

Seizième session (1997)*

Observation générale n° 7: Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte): expulsions forcées

1. Dans son Observation générale n° 4 (1991), le Comité a noté que chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. Il est arrivé à la conclusion que les décisions d'expulsion forcée sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte. Ayant examiné, ces dernières années, un nombre important de rapports dans lesquels il est fait état d'expulsions forcées, notamment de cas dans lesquels, à son avis, il y avait eu manquement aux obligations incombant aux États parties concernés, le Comité peut à présent tenter de fournir des précisions quant aux incidences de telles pratiques au regard des obligations énoncées dans le Pacte.

2. La communauté internationale reconnaît depuis longtemps la gravité de la question des expulsions forcées. En 1976, il a été noté dans la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains qu'il conviendrait de se préoccuper en particulier «de ne lancer de grands programmes de rénovation que dans les cas où des mesures de conservation et de modernisation ne peuvent être prises, et à condition de reloger les habitants»ⁱ. En 1988, dans la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/181 «l'obligation fondamentale [qui incombe aux gouvernements] de protéger et d'améliorer les maisons et les quartiers, au lieu de les vouer à la détérioration et à la destruction»ⁱⁱ a été reconnue. Dans Action 21, il est dit que «Les individus devraient être protégés par la loi contre toute éviction injuste de leur logis ou de leurs terres»ⁱⁱⁱ. Dans le Programme pour l'Habitat, les gouvernements se sont engagés à «protéger toutes les personnes contre les expulsions forcées qui sont contraires à la loi et à leur assurer une protection juridique et un droit à réparation à la suite de telles expulsions, en tenant compte des droits de l'homme; [et] quand les expulsions sont inévitables, à veiller, selon qu'il convient, à ce que d'autres solutions acceptables soient trouvées»^{iv}. La Commission des droits de l'homme a affirmé pour sa part que la «pratique des expulsions forcées constitue une violation flagrante des droits de l'homme»^v. Quoique importantes, ces déclarations n'apportent cependant pas de réponse à l'une des questions les plus délicates, celle de déterminer dans quelles circonstances les expulsions forcées peuvent être autorisées et quels types de protection sont nécessaires pour assurer le respect des dispositions pertinentes du Pacte.

3. L'emploi de l'expression «expulsion forcée» soulève à certains égards des problèmes. Destinée à mettre en évidence le caractère arbitraire et illégal de cette pratique au regard du droit international, cette expression constitue cependant, pour de nombreux observateurs, une tautologie; d'autres l'ont critiquée car elle présuppose que la législation assure une protection suffisante et est conforme au Pacte, ce qui est loin d'être toujours le cas. On a également fait observer que l'expression «expulsion injuste» était encore plus subjective car elle ne s'inscrivait dans aucun cadre juridique. La communauté internationale, en particulier dans le

* Figurant dans le document E/1998/22, annexe IV.

cadre de la Commission des droits de l'homme, a opté pour l'expression «expulsion forcée», pour la principale raison que toutes les autres formulations proposées laissaient aussi beaucoup à désirer. Dans la présente observation générale, l'expression «expulsion forcée» s'entend de l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent. L'interdiction frappant les expulsions forcées ne s'applique toutefois pas à celles qui sont opérées par la force dans le respect de la loi et conformément aux dispositions des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

4. La pratique des expulsions forcées est très répandue aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement où nombre de personnes sont touchées. Étant donné la corrélation et l'interdépendance qui existent entre tous les droits de l'homme, les expulsions forcées portent bien souvent atteinte à d'autres droits que le droit au logement. Ainsi, outre qu'elle constitue une violation manifeste des droits consacrés dans le Pacte, la pratique des expulsions forcées peut aussi entraîner des atteintes aux droits civils et politiques, tels que le droit à la vie, le droit à la sécurité de sa personne, le droit de ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille ou son domicile et le droit au respect de ses biens.

5. La pratique des expulsions forcées semble surtout courante dans les zones urbaines fortement peuplées; elle existe aussi dans le cas de transferts forcés de population, de déplacements de population à l'intérieur d'un pays, de réinstallation forcée lors de conflits armés, d'exodes et de mouvements de réfugiés. Dans tous ces contextes, de nombreux actes ou omissions imputables aux États parties peuvent constituer une violation du droit à un logement suffisant ou du droit de ne pas être expulsé de force. Même dans les situations où il peut s'avérer nécessaire de limiter ce droit, l'article 4 du Pacte doit être pleinement respecté. En conséquence, les limitations imposées seront «établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits [à savoir, les droits économiques, sociaux et culturels] et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique».

6. Dans de nombreux cas, les expulsions forcées, telles que celles qui résultent de conflits armés internationaux ou internes et d'affrontements communautaires ou ethniques, sont liées à la violence.

