



# Assemblée générale

Distr. générale  
20 décembre 2010  
Français  
Original: anglais

---

## Conseil des droits de l'homme

### Seizième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

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

### *Résumé*

Le présent rapport, soumis en application de la résolution 6/27 du Conseil des droits de l'homme, met en exergue l'importance de prendre en compte les normes relatives aux droits de l'homme, et en particulier le droit à un logement convenable, dans les processus de reconstruction après les catastrophes et après les conflits. Tout en tenant compte des différences entre les deux types de situations, le rapport met l'accent sur les problématiques communes et en particulier sur trois aspects jugés d'emblée essentiels: sécurité de l'occupation, consultations et participation, et coordination institutionnelle, qui contribuent à promouvoir le droit à un logement convenable dans ces situations. Il est formulé pour conclure un certain nombre de recommandations à l'intention des États et de la communauté internationale sur les moyens d'améliorer les activités de prévention, de secours et de relèvement en prenant en compte le droit à un logement convenable.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–4	3
II. Les droits de l’homme dans les situations après les catastrophes et après les conflits.....	5–13	3
III. Le droit à un logement convenable après les catastrophes et après les conflits: éléments et problèmes clefs.....	14–57	6
A. Des situations complexes, des défis difficiles .....	14–21	6
B. Sécurité de l’occupation .....	22–35	9
C. Consultations et participation .....	36–49	14
D. Coordination institutionnelle, organisation des interventions et promotion du droit à un logement convenable .....	50–57	19
IV. Conclusions et recommandations.....	58–67	22

## I. Introduction

1. Le présent rapport annuel est le troisième qui est soumis au Conseil par la Rapporteuse spéciale en exercice, Raquel Rolnik.
2. La reconstruction après les catastrophes et les conflits est une problématique particulièrement importante pour le droit à un logement convenable. Que ce soit pendant ou après les catastrophes, ou dans les pays relevant de conflits, la nécessité de respecter les normes relatives aux droits de l'homme dans le cadre des actions de prévention de secours et de relèvement est désormais largement reconnue.
3. La Rapporteuse spéciale a examiné comment le droit à un logement convenable avait été incorporé dans les initiatives nationales et internationales pour les secours et la reconstruction dans les situations d'après-conflit ou de catastrophe naturelle. Ses conclusions sont résumées dans le présent rapport<sup>1</sup>.
4. La première section du rapport est consacrée aux droits de l'homme dans les situations après les catastrophes et après les conflits. La deuxième passe en revue un certain nombre d'aspects et de problèmes clefs concernant le droit à un logement convenable dans ces situations, l'accent étant mis sur trois éléments: la sécurité de l'occupation en tant que dimension du droit à un logement convenable; le rôle crucial des consultations et de la participation; et la coordination institutionnelle et l'organisation des interventions. Un certain nombre de recommandations sont présentées pour conclure.

## II. Les droits de l'homme dans les situations après les catastrophes et après les conflits

5. Les conflits armés et les catastrophes naturelles représentent une problématique majeure et qui prend de l'ampleur dans le monde entier. Ils ont des conséquences dramatiques pour ceux qui en sont victimes et ils posent des défis considérables à une échelle massive. Chaque année, des conflits bouleversent la vie de centaines de milliers de personnes. Selon les calculs du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), à la fin de l'année 2009 on dénombrait 43,3 millions de personnes au total déplacées de force à cause de conflits ou de persécutions – chiffre le plus élevé enregistré depuis le milieu des années 90 –, dont 15,2 millions de réfugiés, 983 000 demandeurs d'asile et 27,1 millions de personnes déplacées dans leur propre pays<sup>2</sup>. Dans le même temps, le monde a été frappé par des catastrophes naturelles sans précédent. Durant la période 2000-2008, il s'est produit 392 catastrophes naturelles en moyenne chaque année. En 2009, on en a dénombré 335, qui ont causé la mort de 10 655 personnes, affecté plus de 119 millions d'autres, et fait plus de 41,3 milliards de dollars de dégâts<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La Rapporteuse spéciale tient à remercier les personnes suivantes qui ont fait des recherches pour aider à préparer le présent rapport: Natalie Bugalski, Dana Clark, Jean du Plessis, Marisa Ensor, Chris Huggins et Roberto Ottolenghi. Le Coordonnateur du Programme pour les établissements humains en crise, Section des situations de catastrophe et d'après-conflit, ONU-Habitat, Szilard Frickska, a présenté de précieuses observations et suggestions.

<sup>2</sup> HCR, *2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons* (Genève, 2010), p. 1.

<sup>3</sup> F. Vos, J. Rodriguez, R. Below et D. Guha-Sapir, *Annual Disaster Statistical Review 2009: The numbers and trends*, CRED, Bruxelles, 2010, p. 1.

6. Il y a des similarités et des différences entre les situations après les catastrophes naturelles et les situations d'après-conflit<sup>4</sup>. Si les conflits et les catastrophes entraînent souvent les uns et les autres de vastes déplacements de population, c'est à l'occasion des conflits bien plus qu'après des catastrophes naturelles qu'il y a des problèmes de destruction délibérée des registres et des titres fonciers et d'occupation secondaire des logements des personnes déplacées. Dans les situations d'après-conflit, les problèmes de droits de l'homme sont essentiellement dus aux violations du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme commises durant le conflit. Dans ces cas-là, il s'agit donc de redresser la situation, de garantir qu'il soit rendu justice aux victimes et d'appuyer le processus de réconciliation. Les accords de paix et la mise en place de cadres et de mécanismes de justice transitionnelle peuvent donner l'occasion de faire valoir le droit à un logement convenable dans les situations d'après-conflit, à condition que les problématiques correspondantes soient effectivement et dûment prises en compte. La durée parfois prolongée des conflits implique aussi d'importantes différences entre les situations après un conflit et après une catastrophe. Le rapport prend en compte ces différences, mais il met essentiellement l'accent sur les aspects et les problèmes communs propres à ces deux contextes.

7. Les conflits et les catastrophes peuvent avoir des effets dévastateurs pour les individus, les familles et les communautés: perte de vies et de moyens de subsistance; destruction des habitations, des biens et des infrastructures; désorganisation ou destruction des services essentiels; et déplacements forcés prolongés, voire définitifs, de populations devant quitter leurs terres, leur logement et leur communauté. Même si la richesse et le pouvoir ne mettent pas à l'abri de telles conséquences, dans la plupart des cas ce sont les personnes pauvres et socialement défavorisées qui sont les plus gravement touchées; ce sont elles aussi qui résistent le moins bien aux chocs économiques et qui mettent donc en général plus de temps à se redresser.

8. Les pauvres sont souvent ceux qui souffrent le plus des catastrophes parce qu'ils sont amenés à s'établir dans des zones fragiles et très exposées aux effets des catastrophes. En cas de catastrophe, les vulnérabilités préexistantes de ces populations sont exacerbées, et les femmes, les enfants et les groupes marginalisés sont les plus touchés. Après la catastrophe, ils ont souvent des difficultés à rentrer chez eux parce que l'accès à leur domicile leur est officiellement interdit pour des raisons de sécurité, et/ou parce qu'ils n'ont pas de titre officiel justifiant leur droit d'y résider initialement. Cela peut avoir des conséquences dramatiques pour la survie des individus, des familles et des communautés entières. En cas de conflit, l'un des belligérants ou l'une des parties au conflit pratique souvent à l'encontre de la faction opposée une stratégie délibérée de déplacement et d'expulsion de certains groupes, dont les terres et les habitations peuvent être totalement détruites et/ou faire l'objet d'une occupation secondaire et qui peuvent être empêchés de rentrer chez eux et de récupérer ce qui leur appartenait.

9. En plus de ces sérieux problèmes humanitaires, les victimes de catastrophes et de conflits sont souvent exposées à de graves violations de leurs droits fondamentaux, dont invariablement le droit à un logement convenable. Les crises humanitaires sont des crises des droits de l'homme. Mais compte tenu de l'attention, des ressources et des efforts qu'elles mobilisent souvent aux niveaux national et international, ces crises peuvent aussi présenter des opportunités importantes pour les droits de l'homme. La Banque mondiale a ainsi noté que «... si les conflits sont synonymes d'horreur et de souffrance, ils remettent

---

<sup>4</sup> ONU-Habitat, *Land and Natural Disasters. Guidance for Practitioners* (Nairobi), p. 10 et 11; W. Fengler, A. Ihsan et K. Kaiser, «Managing Post-Disaster Reconstructions Finance: International Experience in Public Financial Management», World Bank Policy Research Working Paper 4475, Banque mondiale (Washington D.C., 2008), p. 3 et 4.

aussi en cause les anciennes façons de faire et sont porteurs d'opportunités nouvelles pour les populations pauvres. Mais la fenêtre d'opportunité après les conflits est étroite car les anciens problèmes ne tardent pas resurgir.»<sup>5</sup>.

