18/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément No 8, Additif (A/43/8/Add.1).

19/ Voir note 5 ci-dessus.

20/ Observation générale 3 (1990), La nature des obligations des Etats parties (art. 2, par. 1, du Pacte), par. 10; rapport sur la cinquième session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 26 novembre - 14 décembre 1990, E/C.12/1990/8, p. 83 à 87.

21/ Voir, par exemple, C. Scott "The interdependence and permeability of human rights norms: towards a partial fusion of the international covenants on human rights", dans Osgoode Hall Law Journal, vol. 27, No 4, 1989, p. 769 à 878; G.J.H. van hoof, "The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views", dans The Right to Food, ouvrage publié sous la direction d'Alston and Tomasevski, 1984; et P. Alston et G. Quinn, "The nature and scope of State Parties obligations under the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", dans Human Rights Quarterly, vol. 9, No 2, 1987, p. 156 à 229.

22/ Centre pour les droits de l'homme, Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, 1989, Genève (A. Eide, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation), Numéro de vente : F.89.XIV.2.

23/ Voir la résolution 1993/77 relative aux expulsions forcées, adoptée le 10 mars 1993 par la Commission des droits de l'homme, dans laquelle la Commission "affirme que la pratique des expulsions forcées constitue une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable, et demande instamment aux gouvernements d'accorder à toutes les personnes qui sont actuellement menacées d'être expulsées de force, des garanties juridiques en ce qui concerne l'occupation des lieux".

24/ Voir note 17.

25/ E/CN.4/Sub.2/1992/16.

26/ Observation générale 4 sur le droit à un logement suffisant (article 11, paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le 12 décembre 1991 à sa sixième session (E/C.12/1991/4).

27/ National Campaign for Housing Rights, (1990) Some Essential Points for Shaping State Intervention in Housing in India Today (NCHR, Calcutta, janvier 1990).

28/ Déclaration de Vancouver sur les établissements humains, paragraphe 61.

29/ National Campaign for Housing Rights, The Housing Rights Bill (Draft) (NCHR, Bombay, juillet 1992).

30/ Voir note 27/, Some Essential Points, et Miloon Kothari, "The Living Environment" dans Seminar, No 376 (Delhi, décembre 1990).

31/ Voir annexe 1 (Constitutional sources of the rights to housing) dans Scott Leckie, From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing Under International Human Rights Law, (Programme sur les établissements humains de l'Institut international pour l'environnement et le développement, Londres, 1992, p. 80 à 86).

32/ L'"Etat particulariste" est défini par Blomkvist comme un Etat dont les actes sont régis par autre chose que des normes, c'est-à-dire les caprices du souverain, des relations d'amitié ou de famille, la considération, les liens politiques ou l'argent (corruption)" [p. 135]. Hans Blomkvist "Housing and the State in the third world: Misperceptions and non-perceptions in the international debate" dans Scandinavian Housing & Planning Research, No 6, 1989, p. 129 à 141. Voir aussi B. Rubin "The civil liberties movement in India" dans Asian Survey, No 28, 1987, p. 371 à 392; Jai Sen "What is the nature of the housing question in India today?" dans Lokayan, vol. 3, Nos 3 à 5, p. 22 à 49 et 119 à 147; et Jai Sen "Who is the real stoneman?" dans Mainstream, 19 mai 1990, p. 17 à 22.

33/ Observation générale No 4 sur le droit à un logement suffisant (voir note 26), par. 17.

34/ Voir la position du Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans le document E/C.12/1992/CRP.2/Add.3.

35/ D'une manière générale, au sujet de la Charte sociale européenne, voir David Harris, The European Social Charter (New York, 1984) ainsi que L. Betten et A. Jaspers (eds). 25 Years European Social Charter (Deventer, 1988).

36/ Paul Sieghart, The International Law of Human Rights, Clarendon Press (1983), p. 186 et 187.

24/ Voir note 17.

25/ E/CN.4/Sub.2/1992/16.

26/ Observation générale 4 sur le droit à un logement suffisant (article 11, paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le 12 décembre 1991 à sa sixième session (E/C.12/1991/4).

27/ National Campaign for Housing Rights, (1990) Some Essential Points for Shaping State Intervention in Housing in India Today (NCHR, Calcutta, janvier 1990).

28/ Déclaration de Vancouver sur les établissements humains, paragraphe 61.

29/ National Campaign for Housing Rights, The Housing Rights Bill (Draft) (NCHR, Bombay, juillet 1992).