7. Dans d'autres cas, il est procédé à des expulsions forcées au nom du développement. Ces expulsions peuvent se faire suite à des litiges sur les droits fonciers, ou dans le cadre de projets de développement et d'infrastructure (construction de barrages ou autres grands projets de production d'énergie), de mesures d'acquisition de terres pour la réalisation de programmes de rénovation urbaine, de modernisation du logement ou d'embellissement des villes, de la récupération de terres à des fins agricoles, de la spéculation foncière effrénée ou pour la tenue de grandes manifestations sportives comme les Jeux olympiques.

8. Les obligations qui incombent aux États parties au Pacte en matière d'expulsions forcées découlent essentiellement du paragraphe 1 de l'article 11 qui doit être lu conjointement avec d'autres articles du Pacte. Le paragraphe 1 de l'article 2 en particulier oblige les États à utiliser «tous les moyens appropriés» pour garantir le droit à un logement

suffisant. Cependant, de par la nature même des expulsions forcées, la réalisation progressive en fonction des ressources disponibles, mentionnée dans cet article, est en l'espèce rarement possible. L'État lui-même doit s'abstenir de faire procéder à des expulsions forcées et doit veiller à ce que la loi soit appliquée à ses agents ou aux tiers qui procèdent à ces expulsions (selon la définition donnée au paragraphe 3 plus haut). Le paragraphe 1 de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui englobe le droit de ne pas être expulsé par la force sans protection appropriée va également dans ce sens. Il garantit, entre autres, à toute personne, le droit à la protection contre les «immixtions arbitraires ou illégales» dans son domicile. On notera que l'obligation qui incombe à l'État d'assurer le respect de ce droit ne fait l'objet d'aucune restriction pour raison de ressources disponibles.

9. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte oblige les États parties à utiliser «tous les moyens appropriés», y compris l'adoption de mesures législatives, en vue de promouvoir tous les droits reconnus dans le Pacte. Bien que le Comité ait indiqué dans son Observation générale n° 3 (1990) que de telles mesures peuvent ne pas être indispensables pour tous les droits, il est clair qu'une législation garantissant une protection contre les expulsions forcées constitue une base essentielle à la mise en place d'un système de protection efficace. Cette législation devrait comporter des dispositions a) qui assurent aux occupants d'un logement ou d'une terre la sécurité de jouissance, b) qui soient conformes au Pacte et c) qui visent à contrôler strictement les circonstances dans lesquelles des expulsions peuvent être effectuées. Elle doit aussi s'appliquer à toutes les personnes qui opèrent sous l'autorité de l'État ou qui doivent lui rendre des comptes. En outre, étant donné que dans certains États le rôle des pouvoirs publics tend à diminuer considérablement dans le secteur du logement, les États parties doivent veiller à ce que des mesures législatives et autres permettent d'empêcher les expulsions forcées effectuées par des particuliers ou des organismes privés sans que les personnes concernées bénéficient des garanties voulues et, le cas échéant, de prendre des sanctions. Il faudrait, par conséquent, que les États parties réexaminent toute la législation et les mesures pertinentes pour s'assurer qu'elles sont compatibles avec les obligations découlant du droit à un logement suffisant et pour abroger ou amender tout texte qui ne serait pas conforme aux dispositions du Pacte.

10. Les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les populations autochtones, les minorités ethniques et autres ainsi que les personnes et groupes vulnérables, souffrent plus que les autres de la pratique des expulsions forcées. Les femmes surtout sont particulièrement vulnérables du fait de la discrimination juridique et des autres formes de discrimination dont elles sont souvent victimes concernant le droit de propriété (y compris le droit de posséder un domicile) ou le droit d'accéder à la propriété ou au logement, et en raison des actes de violence et des sévices sexuels auxquels elles sont exposées lorsqu'elles sont sans abri. Le paragraphe 2 de l'article 2 et l'article 3 du Pacte imposent aux gouvernements l'obligation supplémentaire de s'assurer, en cas d'expulsion, que les mesures appropriées sont prises pour éviter toute forme de discrimination.

11. Si certaines expulsions peuvent être légitimes, par exemple en cas de non-paiement persistant du loyer ou de dommages causés sans motif raisonnable à un bien loué, il incombe cependant aux autorités compétentes de veiller à ce qu'elles soient effectuées selon les

modalités définies par une loi compatible avec le Pacte et à ce que toutes les voies de recours prévues par la loi soient accessibles aux personnes visées.

12. Les expulsions forcées et les démolitions de logements à titre de mesure punitive sont également contraires aux dispositions du Pacte. Dans le même ordre d'idées, le Comité prend note des obligations énoncées dans les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles de 1977, concernant l'interdiction des déplacements de populations civiles et de la destruction de biens privés, pratiques qui s'apparentent à celle des expulsions forcées.