10. Depuis les années 90, l'importance d'une approche fondée sur les droits de l'homme (et de mécanismes pour faire respecter ces droits) pour le règlement des conflits et la consolidation de la paix est de plus en plus largement reconnue. Le Secrétaire général a souligné que la promotion des droits de l'homme était le fil commun que l'on retrouvait dans toutes les activités de l'Organisation dans le domaine de la paix et de la sécurité: «Les organes chargés des droits de l'homme sont associés aux activités d'alerte rapide et de prévention et nos interventions prennent davantage en considération les aspects relatifs aux droits de l'homme dans les situations de crise.»<sup>6</sup>. Il a également annoncé que l'Organisation avait commencé à mettre en œuvre une approche du développement fondée sur le respect des droits de l'homme, qui «prend en considération non seulement les besoins humains ou les besoins de développement mais aussi l'obligation de la société de respecter les droits inaliénables de la personne humaine. Elle permet aux individus de demander justice en tant que droit et non pas comme acte de charité, et confère aux collectivités une base morale à [partir de] laquelle elles peuvent demander une assistance internationale, si nécessaire»<sup>7</sup>. Le Secrétaire général a par la suite fait établir à l'intention de ses représentants spéciaux un certain nombre de principes directeurs sur la manière dont les normes relatives aux droits de l'homme devraient encadrer les négociations de paix<sup>8</sup>. En 2000, le Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies (le «Rapport Brahimi») a souligné l'importance de la prise en compte des droits de l'homme dans les travaux des missions de paix. L'une des recommandations essentielles du Groupe d'étude pour une stratégie de consolidation de la paix pour l'Organisation était que l'on «revoie de fond en comble l'utilisation des forces de police civile, des autres éléments d'appui à l'état de droit et des spécialistes des droits de l'homme dans les opérations de paix complexes, afin de mettre davantage l'accent sur le renforcement de l'état de droit et le respect des droits de l'homme après les conflits»<sup>9</sup>. Le Groupe d'étude a également recommandé de «renforcer les moyens dont dispose le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour planifier et appuyer les composantes droits de l'homme des opérations de paix»<sup>10</sup>.

11. Une autre avancée importante a été la formulation des Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées, généralement appelés «Principes Pinheiro»<sup>11</sup>. Ces principes représentaient l'aboutissement d'une évolution engagée au début des années 90, pour passer «de réponses essentiellement d'ordre humanitaire au rapatriement volontaire à des approches en matière de retour davantage fondées sur les droits de l'homme [...] et sur le principe de la justice réparatrice et de la restitution comme recours pour aider les réfugiés et les personnes déplacées à choisir une solution durable (retour, réinstallation ou intégration locale)»<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Banque mondiale, «Life After Conflict: Surprising Opportunities for Poor People to Escape Poverty», communiqué de presse n° 2010/222/SDN (11 janvier 2010).

<sup>6</sup> Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, A/53/1, 27 août 1998, par. 172.

<sup>7</sup> Ibid., par. 174.

<sup>8</sup> Conseil international pour l'étude des droits humains «Négocier la justice? Droits humains et accords de paix», 2006, p. 22.

<sup>9</sup> A/55/305, par. 47.

<sup>10</sup> Ibid., par. 234.

<sup>11</sup> Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, «Rapport final du Rapporteur spécial, Paulo Sérgio Pinheiro. Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées», E/CN.4/Sub.2/2005/17.

<sup>12</sup> FAO, IDMC, BCAH, HCDC, ONU-Habitat et HCR, Handbook on Housing and Property Restitution for refugees and displaced persons: implementing the «Pinheiro Principles» (2007), p. 10. Voir aussi

12. Il a fallu plus longtemps pour que soient clairement reconnues les conséquences pour les droits de l'homme des actions entreprises après les catastrophes. Selon le Comité permanent interorganisations pour la reconstruction et le relèvement des zones sinistrées par suite de guerres ou de catastrophes, les catastrophes naturelles sont traditionnellement «ressenties comme étant des situations engendrant des défis et des problèmes de nature essentiellement humanitaire»<sup>13</sup>, bien que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ait explicitement inclus, dans son Observation générale n° 4, les victimes de catastrophes naturelles et les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels parmi les groupes défavorisés qui «devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement»<sup>14</sup>. Au cours de la décennie écoulée, cette approche a été révisée de façon importante et positive. Selon le Comité permanent interorganisations, il a peu à peu été admis que «la protection des droits de l'homme devait également être assurée dans ce contexte particulier. Les tsunamis, les ouragans et les tremblements de terre qui ont frappé certaines régions d'Asie et du continent américain en 2004-2005 ont souligné la nécessité de porter attention aux multiples enjeux relatifs aux droits de l'homme auxquels se trouvent confrontées les personnes affectées par de telles catastrophes. Les droits de ces personnes sont trop fréquemment négligés. [...] Normalement, les violations des droits de l'homme en question ne sont pas délibérément planifiées et mises en œuvre. Parfois elles sont dues à des ressources et des capacités insuffisantes pour se préparer et réagir aux conséquences des catastrophes. Le plus souvent, elles résultent de politiques inadéquates ou de simples négligences. Elles pourraient être évitées si les garanties requises en matière de droits de l'homme étaient prises en compte dès le début par les acteurs nationaux et internationaux»<sup>15</sup>.

13. Le Comité permanent interorganisations a également dit ce qui suit: «Les droits de l'homme sont les garants légaux de tous les travaux humanitaires relatifs aux catastrophes naturelles. Il n'existe aucune autre structure légale guidant ces activités, particulièrement dans les régions non affectées par des conflits armés.». Il y a aussi dans cette approche nouvelle l'idée d'une viabilité sur le long terme, afin d'aider les acteurs concernés à organiser l'action au-delà des opérations initiales de secours et de stabilisation<sup>16</sup>.

### III. Le droit à un logement convenable après les catastrophes et après les conflits: éléments et problèmes clefs

#### A. Des situations complexes, des défis difficiles

14. Le droit au logement en tant qu'élément du droit à un niveau de vie adéquat est reconnu au niveau international. «[I]l ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint qui l'égalise, par exemple, à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-

---

la résolution 60/147 de l'Assemblée générale, en date du 16 décembre 2005, «Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire».

<sup>13</sup> Comité permanent interorganisations, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, Brookings-Bern Project on Internal Displacement (Washington, D.C., 2008), p. 1.

<sup>14</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, Observation générale n° 4: Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1), du Pacte) (sixième session, 1991), par. 8 e).

<sup>15</sup> Comité permanent interorganisations, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual*, p. 1 et 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 2.

dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité<sup>17</sup>.» Conformément à cette interprétation, la notion de logement suffisant (ou convenable) fait intervenir plusieurs facteurs clefs, notamment: la sécurité légale de l'occupation; l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures; la capacité de paiement; l'habitabilité; la facilité d'accès; l'emplacement; et le respect du milieu culturel<sup>18</sup>. Le logement n'est donc pas un simple abri. Il représente beaucoup plus qu'une structure physique permettant de se protéger des éléments, et sa valeur est bien supérieure à son simple coût d'achat, de vente ou de reconstruction. Le logement a une valeur sociale intrinsèque.

15. Le droit à un logement suffisant peut être gravement compromis par les catastrophes et par les conflits qui entraînent des dégâts et des destructions, la perte d'archives et le déplacement d'individus, de familles et de communautés. Si le nombre des personnes touchées est certes souvent considérable, les conséquences des conflits et des catastrophes du point de vue du droit au logement ne doivent pas néanmoins se mesurer simplement par la quantité des biens matériels détruits et le nombre des personnes déplacées. Elles doivent aussi voire surtout se mesurer en prenant en compte la désorganisation des relations sociales, des réseaux et des biens; la destruction de modes d'existence familiaux mis en place au fil de nombreuses années; et la remise en cause de droits fonciers complexes et à multiples degrés. La destruction d'un logement considéré comme un bien matériel nécessite un processus de réparation, de relèvement et de reconstruction, une tâche urgente et difficile après les catastrophes et les conflits. Mais la destruction d'un logement considéré comme un bien social exige des interventions de nature multiple et à plus long terme, reposant sur une parfaite compréhension des régimes fonciers et de l'histoire des établissements touchés et, en particulier, de leurs résidents les plus pauvres et les plus marginalisés. Elle exige aussi une vigilance dans le processus de relèvement et de reconstruction afin de s'assurer que les anciens droits d'occupation ne soient ni compromis ni restreints, mais soient au contraire protégés et si possible renforcés.

16. Ces tâches sont rendues encore plus difficiles en cas de déplacement de population massif et prolongé. Le phénomène des déplacements contribue de manière notoire aux violations des droits fondamentaux et en particulier du droit au logement. Selon les spécialistes des problèmes de déplacement et de réinstallation ce phénomène comporte des risques d'appauvrissement, pour huit grands motifs: perte de terres, perte d'emploi, perte de logement, marginalisation, morbidité et mortalité accrues, insécurité alimentaire, privation d'accès aux ressources communes, et désagrégation sociale/communautaire<sup>19</sup>. Si les effets d'un déplacement sont dévastateurs pour toutes les parties concernées, ils sont surtout ressentis par les groupes les plus vulnérables à la discrimination, comme les femmes, les minorités, les enfants et les personnes handicapées. Si ces répercussions ne sont pas atténuées grâce à une action intensive et concertée, elles induiront de façon durable la pauvreté, l'exclusion, la dépendance et la marginalisation.

17. Le processus de retour, de relèvement et de reconstruction est considéré comme une priorité urgente après les catastrophes et les conflits. Selon le Comité permanent interorganisations, «l'expérience a montré que plus le déplacement est durable, plus le risque de violations de droits de l'homme est grand. En particulier, la discrimination et les violations des droits économiques, sociaux et culturels ont tendance à devenir plus

<sup>17</sup> Observation générale n° 4, par. 7.

<sup>18</sup> Ibid., par. 8.

<sup>19</sup> Cernea, M. M., «Impoverishment Risks, Risk Management, and Reconstruction: A Model of Population Displacement and Resettlement», document présenté au Colloque des Nations Unies sur l'hydroélectricité et le développement durable (Beijing, 27-29 octobre 2004), p. 9 à 28.

systématiques au fil du temps»<sup>20</sup>. Les principes directeurs énoncés dans la publication récente *Handbook for Reconstructing After Natural Disasters* suggèrent qu'une politique de reconstruction judicieuse aide à redonner vie aux communautés et à permettre aux habitants de reconstruire leur maison, leur vie et leurs moyens d'existence, et que la reconstruction débute dès le jour où la catastrophe s'est produite<sup>21</sup>.