30/ Voir note 27/, Some Essential Points, et Miloon Kothari, "The Living Environment" dans Seminar, No 376 (Delhi, décembre 1990).

31/ Voir annexe 1 (Constitutional sources of the rights to housing) dans Scott Leckie, From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing Under International Human Rights Law, (Programme sur les établissements humains de l'Institut international pour l'environnement et le développement, Londres, 1992, p. 80 à 86).

32/ L'"Etat particulariste" est défini par Blomkvist comme un Etat dont les actes sont régis par autre chose que des normes, c'est-à-dire les caprices du souverain, des relations d'amitié ou de famille, la considération, les liens politiques ou l'argent (corruption)" [p. 135]. Hans Blomkvist "Housing and the State in the third world: Misperceptions and non-perceptions in the international debate" dans Scandinavian Housing & Planning Research, No 6, 1989, p. 129 à 141. Voir aussi B. Rubin "The civil liberties movement in India" dans Asian Survey, No 28, 1987, p. 371 à 392; Jai Sen "What is the nature of the housing question in India today?" dans Lokayan, vol. 3, Nos 3 à 5, p. 22 à 49 et 119 à 147; et Jai Sen "Who is the real stoneman?" dans Mainstream, 19 mai 1990, p. 17 à 22.

33/ Observation générale No 4 sur le droit à un logement suffisant (voir note 26), par. 17.

34/ Voir la position du Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans le document E/C.12/1992/CRP.2/Add.3.

35/ D'une manière générale, au sujet de la Charte sociale européenne, voir David Harris, The European Social Charter (New York, 1984) ainsi que L. Betten et A. Jaspers (eds). 25 Years European Social Charter (Deventer, 1988).

36/ Paul Sieghart, The International Law of Human Rights, Clarendon Press (1983), p. 186 et 187.

58/ Voir note 29, NCHR, The Housing Rights Bill.

59/ Projet de Convention sur le droit au logement en Europe (élaboré par le Centre du droit au logement et des expulsions au cours de la Conférence sur le rôle du logement dans la construction d'une Europe sociale, qui s'est tenue à Bruxelles les 24 et 25 septembre 1992.

60/ E/CN.4/Sub.2/1990/19.

61/ Miloon Kothari "Le droit à un logement suffisant : vers des indicateurs idéaux et des attitudes réalistes à l'échelle mondiale (document présenté au Séminaire sur les indicateurs appropriés pour mesurer les succès obtenus dans la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels), HR/GENEVA/1993/SEM/BP.16.

62/ Voir rapport du Séminaire sur les indicateurs appropriés pour mesurer les succès obtenus dans la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels (A/CONF.157/PC/73).

Annexe

ELEMENTS DE LA LEGISLATION INTERNATIONALE EN MATIERE DE
DROITS DE L'HOMME SUR LESQUELS S'APPUIE LE DROIT A
UN LOGEMENT ADEQUAT

A. Conventions et Pactes internationaux

1. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 3 janvier 1976. Il comptait 106 Etats parties en juin 1992. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels surveille l'application du Pacte par les Etats parties. L'article 11 stipule que :

"Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie."

2. Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2106 A (XX) du 21 décembre 1965 et entrée en vigueur le 4 janvier 1969. Elle comptait 130 Etats parties en janvier 1992. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale surveille l'application de la Convention. L'article 5 stipule que :

"Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les Etats parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants : ... e) notamment ... iii) Droit au logement."

3. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979 et entrée en vigueur le 3 septembre 1981. Elle comptait 99 Etats parties en janvier 1992. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes surveille l'application de la Convention. L'article 14 2) h) stipule que :

"Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans les zones rurales afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, leur participation au développement rural et à ses avantages et, en particulier, ils leur assurent le droit : ... h) de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications."

4. Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 2 septembre 1990. Elle comptait 69 Etats parties en janvier 1992. Le Comité des droits de l'enfant surveille l'application de la Convention.

L'article 27 3) stipule que :

"Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en oeuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement."

5. Convention relative au statut des réfugiés adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 429 (V) du 28 juillet 1951 et entrée en vigueur le 22 avril 1954. L'article 21 stipule que :

"En ce qui concerne le logement, les Etats contractants accorderont, dans la mesure où cette question tombe sous le coup des lois et règlements ou est soumise au contrôle des autorités publiques, aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire un traitement aussi favorable que possible; ce traitement ne saurait être, en tout cas, moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général."

6. Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leurs familles, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990 et qui n'est pas encore entrée en vigueur. Le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille sera chargé d'en surveiller l'application. L'article 43 1) d) stipule que :

"Les travailleurs migrants bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat d'emploi, en ce qui concerne ...d) l'accès au logement, y compris les programmes de logements sociaux, et la protection contre l'exploitation en matière de loyers."

B. Déclarations et recommandations internationales

7. Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée et proclamée par l'Assemblée générale dans sa résolution 217A (III) le 10 décembre 1948. L'article 25 (1) stipule que :

"Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté."

8. Déclaration des droits de l'enfant, proclamée par l'Assemblée générale dans sa résolution 1386 (XIV) le 20 novembre 1959. Le principe 4 stipule que :

"L'enfant doit bénéficier de la sécurité sociale, il doit pouvoir grandir et se développer d'une façon saine; à cette fin, une aide et une protection spéciales doivent lui être assurées ainsi qu'à sa mère, notamment des soins prénatals et postnatals adéquats. L'enfant a droit à une alimentation, à un logement, à des loisirs et à des soins médicaux adéquats."

9. Recommandation No 115 de l'Organisation internationale du Travail concernant le logement des travailleurs, adoptée à la quarante-cinquième session de l'organe directeur de l'OIT le 7 juin 1961. Le principe 2 stipule que :

"La politique nationale devrait viser à stimuler, dans le cadre de la politique générale en matière de logement, la construction de logements et d'installations collectives connexes, afin que tous les travailleurs et leur famille puissent disposer d'un logement adéquat et convenable et d'un milieu d'habitat approprié. Un certain degré de priorité devrait être accordé aux personnes dont les besoins sont les plus urgents."

10. Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social, proclamée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies dans sa résolution 2542 (XXIV) le 11 décembre 1969. L'article 6 de la partie I et l'article 10 f) de la partie II stipulent respectivement que :

6) "Le développement social exige que chacun soit assuré du droit au travail et au libre choix de son travail. Le progrès et le développement dans le domaine social exigent la participation de tous les membres de la société à un travail productif et socialement utile et l'établissement, conformément aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, ainsi qu'aux principes de la justice et de la fonction sociale de la propriété, de modes de propriété de la terre et des moyens de production propres à exclure toute forme d'exploitation de l'homme, à assurer à tous les êtres humains un droit égal à la propriété et à créer des conditions qui conduisent à l'établissement entre eux d'une égalité véritable."

10) "Le progrès et le développement dans le domaine social doivent viser l'élévation continue des niveaux de vie matériel et spirituel de tous les membres de la société, dans le respect et l'application des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la réalisation des principaux objectifs suivants : ... f) Procurer à tous, et en particulier aux personnes à faibles revenus et aux familles nombreuses, des logements et des services collectifs satisfaisants."

11. Déclaration de Vancouver sur les établissements humains, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains en 1976. La section III (8) et le chapitre II (A.3) stipulent respectivement que :

"Disposer d'un logement et de services suffisants est un droit fondamental de l'homme et les gouvernements ont donc le devoir de faire en sorte que tous leurs ressortissants puissent exercer ce droit, en commençant par aider directement les couches les plus défavorisées de la population en instituant des programmes qui encouragent l'initiative personnelle et l'action collective. Il faut que les gouvernements

s'efforcent d'éliminer tous les obstacles qui retardent la réalisation de ces objectifs. Une attention spéciale doit être donnée à l'élimination de la ségrégation sociale et raciale au moyen, entre autres, de la création de communautés mieux équilibrées mélangeant des groupes sociaux, des professions, des logements et des équipements différents."

"Les politiques des établissements humains reflètent les idéologies des Etats. Ces politiques étant de puissants instruments de changement, il faut se garder de s'en servir pour déposséder les gens de leurs maisons et de leurs terres ou pour consacrer les privilèges et l'exploitation. Les politiques des établissements humains doivent être conformes à la Déclaration de principes et à la Déclaration universelle des droits de l'homme."

12. Déclaration sur le droit au développement, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986. L'article 8 (1) stipule que :

"Les Etats doivent prendre, sur le plan national, toutes les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement et ils assurent notamment l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu. Des mesures efficaces doivent être prises pour assurer une participation active des femmes au processus de développement. Il faut procéder à des réformes économiques et sociales appropriées en vue d'éliminer toutes les injustices sociales."