18. Mais de nombreux obstacles empêchent bien souvent un retour, un relèvement et une reconstruction rapides. On citera notamment les dangers (par exemple dégâts causés aux bâtiments, risques sanitaires, terrain instable); les difficultés d'accès; l'impossibilité pour les autorités de fournir des services dans la zone concernée; et l'absence de ressources. C'est néanmoins aux autorités compétentes qu'il appartient d'agir pour surmonter ces obstacles dans le meilleur délai. Selon les directives du Comité permanent interorganisations: «Suite à la phase d'urgence, les personnes déplacées par la catastrophe naturelle auront la possibilité de choisir librement de retourner à leur domicile et leur lieu d'origine, ou de rester dans la région dans laquelle elles ont été déplacées, ou de se réinstaller dans une autre partie du pays. Leur droit de choisir ne sera soumis à aucune restriction, à l'exception de celles qui sont prévues par la loi, et qui sont nécessaires pour protéger la sécurité nationale, la sûreté et la sécurité des populations affectées, l'ordre public, la santé publique ou la moralité, ou les droits et les libertés d'autrui. En particulier, le retour des personnes déplacées par la catastrophe vers leur domicile et leur lieu d'origine sera seulement interdit si ce domicile et ce lieu d'origine se situent dans des zones où la vie ou l'intégrité physique et la santé des personnes affectées pourraient se trouver en réel danger. Les restrictions seront seulement maintenues jusqu'à la disparition de ces dangers et seront seulement mises en œuvre si d'autres mesures de protection, moins importantes, ne sont pas disponibles ou sont impossibles.»<sup>22</sup>.

19. Si les mesures voulues ne sont pas prises quand il le faut, cela peut avoir de lourdes conséquences pour les populations concernées. Et la situation peut être encore plus difficile après un conflit, où d'autres obstacles encore viennent s'opposer au retour et au relèvement, comme les menaces de violences dirigées contre les familles ou les groupes qui veulent retourner chez eux, l'occupation secondaire des terres et des logements, etc.

20. Après une catastrophe ou après un conflit il y a une tension inévitable entre le besoin pressant d'agir de façon rapide et décisive pour faciliter le retour des personnes déplacées dans leurs terres et dans leurs habitations, et la nécessité de trouver des réponses valables et complètes à des questions extrêmement complexes en réalité. Dans les situations d'après-conflit, tout cela peut devenir particulièrement compliqué et exacerber les tensions entre les exigences de paix et les compromis à court terme, d'une part, et les besoins d'une réconciliation durable et d'un processus de reconstruction à plus long terme, d'autre part. Il est très important de trouver pour résoudre ce dilemme des moyens à la fois pratiques et adaptés au contexte local. Compte tenu de la vaste dimension du droit à un logement convenable, protéger et réaliser ce droit n'est jamais un processus linéaire bien délimité où un lien de causalité évident peut facilement être établi entre l'action sur le terrain et l'impact final. Les déplacements massifs, la destruction fréquente des registres concernant les terres et la propriété, l'absence toute aussi fréquente de documents retraçant les antécédents du régime d'occupation des terres et de leur utilisation à titre informel pendant

<sup>20</sup> Comité permanent interorganisations, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual, p. 1.

<sup>21</sup> Abhas, K. J. *et al.*, Safer homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters, Banque mondiale et Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement (Washington D.C., 2010), p. ix, 1 et 2.

<sup>22</sup> Comité permanent interorganisations, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual, p. 20 et 21.



longtemps, l'émergence de «droits conflictuels» (par exemple, occupation ou restitution), les cadres juridiques inadéquats pour la gestion des terres et l'action de puissants groupes d'intérêt souhaitant tirer parti d'une opportunité d'investissement rentable sont autant de facteurs justifiant par principe une attitude prudente et une analyse approfondie des options stratégiques. Dans les situations de crise, où les objectifs prépondérants des pouvoirs publics et des intervenants extérieurs engagés sur le terrain seraient d'abord et en toute priorité d'assurer un abri d'urgence et des moyens de subsistance essentiels, les problèmes du droit au logement et des régimes fonciers peuvent donc paraître impossibles à prendre en compte.

21. Comment les pouvoirs publics, les institutions bilatérales et multilatérales, les organisations non gouvernementales (ONG) et les autres institutions d'appui devraient-elles agir face à ces situations complexes et à ces défis difficiles? La Rapporteuse spéciale a retenu trois éléments clefs qu'elle considère comme d'emblée indispensables pour incorporer le droit à un logement convenable dans les efforts de reconstruction: la sécurité de l'occupation, la participation et la coordination, compte tenu de leur impact sur les autres composantes du droit à un logement convenable trop souvent négligées ou minimisées, comme l'emplacement, le respect du milieu culturel et l'existence de services, équipements et infrastructures.

## **B. Sécurité de l'occupation**

22. La sécurité de l'occupation est une dimension fondamentale du droit à un logement suffisant. Elle fait partie de la liste des facteurs qui font qu'un logement est convenable et elle offre des éléments d'orientation importants aux institutions qui sont appelées à intervenir après des conflits et des catastrophes. Selon l'Observation générale n° 4, «[i]l 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 autre menace. Les États parties doivent par conséquent prendre immédiatement des mesures en vue d'assurer la sécurité légale de l'occupation aux individus et aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection, en procédant à de véritables consultations avec les personnes et les groupes concernés»<sup>23</sup>.

23. La reconnaissance de multiples formes d'occupation légitime ainsi que de l'obligation d'offrir une protection à ces occupants est très importante pour élaborer des réponses face à la destruction d'habitations ou au déplacement de leurs habitants. La sécurité de l'occupation est essentielle pour la réalisation du droit à un logement convenable et elle a d'importantes conséquences pour l'emplacement, autre élément fondamental d'un logement convenable. Et fait intéressant, l'absence de cette sécurité est souvent une cause préexistante ayant contribué au conflit ou à la vulnérabilité aux catastrophes. Pour mieux prendre en compte le droit au logement après les catastrophes naturelles et les conflits, il est donc important d'examiner les problèmes que posent ces situations du point de vue de la sécurité de l'occupation. Les réponses apportées après la crise face à la destruction des habitations et/ou au déplacement des habitants qui ne tiendraient pas compte de ce facteur seront selon toute probabilité inutiles, et pourraient même devenir des facteurs risquant de favoriser dans l'avenir les conflits, les expulsions et l'exacerbation des vulnérabilités. En revanche, des réponses décisives et rapides reposant sur une évaluation et une analyse solides de ces problématiques fondamentales peuvent

---

<sup>23</sup> Observation générale n° 4, par. 8 a).

contribuer de manière importante aux stratégies de relèvement, de reconstruction et de développement.

24. Selon le Groupe d'évaluation indépendante, «[L]es opérations postcatastrophes doivent gérer au plus tôt et avec fermeté les problèmes liés à la propriété foncière. Si possible, les titres de propriété doivent être régularisés ou une procuration fonctionnelle doit être fournie [...] Quand de telles mesures ne sont pas possibles, d'autres moyens doivent être trouvés pour veiller à ce que les terres ne soient pas totalement saisies ou que des déclarations frauduleuses ne soient prises en compte. Le gouvernement local doit contribuer au contrôle concernant la réalisation de bénéfices excessifs sur les terres qui sont absolument nécessaires pour le processus de reconstruction»<sup>24</sup>. Cette évaluation de l'urgence et de la nécessité d'agir avec fermeté est parfaitement correcte. Toutefois, l'accent mis sur la régularisation des titres de propriété, les autres formes d'occupation étant couvertes par la notion de «procuration fonctionnelle», est problématique. Il faut veiller à ce que ce principe ne conduise pas à des programmes de marchandisation précipitée ou forcée des terres et des habitations, ou à un processus favorisant les titres de propriété en bonne et due forme qui compromettrait ou marginaliserait les autres formes de sécurité d'occupation, comme cela s'est produit dans le cas du Cambodge examiné plus bas. Beaucoup d'autres formes d'occupation tout aussi légitimes méritent une reconnaissance, une protection et un soutien à part entière.

25. La situation d'après-conflit au Timor oriental est un exemple tout à fait pertinent des risques qu'il y a à ne pas prendre en compte suffisamment rapidement les problèmes de sécurité de l'occupation. On estime que durant les violences qui ont suivi le référendum de 1999, sur les 170 000 habitations existantes selon les estimations, 67 500 (soit 40 %) ont été rendues inhabitables<sup>25</sup>; et qu'environ 70 % des infrastructures matérielles ont été détruites ou rendues inopérantes<sup>26</sup>. Des documents administratifs, y compris des titres de propriété foncière, ont aussi été détruits ou transférés en Indonésie<sup>27</sup>. On estime que 300 000 personnes ont été forcées de fuir ou de se rendre au Timor occidental indonésien et que 450 000 autres auraient été déplacées, sur une population totale de 900 000 personnes<sup>28</sup>. Les maisons laissées vacantes par les réfugiés ont été occupées par d'autres personnes, dont la maison avait souvent elle-même été détruite. Au cours des mois et des années qui ont suivi, les réfugiés qui sont revenus ont souvent trouvé leur maison occupée et ont dû verser aux occupants secondaires une indemnité pour avoir «gardé» ou amélioré leur habitation afin que ces derniers acceptent de la libérer. Souvent aussi, les occupants secondaires ont refusé de partir, forçant les personnes qui revenaient à chercher un hébergement ailleurs<sup>29</sup>. Tout cela a placé l'administration transitoire et le futur gouvernement devant un problème de droits de propriété et de droit au logement extraordinairement complexe à clarifier et à résoudre. Pour ajouter à la confusion, les événements qui se sont déroulés après le référendum faisaient suite à une longue histoire d'expulsions et de déplacements, avec des régimes de propriété foncière imposés de l'extérieur dans le cadre d'abord de la

<sup>24</sup> Groupe d'évaluation indépendante (Banque mondiale, SFI, AMGI), «La réponse du Groupe de la Banque mondiale au séisme d'Haïti: évaluation des leçons» (2010, p. 4), consultable à l'adresse: [http://siteresources.worldbank.org/INTOED/Resources/disaster\\_note.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTOED/Resources/disaster_note.pdf).

<sup>25</sup> «Towards a Medium-Term Sector Strategy for Housing in East Timor», Hassell Pty. Ltd. (mars 2002), par. 27.

<sup>26</sup> Daniel Fitzpatrick, *Land Claims in East Timor* (Canberra, Asia Pacific Press, 2008), p. 8.

<sup>27</sup> «Towards a Medium-Term Sector Strategy for Housing in East Timor», par. 27.

<sup>28</sup> Fitzpatrick, *Land Claims in East Timor*, p. 5.

<sup>29</sup> J. du Plessis et S. Leckie, «Housing Property and Land Rights in East Timor: Proposals for an Effective Dispute Resolution and Claim Verification Mechanism», ONU-Habitat (31 mai 2000), p. 9 et 10.

colonisation par le Portugal, puis de l'invasion par le Japon et enfin de l'annexion par l'Indonésie.

26. Le résultat a été une situation d'insécurité et de tension généralisées pour l'occupation des terres, la propriété et le logement durant le gouvernement de transition sous l'égide de l'ONU et durant les premières années du gouvernement de la nouvelle République démocratique du Timor-Leste, après l'indépendance. En dépit des appels urgents lancés dès 1999 par de nombreux acteurs et de la formulation de propositions par diverses agences et entités gouvernementales, il n'a jamais été véritablement trouvé de réponse aux problèmes fondamentaux de la propriété des terres. Cet échec est considéré comme l'un des facteurs à l'origine de la vague de violence qui s'est déclenchée en 2006-2007, au cours de laquelle 150 000 personnes (soit 15 % de la population totale du Timor-Leste) ont abandonné leurs maisons et leurs terres; 65 camps et abris provisoires ont été mis en place pour les personnes déplacées; les propriétés abandonnées ont été bien souvent accaparées par des occupants secondaires; 6 000 maisons à Dili selon les estimations ont été gravement endommagées voire détruites; et dans les zones rurales des villages entiers ont parfois été brûlés<sup>30</sup>.

27. Face à cette nouvelle vague de violence et d'expulsions, il a été adopté un programme raisonné mais ambitieux de mesures comportant une stratégie de relèvement national dite *Hamutuk Hari'I Futuru* (Construire l'avenir ensemble), lancée en décembre 2007. Cette stratégie reposait sur cinq piliers: retour et réinstallation des personnes déplacées; mise en place d'un système de sécurité sociale pour les groupes sociaux les plus vulnérables; prise en compte des problèmes de sécurité, en concertation avec les communautés, pour déterminer et surmonter les sources de conflit; accès à des moyens d'existence grâce à des programmes de création d'emplois; et renforcement de la confiance au sein des communautés ainsi qu'entre la population et les autorités. Mais certains aspects de la stratégie n'ont pas été mis en œuvre. Par exemple, l'éventail d'options initialement prévu pour les personnes déplacées qui revenaient a été considérablement réduit, et essentiellement limité au versement massif d'indemnités en espèces. Pour finir, le programme pour faire revenir les personnes déplacées ou les réinstaller et pour reconstruire les habitations s'est limité à cette indemnisation, conjuguée avec un processus de réconciliation et de dialogue (voir plus loin). Le versement des indemnités se poursuivait encore en juillet 2010 et 17 000 ménages au total en avaient bénéficié<sup>31</sup>. Vu les risques d'autres troubles et les capacités insuffisantes des pouvoirs publics, il n'apparaissait pas déraisonnable de verser des fonds aux intéressés pour qu'ils pourvoient eux-mêmes à leurs besoins en matière de logement et de subsistance immédiate. Cette approche permettait aussi des solutions individuelles pour retrouver un logement et des moyens d'existence. Mais elle a posé des problèmes du point de vue des droits de l'homme: a) la plupart des versements ont été effectués aux hommes chefs de famille, et rien n'a été prévu pour s'assurer que les fonds seraient effectivement utilisés pour le logement de la famille tout entière; b) les familles en grande difficulté financière pouvaient être incitées à consacrer les fonds versés à des dépenses immédiates plus urgentes et non à leur logement; c) en recourant à des versements en espèces, les autorités ont laissé passer une importante occasion d'utiliser les fonds pour fournir des sites d'habitation bien équipés en services.

28. Encore plus préoccupant, cette stratégie de relèvement national devait être entreprise alors qu'il n'y avait toujours pas de cadre légal régissant l'occupation et la propriété foncières ni de mécanisme de règlement des différends à cet égard, en dépit des nombreuses

<sup>30</sup> Centre de surveillance des déplacements internes, 2009. «Timor-Leste: IDPs have returned home, but the challenge of reintegration is just beginning», Conseil norvégien pour les réfugiés, 9 décembre 2009, Genève, p. 3.

<sup>31</sup> Courriel du Ministère de la solidarité sociale du Timor-Leste, 20 juillet 2010.

exhortations à agir et propositions pour que ce cadre soit établi afin d'introduire un peu de certitude dans une situation de profonde insécurité de l'occupation. En dépit des efforts louables d'un certain nombre de fonctionnaires nationaux et de conseillers internationaux soucieux de démêler l'écheveau des régimes fonciers, c'est seulement en 2008 qu'il a pu être observé des progrès à cet égard. Il a été pris en juillet 2008 un «décret relatif au cadastre» qui autorisait la Direction nationale pour les terres, la propriété et les services du cadastre, telle que restructurée, et le programme *Ita Nia Rai* à entreprendre la collecte de données sur le régime de l'occupation des terres dans l'ensemble du pays; et un projet de loi foncière transitoire approuvé par le Conseil des ministres le 10 mars 2010 était en suspens devant le Parlement en septembre 2010.

29. Une autre situation intéressante d'après-conflit est celle du Cambodge, pays qui tente encore de se relever des ravages de la période des Khmers rouges. Ceux-ci avaient entre autres choses détruit systématiquement l'ancien régime foncier, chassé de force des millions de personnes de chez elles (y compris en vidant la ville de Phnom Penh de ses habitants), et détruit les registres fonciers. En dépit de l'adoption de nouvelles lois foncières, les problèmes d'état de droit et les faiblesses institutionnelles ont favorisé une culture de la corruption et facilité l'accaparement des terres, souvent par les élites au détriment des pauvres. Le Panel d'inspection de la Banque mondiale a récemment été saisi d'un recours formé par des personnes menacées d'être expulsées de leurs habitations près du lac de Boeung Kale à Phnom Penh, qui illustre bien certains des problèmes posés. Les requérants contestaient le principe et la mise en œuvre du projet de gestion et d'administration foncières (dit LMAP) conçu pour appuyer la loi foncière de 2001. Le projet, financé essentiellement par la Banque mondiale, «avait pour objectifs d'élaborer un cadre politique et réglementaire en matière foncière, de développer les capacités des entités publiques pertinentes, de mettre en place un système d'enregistrement foncier et un programme de titres fonciers, de renforcer les mécanismes de règlement des différends portant sur les terres et de développer la gestion du foncier public»<sup>32</sup>.

30. Certains des objectifs du projet en question ont été atteints, avec par exemple l'élaboration des éléments essentiels du cadre juridique et l'établissement de quelque 1,3 million de titres fonciers. Toutefois, «malgré ces réalisations, on n'est pas parvenu avec le projet à remédier aux iniquités fondamentales dans le contrôle et la gestion des terres, de sorte que la sécurité de l'occupation pour les segments de la société cambodgienne qui sont vulnérables aux déplacements n'a pas été améliorée»<sup>33</sup>. Pour ceux dont les droits d'occupation étaient de type moins formel, la sécurité de l'occupation a été compromise: «La reconnaissance des droits de détention dans la loi foncière de 2001, y compris le droit de convertir la détention en propriété à part entière au moyen d'un titre, devait être un mécanisme qui permettrait d'incorporer ce régime d'occupation préexistant dans le système centralisé officiel... [Mais ces] détenteurs légitimes sont accusés d'être des "occupants illégaux" parce qu'ils n'ont pas de titre officiel en bonne et due forme, ce qui permet de justifier leur expulsion... En élargissant la portée du système officiel d'enregistrement foncier, le projet a accentué la primauté – effective ou perçue – des titres de propriété en bonne et due forme établis dans le cadre du projet par rapport aux titres de propriété officieux existant dans l'ancien régime d'occupation foncière. Le projet a ainsi eu un effet pervers en ce sens qu'il a affaibli la sécurité de l'occupation pour les ménages qui ont été

<sup>32</sup> Panel d'inspection de la Banque mondiale, LMAP Eligibility Report (2010), par. 23.

<sup>33</sup> N. Bugalski et D. Pred, «Land Title in Cambodia: Formalizing Inequality» dans *COHRE Housing and ESC Rights Law Quarterly*, vol. 7, n° 2 (juin 2010), p. 4.

exclus du système officiel et qui doivent continuer à se prévaloir de “titres officieux” pour prouver leur droit de propriété.»<sup>34</sup>.

31. Il est possible de tirer des leçons similaires des situations après les catastrophes. Les catastrophes surviennent dans un contexte social marqué par des problèmes complexes de politique et de pouvoir ainsi que par l'existence d'une vulnérabilité et d'une pauvreté durables, avec une insécurité de l'occupation généralisée. Il est fondamental de bien comprendre cette complexité pour pouvoir élaborer et mettre en œuvre avec succès des solutions. L'ouragan Mitch qui a frappé le Honduras en octobre 1998 illustre cet argument. Selon les estimations officielles, l'ouragan aurait gravement touché 21 agglomérations, endommagé 82 735 habitations, détruit 66 188 maisons et privé d'abri 44 150 personnes. En outre, 123 centres de santé et 531 routes ont été endommagés, et 8 centres de santé et 189 ponts ont été détruits<sup>35</sup>. Selon les estimations, 1,5 million de personnes auraient été ainsi touchées.

32. Si des personnes appartenant à tous les groupes économiques ont souffert des effets de l'ouragan, les groupes de population marginalisés – femmes pauvres, paysans, autochtones – ont été considérablement plus touchés. Fait significatif, beaucoup de ces victimes étaient en situation d'insécurité d'occupation et vivaient dans des établissements informels et des habitations inadéquates, situés dans des zones vulnérables exposées aux vents forts, aux inondations et aux glissements de terrain. Bien que des ordres d'évacuation aient été donnés, beaucoup d'habitants ont refusé de quitter leur maison par crainte de perdre leurs biens, avec des conséquences désastreuses voire souvent fatales. Cette situation de vulnérabilité et en particulier d'insécurité d'occupation a été à la fois la cause et la conséquence de la catastrophe pour ces familles. Faute de droits d'occupation officiellement reconnus, ces personnes vivaient de façon précaire dans des zones dangereuses, qui en raison de leur situation géographique ont été souvent les plus touchées par l'ouragan. Dans toutes mesures de réponse à cette catastrophe décidées dans la perspective d'un relèvement à plus long terme on aurait donc dû tenir compte de cette insécurité préexistante, afin de poser les bases d'une réalisation effective du droit à un logement convenable.

33. Dans le cas de l'ouragan Mitch, plusieurs facteurs conjugués ont empêché de pourvoir aux besoins les plus fondamentaux en matière de logement de la population hondurienne touchée et, encore plus d'assurer la pleine réalisation de leur droit à un logement convenable. Il ressort de la plupart des analyses des réponses après l'ouragan Mitch que les autorités et le système national de gestion des situations d'urgence (tel que représenté par son entité principale, la Commission permanente des situations d'urgence ou COPECO) n'étaient pas bien préparés à répondre aux besoins des victimes. Du côté positif, l'ouragan Mitch a conduit à la mobilisation d'importantes ressources humaines et financières. Les initiatives en matière de logement prises après la catastrophe ont représenté des occasions sans précédent de «reconstruire mieux»<sup>36</sup>. En particulier, l'accès à la terre et la participation de nombreuses femmes ont été rendus possibles grâce à certaines initiatives financées par des donateurs ayant insisté pour que les titres de propriété de toutes les habitations reconstruites portent le nom de l'épouse (et non celui du mari), l'argument étant que «les femmes ne vendraient pas». D'autres projets ont trouvé un compromis en proposant que pour les habitations reconstruites après la catastrophe il soit établi un titre de propriété conjoint, de sorte que l'habitation constitue dorénavant le patrimoine familial.

<sup>34</sup> N. Bugalski, M. Grimsditch et D. Pred, «Land Titling in Cambodia: Lessons from the Land Management and Administration Project» (document à paraître), p. 11.

<sup>35</sup> Département de la santé du Honduras, Programme de préparation aux catastrophes.

<sup>36</sup> K. J. Abhas, *et al.*, Safer homes, Stronger Communities; C. W. Gould, «The Right to Housing Recovery after Natural Disasters», dans *Harvard Human Rights Journal*, vol. 22, n° 2 (2010).

34. Plusieurs initiatives réussies de relèvement et de reconstruction au Honduras, où des terres non contestées étaient disponibles à une distance raisonnable de lieux et d'infrastructures permettant de trouver des moyens d'existence, ont montré comment en créant des établissements on pouvait contribuer à aider les populations frappées par la catastrophe et à introduire de meilleures pratiques, par exemple pour la planification des sites, la conception des logements, la production et l'utilisation des matériaux de construction, l'approvisionnement en eau et l'assainissement et la protection de l'environnement. Dans les sites d'El Progreso et de Choluteca par exemple, les autorités locales se sont également impliquées directement, en collaboration avec d'autres organismes d'appui ainsi qu'avec les membres de la communauté concernée, et avec un soutien sans précédent des donateurs et des institutions d'aide.

35. À la suite de l'ouragan Mitch, on a assisté également à la mise en place d'un cadre juridique pour le foncier et pour le logement, mais comme le système judiciaire restait faible les populations pauvres n'ont pas bénéficié de retombées positives de la nouvelle législation. Il manque dans la stratégie actuelle au Honduras un programme global afin d'accroître l'offre de terres urbanisées et d'améliorer la sécurité de l'occupation pour les personnes pauvres et marginalisées.

### **C. Consultations et participation**

36. Le succès durable des réponses après une catastrophe ou après un conflit dépend en grande partie de la bonne compréhension du contexte local. Il implique aussi de vastes consultations et une collaboration directe avec les populations directement touchées aux fins du processus de secours et de reconstruction. En ce qui concerne les personnes déplacées et le droit à un logement convenable, le processus inclut spécifiquement les personnes ayant des droits de type officieux à l'occupation et à l'utilisation des terres.

37. Compte tenu du caractère d'urgence et de crise des situations après une catastrophe ou après un conflit, une démarche pour recueillir et analyser des informations détaillées et pour faire directement participer les victimes peut paraître difficile à mener face aux fortes pressions politiques et humanitaires pour une réinstallation, une reconstruction et un relogement rapides. Dans ces situations, on considère volontiers que pour obtenir des effets rapides il faut une action rapide, souvent sans prendre suffisamment en compte, ou même sans imaginer, que cette action puisse être contreproductive à plus long terme. Pour faire les bons choix de politique en matière foncière et pour le logement il faut, dans des circonstances normales, procéder à des analyses complexes. Dans les situations de crise, la nécessité de prendre des décisions rapides et d'agir concrètement pour assurer la survie des populations peut se révéler incompatible avec la démarche prudente et les larges consultations avec les personnes directement touchées qui seraient souhaitables.

38. Malgré ces difficultés, il est très important de ménager l'opportunité et le temps voulus pour la collecte d'informations, l'analyse et l'évaluation des possibilités d'action; ainsi que pour procéder à des consultations intensives avec les personnes touchées et pour les faire participer. Les personnes directement touchées par les conflits et par les crises ne sont pas que des victimes sans défense. Elles sont toujours les premières «sur place» et souvent les premières à agir. Au Honduras, à la suite des dévastations causées par l'ouragan Mitch les initiatives prises immédiatement après la catastrophe pour le sauvetage, les secours et la stabilisation ont été caractérisées par un engagement individuel remarquable et par de grands exemples de solidarité sociale, et des structures tant publiques que privées ont ouvert ainsi leurs portes aux personnes déplacées et sans abri. Les communautés dans les différentes parties du pays se sont organisées elles-mêmes et ont développé leur propre stratégie de survie. Les habitants ont formé dans leur communauté ou leur quartier des groupes de solidarité qui, compte tenu de l'insuffisance de l'aide publique et de l'isolement,

ont souvent engagé de leur propre initiative des actions d'urgence<sup>37</sup>. Certaines de ces interventions d'urgence les plus basiques ont consisté à mener des opérations de recherche et de sauvetage, à fournir un abri temporaire, à appliquer des mesures d'hygiène par exemple pour l'élimination des restes humains et animaux, et à distribuer de l'eau, de la nourriture, des couvertures et des articles ménagers. Ces initiatives faisaient contraste avec la réponse des pouvoirs publics à la crise, qui a consisté à centraliser immédiatement les pouvoirs de l'État puis, deux jours plus tard, à annoncer l'ébauche d'un plan national pour la reconstruction, le tout sans aucune transparence et dans le secret.

39. Selon une étude menée par le Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire et par l'organisme ProVention Consortium après le tremblement de terre de 2005 en Asie du Sud, «divers éléments montrent que les *personnes frappées par les catastrophes veulent participer pleinement à la réponse*, même si cela ralentit la mise en œuvre. Mais dans le passé, c'est essentiellement la nécessité de faire les décaissements – c'est-à-dire le besoin d'utiliser les fonds fournis – qui a déterminé les processus de réponse»<sup>38</sup>. Tout en insistant sur l'importance de la participation, l'étude formule aussi une mise en garde: «Quand on considère les communautés [...] il faut éviter de se faire une image trop optimiste des capacités de réaction et de résilience des populations et des communautés locales, souvent confrontées à des difficultés insurmontables après de grandes catastrophes; bien souvent, les “communautés”, particulièrement dans les zones où l'inégalité est grande, sont constituées de différents groupes d'intérêt et incluent des groupes marginalisés qui peuvent avoir des difficultés à faire valoir leurs vues; et il y a aussi des “normes” culturelles qui peuvent restreindre les droits des femmes, par exemple»<sup>39</sup>.

40. On voit donc qu'il faut trouver moyen de contourner ces obstacles, puisqu'au cœur du problème il y a des questions de propriété et de responsabilité. Dans son rapport de 2006 sur les leçons du tsunami de 2004 dans l'océan Indien, l'Envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour l'après-tsunami déclarait ceci: «On aurait tort de sacrifier l'appropriation locale à la rapidité si cela implique de court-circuiter le droit des populations touchées d'être informées dans les meilleurs délais de leurs options, de l'assistance à leur disposition, et des éventuels retards rencontrés. L'autre face de cet arbitrage, bien entendu, est celui de la responsabilité à l'égard des familles et des communautés auxquelles s'adressent nos efforts de relèvement. En général, ce sont les donateurs – privés et institutionnels – qui réclament avec le plus de vigueur qu'il soit rendu des comptes, et les organismes d'exécution se concentrent en général sur ce type de responsabilité «vis-à-vis du sommet». Trop souvent, les voix moins organisées des survivants ne sont pas entendues et cette responsabilité «vis-à-vis de la base», toute aussi essentielle pourtant, est considérée au mieux comme une priorité de deuxième ordre. On ne peut que le regretter, car les survivants d'une catastrophe sont les mieux placés pour concevoir la stratégie de relèvement la mieux adaptée à leurs besoins et ils devraient être les juges ultimes du succès ou de l'échec des actions de relèvement.»<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), «Honduras: Assessment of the Damage Caused by Hurricane Mitch, 1998. Implications for Economic and Social Development and for the Environment», LC/MEX/L.367, 14 avril 1999, p. 12.

<sup>38</sup> T. Beck, «South Asia Earthquake 2005», document d'information de ProVention Consortium et du Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire, p. 2.

<sup>39</sup> Ibid., p. 2.

<sup>40</sup> W. J. Clinton, *Lessons Learned from Tsunami Recovery: Key Propositions for Building Back Better*, Organisation des Nations Unies, Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour l'après-tsunami (2006), p. 4.

41. Avec une approche judicieuse et avec l'appui du gouvernement national et des organismes extérieurs, les personnes directement touchées par les catastrophes et par les conflits devraient rester directement impliquées malgré l'énormité des problèmes auxquels elles sont confrontées. Cela est particulièrement important pour la réinstallation et la reconstruction. Les individus, les familles et les communautés touchés ont une connaissance et une expérience uniques du contexte local, et ils peuvent être des partenaires de coopération précieux pour élaborer et appliquer des solutions créatives. Dans toute la mesure possible, il s'agit de promouvoir une reconstruction adaptée aux besoins de la communauté et s'inscrivant dans les processus de planification et de reconstruction conçus aux niveaux municipal et national. Dans les directives du Comité permanent interorganisations, il est conseillé ce qui suit aux organisations: «Dans la planification et le relèvement des logements et des établissements humains, concevoir des stratégies adaptées aux besoins de la communauté afin d'y impliquer pleinement tous les secteurs des communautés touchées (par exemple à travers des équipes communautaires pour le logement). Les communautés locales devraient participer à la prise des décisions concernant l'emplacement, la conception et les infrastructures des habitations et des établissements afin qu'ils soient sûrs, habitables, accessibles et adaptés du point de vue culturel»<sup>41</sup>.

42. Des études ont montré ce qui risquait de se passer à défaut de suivre cette démarche. Un exemple éloquent est celui du Gujarat en Inde, après le tremblement de terre de 2001 qui a fait 1,2 million de sans-abri et endommagé 1,7 million de bâtiments dont 15 000 écoles, affectant au total 490 villes et 8 000 villages<sup>42</sup>. Face à la situation, les autorités de l'État du Gujarat chargées de la gestion en cas de catastrophe ont lancé un vaste programme de secours et de relèvement qui a été en général un succès et qui a été salué par la communauté internationale. La réponse a été coordonnée dans le cadre d'un système d'«adoption de villages», où des ONG et d'autres entités prenaient la responsabilité de la reconstruction de villages. Il a été offert deux options aux familles les plus touchées: reconstruction menée par le propriétaire ou reconstruction menée par les donateurs. À l'intérieur de la stratégie il a été suivi différentes approches dans un souci de flexibilité, avec un succès variable. Les enseignements tirés de l'étude faisaient apparaître l'importance d'une implication et d'une participation active des personnes touchées, ainsi que l'influence de l'emplacement pour la vie des communautés concernées. Par exemple, il a été constaté qu'un nouvel ensemble d'habitations construit à 3 kilomètres de l'ancien village qui avait été détruit était vide six ans après le tremblement de terre, et qu'une ou deux maisons seulement étaient occupées par des travailleurs migrants qui les louaient aux propriétaires pour lesquels elles avaient été construites. Les habitants qui devaient initialement s'installer là et qui avaient accepté que l'on y construise des maisons pour eux étaient retournés dans leur ancien village et avaient construit leur propre maison: «[Les villageois ont dit] qu'ils ne voulaient pas quitter leur village, "... C'est la demeure de nos ancêtres". Quand on leur a demandé qui avait reconstruit le village, ils ont répondu fièrement qu'ils l'avaient fait eux-mêmes»<sup>43</sup>. Dans un autre village, les gens avaient occupé les maisons construites pour eux mais ils décrivaient leur nouveau village en termes «totalement négatifs», par exemple: «C'est mort», «Nous nous ennuyons», «Il n'y a pas de magasins»<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Comité permanent interorganisations, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual*, p. 47.

<sup>42</sup> D. Sanderson et A. Sharma, «Winners and losers from the 2001 Gujarat earthquake», dans *Environment and Urbanization*, vol. 20, n° 1 (avril 2008), p. 177 à 186.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 181.



43. L'étude concernant le Gujarat fait apparaître certains des risques d'une programmation précipitée à l'initiative des donateurs, négligeant parfois le capital social des habitants concernés et avec des projets de reconstruction conduits par des entrepreneurs, rarement de nature à contribuer au développement. Les auteurs de l'étude concluent ainsi: «La volonté de reconstruire rapidement conduit inévitablement à la décision dès le début de recourir à des entrepreneurs commerciaux. À partir de là, les projets de ce type cessent généralement d'être des initiatives favorisant le développement, et se transforment en projets de construction». La participation des habitants se limite tout juste à la fabrication du béton ou des briques, ou moins encore. [...] Fondamentalement, selon l'optique des entrepreneurs garantir un abri se limite à construire des logements. Or la notion d'abri va bien au-delà.»<sup>45</sup>. Les auteurs font aussi remarquer ceci: «Quand des agents extérieurs puissants conduisent le processus dans un village touché, il se peut que le capital social de communautés établies de longue date soit ignoré, ou même qu'il lui soit porté atteinte.»<sup>46</sup>.

44. Dans le cas du Timor oriental examiné plus haut, l'importance et la valeur de la participation directe de la population concernée au rétablissement d'un système de droits en matière de logement, de terres et de propriété après le référendum de 1999 ont été mises en avant d'emblée. Selon un rapport de 2000 de l'ONU, la majorité des Timorais interrogés dans le cadre d'une enquête factuelle avaient confirmé l'importance des structures coutumières locales pour le règlement des différends dans les futurs mécanismes de règlement et de jugement des différends fonciers, compte tenu de la légitimité persistante de ces structures malgré des décennies de conflits et d'expulsions, ainsi que de leur rôle en tant que précieuse source de «renseignements, y compris sur le détail des tracés de délimitation, sur les niveaux des droits et sur l'historique des acquisitions et des pertes»<sup>47</sup>. Sur la base des indications ainsi fournies par les Timorais, le rapport recommandait d'utiliser, là où c'était faisable, les structures locales existantes pour le règlement des différends, une première étape indispensable pour le règlement des différends portant sur les terres, le logement et la propriété. Cette médiation pouvait s'engager «à divers niveaux, y compris dans le cadre familial»<sup>48</sup>.

45. Ces propositions et d'autres pour prendre en compte les droits concernant le logement, les terres et la propriété en prévoyant la participation active des personnes concernées et pour se fonder sur les processus communautaires existants n'ont été retenues ni par les autorités de transition ni par le nouveau gouvernement indépendant. Après la vague de violences, de destructions et de déplacements forcés qui a suivi, en 2006-2007, la nécessité de cette participation a été beaucoup plus largement reconnue. L'un des cinq piliers de la stratégie de relèvement national prévoyait le renforcement de la confiance au sein des communautés et entre la population et les autorités. Cette démarche s'inscrivait dans les efforts urgents pour le retour et la réintégration dans leurs communautés des personnes déplacées par la violence, avec l'incitation d'une indemnité financière versée par l'État pour qu'elles puissent réparer leur maison ou s'établir dans d'autres zones si la réintégration se révélait impossible. Dans le cadre d'un programme de dialogue, de communication et d'information, il a été établi des équipes de dialogue chargées de gérer les processus de règlement des conflits, de médiation et de négociation, avec la participation des autorités locales, de dirigeants de mouvements de jeunes et d'autres acteurs. Le programme, qui se poursuivait en mai 2010 dans certaines communautés, prévoyait le recours aux pratiques coutumières pour le règlement des différends ainsi que

<sup>45</sup> Ibid., p. 182 et 183.

<sup>46</sup> Ibid., p. 185.

<sup>47</sup> J. du Plessis et S. Leckie, «Housing Property and Land Rights in East Timor», p. 21 et 23.

<sup>48</sup> Ibid., p. 36.

des cérémonies pour le renforcement de la paix. On s'accorde largement à reconnaître qu'il a été un succès et qu'il était nécessaire pour le renforcement de la paix et pour le retour en sécurité des personnes déplacées. Il semblerait d'après les informations recueillies que les femmes auraient participé beaucoup plus activement que les hommes au processus de dialogue communautaire et de réconciliation, ce qui contrastait avec le processus d'indemnisation s'adressant en priorité aux hommes.

46. La situation d'après-conflit au Rwanda est un exemple de l'utilisation d'une stratégie de développement «descendante» pour l'allocation des terres, la réinstallation et le logement pour tenter de remédier aux problèmes de déplacements et d'expulsions ayant conduit au génocide de 1994 et l'ayant immédiatement suivi. La majorité des Rwandais avaient connu les déplacements forcés, soit à l'intérieur du pays, soit vers un voire deux pays tiers, et cette réalité a sous-tendu tous les efforts entrepris par la suite pour gérer les problèmes fonciers et pour réaliser le droit au logement. Depuis 1997, le Gouvernement s'est efforcé d'appliquer à l'échelle nationale le modèle de l'*imidugudu* (regroupement en villages), en faisant en sorte que toute la population rurale au Rwanda soit regroupée dans des villages ruraux au lieu de vivre dans des habitats éparpillés comme traditionnellement. Toute construction en dehors des sites prévus pour les villages était interdite, et les habitants étaient forcés par les autorités de démolir et d'abandonner les maisons où ils résidaient près de leurs champs. Ce modèle de l'*imidugudu*, justifié et appliqué à titre de politique d'hébergement d'urgence face aux vagues successives de réfugiés revenus chez eux après 1994 – dont quelque 2,5 millions d'«anciens» et de «nouveaux» réfugiés –, avait aussi des objectifs à plus long terme sur le plan démographique et économique et pour la gouvernance. Dans le nord-ouest du pays, il a aussi servi de mesure contre-insurrectionnelle face aux incursions des ex-FAR et Interahamwe au Congo et à la réaction violente des troupes gouvernementales.

47. Bien que le Gouvernement ait consacré d'importantes ressources-intérieures comme étrangères – à la construction de nouveaux logements, essentiellement dans le cadre du modèle de l'*imidugudu*, et ait obtenu certains résultats positifs, les initiatives prises n'ont que très rarement donné lieu à des consultations avec la population locale et elles ont impliqué dans certains cas des pressions directes et des mesures d'éviction et d'expulsion qui semblent incompatibles avec le droit international des droits de l'homme. Si pour certaines personnes qui n'avaient pas d'hébergement convenable cette occasion de s'installer dans les logements construits au titre du programme était bienvenue, elle était beaucoup moins bien perçue par les familles vivant déjà dans un logement convenable<sup>49</sup>. Les villageois craignaient beaucoup que les nouveaux villages soient trop éloignés de leurs champs, ce qui rendrait les travaux agricoles plus pénibles surtout pour les femmes. Un autre motif de mécontentement tenait au fait que les personnes ayant dû renoncer à une partie de leurs terres pour faire place aux villages étaient rarement indemnisées, d'où des tensions et des risques de conflit. En outre, les maisons proposées dans le modèle de l'*imidugudu* étaient souvent de médiocre qualité, et les autorités imposaient souvent des obligations déraisonnables aux propriétaires existants, tenus de rénover ou de remplacer leurs habitations sans que les questions du coût ni de l'adéquation par rapport au contexte culturel soient suffisamment prises en compte. La population autochtone twa a particulièrement souffert de cette politique, qui lui a été imposée au mépris de ses valeurs et de son mode d'habitat traditionnels<sup>50</sup>.

48. Le modèle rwandais de l'*imidugudu* n'avait pas pour simple objectif de fournir un abri dans une situation d'urgence, l'idée fondamentale étant d'arriver à une société rurale

<sup>49</sup> E. Havugimana, *State Policies and Livelihoods: Rwanda Human Settlement Policy*. Université de Göteborg (Göteborg, Suède, 2009), p. 44.

<sup>50</sup> Jean-Pierre Bucyensenge, «Residents vow to phase out grass thatched houses», dans *The New Times*.

profondément transformée. Mais les consultations ont été limitées et la participation a consisté essentiellement en une «participation obligatoire aux travaux de construction»<sup>51</sup>. En dépit de ces problèmes évidents et des leçons des autres projets de regroupement en villages déjà menés en Afrique de l'Est, l'«urgence» au Rwanda après 1994 a amené un certain nombre d'organismes internationaux à s'impliquer<sup>52</sup>. Mais dès 1999 il a été mis fin à ce programme de regroupement en villages essentiellement sous la pression internationale et faute par conséquent de contributions suffisantes de donateurs.

49. Le Gouvernement rwandais n'a pas renoncé au principe de cette politique et il a relancé le concept en 2007 après la promulgation de sa politique d'établissements humains en 2004. Le Gouvernement a annoncé en 2008 des plans pour créer 30 villages pilotes – un par district – afin d'encourager la population à se regrouper en villages à l'aide d'un système d'incitations positives, par exemple en lui fournissant des outils agricoles et du cheptel. Il restait dans la plupart des cas à fournir les services essentiels comme l'approvisionnement en eau et en électricité, et beaucoup de nouveaux villages ne disposaient d'aucune forme de services. En outre, bien que les autorités aient exprimé leur intention d'être plus ouvertes et de suivre une approche non plus contraignante mais incitative, une grande partie de la population considère toujours que le programme mis en œuvre lui est imposé à partir du sommet<sup>53</sup>. Le processus dans son ensemble avance néanmoins rapidement, et selon les autorités en mai 2010 51 % environ de la population rurale était regroupée dans des villages, en progression extrêmement forte par rapport au chiffre de 2008 (22 %) et avec de bonnes perspectives de parvenir à l'objectif de 70 % en 2014 fixé dans le programme Vision 2020<sup>54</sup>. On distingue encore mal les conséquences sociales de cette évolution sur le long terme. Dans l'adoption et la mise en œuvre de cette politique, les objectifs sur le plan humanitaire ainsi qu'en termes de développement et de «sécurité» ou pour la maîtrise de la croissance démographique ont été quelque peu oubliés faute d'un véritable processus de consultation, de négociation et de réconciliation. Ce désintérêt, conjugué à l'absence de mesures suffisantes en matière d'établissements urbains pour les populations pauvres, risque de se révéler problématique dans l'avenir.

#### **D. Coordination institutionnelle, organisation des interventions et promotion du droit à un logement convenable**

50. Dans les cas très médiatisés ou dans les situations d'urgence complexes<sup>55</sup>, les conflits et les catastrophes donnent lieu à des interventions internationales et à des initiatives d'aide massives de divers organismes et pays. Mais devant l'ampleur écrasante, la fréquence et la complexité des crises qui se sont produites ces dernières années, on observe certains signes de lassitude des donateurs<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> M. Van Leeuwen, «Rwanda's Imidugudu programme and earlier experiences with villagisation and resettlement in East Africa», dans *Journal of Modern African Studies*, 39 (4) (2001), p. 638.

<sup>52</sup> Ibid., p. 641.

<sup>53</sup> Visites sur place, observations sur le terrain et nombreux contacts du chercheur Chris Huggins avec des responsables de la mise en œuvre du programme, des représentants des pouvoirs publics et des organisations de la société civile entre le 21 juin et le 1<sup>er</sup> juillet 2010.

<sup>54</sup> Données communiquées par le Ministère des collectivités locales, du développement communautaire et des affaires sociales, 28 juin 2010.

<sup>55</sup> C'est-à-dire lorsque différentes crises d'origine humaine et/ou naturelle se combinent et se renforcent les unes les autres.

<sup>56</sup> Voir par exemple: «Donor fatigue hits UN aid to Sudan», BBC, 19 février 1998; «U.N. battles donor fatigue for funds for Pakistan», Reuters, 17 août 2010.

51. À la suite des graves problèmes rencontrés dans le passé, depuis les années 90 le système de réponse humanitaire est engagé dans un processus de réforme pour réduire la fragmentation des efforts qui a nui à l'efficacité des réponses dans le passé et induit bon nombre de contradictions et de tensions. Cela a abouti à la mise en place d'un cadre de coordination beaucoup plus robuste auquel sont également associées les institutions bilatérales, les institutions financières internationales et les ONG.

52. Le processus a débuté en 1991 avec l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 46/182 visant à renforcer la réponse du système des Nations Unies face aux situations d'urgence complexes et aux catastrophes naturelles, ainsi qu'à améliorer l'efficacité globale des opérations humanitaires sur le terrain. Les crises survenues dans les années qui ont suivi (surtout le génocide de 1994 au Rwanda, où la communauté internationale a été expressément mise en cause pour son incapacité à anticiper, prévenir et réagir) ont accéléré la réforme. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) a été établi en 1998 en tant que département du Secrétariat de l'ONU, avec le mandat de coordonner les réponses humanitaires, d'élaborer des politiques et de mener des activités de plaidoyer. Il réunissait toutes les fonctions humanitaires des Nations Unies jusqu'ici exécutées par le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO) et par le Département des affaires humanitaires sous la responsabilité d'un point unique pour le système des Nations Unies, le Coordonnateur des secours d'urgence. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a aussi établi des mécanismes interinstitutions et des outils opérationnels importants, notamment le Comité permanent interorganisations réunissant tous les acteurs humanitaires des agences, fonds et programmes des Nations Unies, la Banque mondiale, la Croix-Rouge et les grandes ONG internationales au sein d'un organe de décision interorganisations chargé de répondre aux situations d'urgence complexes; et aussi d'autres mécanismes opérant de manière groupée et selon les phases d'intervention avec des fonds et plans d'action spécifiques, comme le mécanisme d'appel éclair, la procédure d'appel global, le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires et le Plan d'action humanitaire commun.

53. En dépit de ces avancées, un certain nombre de «zones grises» et de problèmes persistent, de même que le besoin d'améliorer les mécanismes systémiques pour la prise en compte de la composante droits de l'homme dans les réponses en cas de catastrophe. Après les conflits et les catastrophes, il y a encore un manque de coordination entre les différentes phases d'intervention qui continue à peser sur les réponses apportées. Beaucoup de donateurs bilatéraux appelés à apporter le financement requis pour faire face aux crises sont restés enfermés de manière rigide dans deux grands domaines d'engagement: «assistance humanitaire» et «développement». Comme les budgets correspondants ne sont pas interchangeables, il y a eu une séparation artificielle entre des activités qui devraient dans l'idéal être mieux coordonnées. Les mécanismes actuels de financement (appels éclair) permettent difficilement d'entreprendre, dès le début des interventions humanitaires, les analyses et les consultations qu'il faudrait pour continuer à réduire les marges d'incertitude et d'erreur pour le relèvement, la reconstruction, les régimes d'occupation foncière et la protection et la réalisation du droit à un logement convenable. Les demandes présentées par les institutions de développement pour le financement par des appels éclair d'initiatives visant à inscrire dans la durée les opérations humanitaires ont connu un succès mitigé dans le passé, et les possibilités d'accéder à des ressources pour entreprendre des activités essentielles d'élaboration de politiques, de réforme juridique et de planification ont été très restreintes.

54. Le problème tient en partie à la compréhension encore insuffisante de la notion de «relèvement» (avec ses deux phases définies: «relèvement rapide» et «relèvement à long terme») et de ses incidences programmatiques pour l'assistance humanitaire. La conceptualisation qui était faite antérieurement de la transition entre les «secours» et le «développement» n'a pas été utile parce qu'elle tentait d'établir une logique séquentielle

rigide faisant trop peu de place à certaines interventions «non humanitaires» essentielles qui devaient être entreprises dès le début de l'action humanitaire et poursuivies jusqu'à la reprise des processus de développement normaux.

55. Pour réussir à mener des actions de reconstruction et de relèvement équitables et efficaces, la période la plus critique est celle qui suit immédiatement l'«événement» initial et elle coïncide normalement avec le déclenchement de l'aide humanitaire. Les déterminants du succès ou de l'échec ultime de la reconstruction et du développement sur le long terme se mettent en place normalement durant cette période initiale, soit dans le cadre d'un plan d'action bien conçu et réactif, soit par défaut simplement. Cette observation s'applique à de nombreux aspects du relèvement, mais d'abord et surtout s'agissant des établissements humains, du droit à un logement convenable et des régimes fonciers. Il est préoccupant que l'on soit aussi peu conscient des conséquences qu'il y a à négliger les problèmes clefs concernant les droits de l'homme et les régimes fonciers durant les premiers mois critiques des interventions. Des mesures s'imposent donc pour faire en sorte que dès le début les opportunités qui s'offrent soient reconnues et mises à profit afin de protéger et de promouvoir le droit à un logement convenable de toute victime de conflit ou de catastrophe et que ce droit ne soit pas compromis. Avec des ressources limitées et des pressions énormes pour arriver à des résultats concrets, des politiques mal choisies peuvent se révéler très coûteuses, en particulier s'agissant du droit à un logement convenable et des régimes fonciers, et lourdes de conséquences sur le long terme. Mais il peut aussi être désastreux de ne pas prendre les mesures cruciales nécessaires.

56. Il faut donc pour cela des ressources venant des pays, des donateurs internationaux bilatéraux et multilatéraux, des organismes d'aide, des ONG, etc. En ce qui concerne les problèmes du logement après une catastrophe, «[l']atténuation des effets des catastrophes naturelles dans les pays pauvres dépend directement de la possibilité pour ces pays d'avoir accès à des moyens de financement suffisants pour se reconstruire comme il convient après la catastrophe. Ces ressources financières stimuleront l'activité économique et rétabliront les fondamentaux de la croissance économique. Toute la question consiste à savoir si le pays a accès ou non à ces ressources financières dès le début de la phase de relèvement après la catastrophe»<sup>57</sup>. Une fois l'accès à ces ressources assuré, l'allocation et l'utilisation des fonds sont elles aussi d'une importance vitale. S'il est procédé aux évaluations initiales des besoins dans un esprit de concurrence ou dans l'intérêt de tel ou tel secteur, on assistera à une lutte entre les organisations pour faire passer en priorité «leurs» projets et programmes, alors qu'il faudrait absolument des stratégies d'action intégrées. Mais si ces apports sont bien utilisés, les situations de crise induites par les catastrophes peuvent aussi et au-delà de tous leurs aspects négatifs offrir des opportunités: «Dans les situations après les catastrophes, on peut assister à des périodes de réorganisation sociale, et la légitimité, l'autorité et les règles sont beaucoup plus fluides et ouvertes qu'à d'autres moments peut-être. Si ces situations sont problématiques du fait de leur peu de prévisibilité et parfois aussi parce qu'il est fait peu de cas des mesures de protection, elles peuvent en revanche offrir l'opportunité de mettre en œuvre des transformations positives. Mais il faut veiller à ce que les bonnes intentions à cet égard reposent sur le principe "Ne pas nuire" pour l'action humanitaire.»<sup>58</sup>.

57. Mais compte tenu des leçons des deux dernières décennies et des réformes institutionnelles déjà engagées, les organisations humanitaires et probablement aussi les donateurs bilatéraux sont aujourd'hui beaucoup plus conscients du risque de porter sans le vouloir un préjudice durable en menant immédiatement et avec de bonnes intentions des

<sup>57</sup> P. Freeman, «Allocation of Post-Disaster Reconstruction Financing to Housing», dans *Building Research & Information*, 32 (5), 2004, p. 429.

<sup>58</sup> ONU-Habitat, *Land and Natural Disasters. Guidance for Practitioners* (Nairobi), p. 10.

initiatives qui, pour finir, aggravent la vulnérabilité des populations pauvres. Dans le domaine du droit à un logement convenable et en particulier sous l'angle de la sécurité de l'occupation, de l'emplacement, du respect du milieu culturel et de l'existence de services, équipements et infrastructures, le moment est venu de passer du principe «Ne pas nuire» à une étape nouvelle avec des moyens spécifiques pour des analyses pertinentes et des interventions proactives («Faire ce qu'il faut») sur le terrain.

#### **IV. Conclusions et recommandations**

58. **Les violations du droit à un logement convenable peuvent être à la fois la source et le résultat de conflits armés et de catastrophes naturelles. Les membres les plus pauvres et les plus marginalisés de la société en sont victimes de manière disproportionnée. Une prise en compte des vulnérabilités existantes peut jouer un rôle important pour prévenir les catastrophes et les conflits et aussi pour en atténuer les effets. Les États devraient par conséquent:**

- **Intensifier d'urgence leurs efforts pour respecter, protéger et réaliser le droit à un logement convenable, dans toutes ses dimensions, dans les zones urbaines comme dans les zones rurales;**
- **Élaborer et mettre en œuvre des politiques et des programmes de réforme des régimes de propriété foncière qui rendent accessible à tous un logement d'un coût abordable, sûr, salubre et convenablement situé; et**
- **Reconnaître et protéger diverses formes d'occupation des terres, au lieu de privilégier principalement ou exclusivement la détention en pleine propriété.**

59. **Après une catastrophe ou un conflit, le droit à un logement convenable devrait être considéré comme un élément essentiel à incorporer dans la planification, la préparation et la mise en œuvre de toute action ultérieure sur le plan humanitaire et pour la reconstruction et le développement.**

60. **Les gouvernements, avec le soutien suivi des organismes internationaux d'aide, devraient assurer à toutes les personnes déplacées par suite d'un conflit ou d'une catastrophe un abri temporaire immédiat dans des conditions raisonnablement adéquates.**

61. **Pour préparer la reconstruction et le développement, les parties et les acteurs concernés devraient tous reconnaître que le logement a une valeur sociale intrinsèque d'importance vitale pour la stabilité sociale, l'atténuation de la pauvreté et le développement. Pour faire face aux conséquences des conflits ou des catastrophes sur le droit à un logement convenable, il faut non seulement remédier aux dommages ou aux pertes en termes d'infrastructures et d'habitat mais aussi prendre en compte:**

- **La désorganisation des relations et des réseaux économiques et sociaux;**
- **La destruction de modes d'existence familiaux;**
- **Les droits et les problématiques spécifiques des femmes et des autres groupes particulièrement vulnérables à la discrimination;**
- **Les problèmes d'accès aux équipements, aux services et aux moyens d'existence possibles; et**
- **La perte de la sécurité de l'occupation, en particulier par les personnes qui vivaient dans des régimes d'occupation coutumiers ou informels avant la catastrophe ou le conflit.**

62. Une évaluation et une analyse rapides des régimes d'occupation et de propriété préexistants devraient être effectuées immédiatement après la catastrophe ou le conflit, dans l'objectif: 1) de conseiller les mesures urgentes à prendre pour protéger le droit à un logement convenable et assurer la sécurité de l'occupation à tous, mais plus particulièrement aux membres de la société pauvres et marginalisés; 2) de déterminer les domaines dans lesquels, avec la présence et le soutien des organisations internationales bilatérales et multilatérales, il pourrait s'offrir des opportunités d'amélioration et d'innovation (par exemple en garantissant aux femmes des droits en matière de logement dont elles ne bénéficiaient pas auparavant); et 3) d'identifier les secteurs à risque dans lesquels des initiatives peu judicieuses pourraient conduire à d'autres violations encore des droits en matière de logement. Cette évaluation rapide devrait être une étape essentielle en vue de la formulation d'une stratégie plus complète et plus détaillée de gestion, d'allocation et d'enregistrement fonciers pour un relèvement et une reconstruction durables.

63. Il devrait être établi des mécanismes ou circuits de financement spécifiques pour fournir des ressources à l'appui des initiatives pour le respect, la protection et la réalisation du droit à un logement convenable dès le début des opérations humanitaires. Il faudrait en outre mettre en place sur le terrain des réseaux structurés pour le renforcement des capacités, avec un appui opérationnel ciblé. Des informations dûment documentées sur les violations observées dans le passé (et sur leurs causes) devraient être réunies, mises à disposition et utilisées pour élaborer des principes d'action.

64. La consultation effective et la participation directe des communautés touchées à l'élaboration et à la mise en œuvre des réponses après un conflit ou une catastrophe, particulièrement en ce qui concerne les questions du logement et des terres, devraient être assurées.

65. Le droit de toutes les personnes déplacées par suite d'un conflit ou d'une catastrophe (réfugiés ou personnes déplacées) de retourner volontairement dans leurs terres et dans leur foyer ou en tout autre lieu de leur pays devrait être reconnu, et toutes mesures possibles devraient être prises pour les aider à exercer ce droit. Dès que les personnes déplacées se sont réinstallées et ont commencé à construire une communauté et une vie nouvelles, leur choix de rester devrait lui aussi être respecté et appuyé. En outre, lorsque des occupants secondaires ont pris possession des terres et des habitations de personnes déplacées, des efforts suivis devraient être faits pour parvenir à un accord négocié qui satisfasse toutes les parties avant d'en arriver à un recours juridique.

66. Il conviendrait de prendre en compte les questions du logement et des terres dans les accords de paix et d'établir, selon que nécessaire, des institutions spécifiquement chargées des revendications portant sur la propriété.

67. Dans les situations faisant suite à un conflit ou à une catastrophe, des mécanismes devraient être mis en place pour le suivi des violations du droit à un logement convenable, y compris les expulsions forcées. Les victimes de ces violations devraient disposer de recours juridiques et avoir accès à la justice.