13. Avant de faire procéder à une expulsion et, en particulier, lorsque d'importants groupes de population sont concernés, les États parties devraient veiller à ce que toutes les autres solutions possibles soient envisagées en concertation avec les intéressés, afin d'éviter le recours à la force, ou du moins d'en limiter la nécessité. Les recours prévus par la loi devraient être accessibles aux personnes tombant sous le coup d'un arrêté d'expulsion. Les États parties doivent également veiller à ce que toutes les personnes concernées aient droit à une indemnisation appropriée lorsque l'un quelconque de ses biens, meuble ou immeuble, est visé. À ce sujet, il y a lieu de rappeler le paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que les États parties s'engagent à garantir un «recours utile» à toute personne dont les droits ont été violés et la bonne suite donnée par «les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié».

14. Lorsque l'expulsion forcée est considérée comme justifiée, elle doit se faire dans le strict respect des dispositions pertinentes de la législation internationale relative aux droits de l'homme et en conformité avec le principe général de proportionnalité. À cet égard, il convient tout particulièrement de rappeler l'Observation générale n° 16 du Comité des droits de l'homme sur l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans laquelle il est dit qu'il ne peut y avoir d'immixtion dans le domicile d'une personne sauf «dans les cas envisagés par la loi». Le Comité a fait observer qu'il fallait que la loi «soit conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte et soit, dans tous les cas, raisonnable eu égard aux circonstances particulières». Il a également indiqué qu'«une loi pertinente doit préciser dans le détail les cas précis dans lesquels elles [les immixtions qui sont conformes au Pacte] peuvent être autorisées».

15. La protection appropriée en matière de procédure et le respect de la légalité, sont des aspects essentiels de tous les droits de l'homme, mais qui sont particulièrement importants s'agissant d'une question comme celle des expulsions forcées qui fait directement référence à un grand nombre de droits reconnus dans les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. De l'avis du Comité, les mesures de protection en matière de procédure qui devraient être appliquées dans les cas d'expulsion forcée sont les suivantes: a) possibilité de consulter véritablement les intéressés; b) délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées; c) informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement, fournies dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées; d) présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés, des agents ou des représentants du gouvernement, lors de l'expulsion; e) identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion; f) pas d'expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins que les intéressés n'y consentent; g) accès aux

recours prévus par la loi; h) octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux.

16. Il ne faudrait pas que, suite à une expulsion, une personne se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres droits de l'homme. Lorsqu'une personne ne peut subvenir à ses besoins, l'État partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon le cas, lui soient offertes.

17. Le Comité n'ignore pas que divers projets de développement financés par des organismes internationaux sur le territoire d'États parties entraînent des expulsions forcées. Il rappelle à ce propos son Observation générale n° 2 (1990), dans laquelle il a déclaré notamment que «les organismes internationaux doivent éviter soigneusement d'appuyer des projets qui, ... par exemple, ... encouragent ou renforcent la discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes, en violation des dispositions du Pacte, ou entraînent des expulsions ou déplacements massifs, sans mesures appropriées de protection et d'indemnisation... Il faudrait tout mettre en œuvre, à chaque étape de l'exécution des projets de développement, pour que les droits énoncés dans les Pactes soient dûment pris en compte»^{vi}.

18. Certaines institutions telles que la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont adopté des directives concernant le relogement ou la réinstallation, afin de limiter l'ampleur des souffrances humaines liées aux expulsions forcées. Cette pratique est souvent le corollaire de projets de développement à grande échelle tels que la construction de barrages et d'autres grands projets de production d'énergie. Il est essentiel de veiller au plein respect de ces directives, dans la mesure où elles sont le reflet des obligations énoncées dans le Pacte et elles concernent tant les organismes eux-mêmes que les États parties au Pacte. Le Comité rappelle à cet égard ce qui est dit dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, à savoir: «Si le développement favorise la jouissance de tous les droits de l'homme, l'insuffisance de développement ne peut être invoquée pour justifier une limitation des droits de l'homme internationalement reconnus» (partie I, par. 10).

19. Conformément aux directives adoptées par le Comité pour l'établissement des rapports, les États parties doivent fournir divers types d'informations concernant directement la pratique des expulsions forcées, et indiquer notamment a) «le nombre de personnes expulsées au cours des cinq dernières années et le nombre de personnes qui ne jouissent actuellement d'aucune protection juridique contre l'expulsion arbitraire ou toute autre forme d'expulsion»; b) «les lois concernant les droits des locataires à la sécurité de jouissance [et] à la protection contre l'expulsion» et c) les «lois interdisant l'expulsion sous toutes ses formes»^{vii}.

20. Des informations sont également demandées sur les «mesures prises à l'occasion, par exemple, de programmes de rénovation urbaine, de projets de réaménagement, de remise en valeur de sites, de la préparation de manifestations internationales (Jeux olympiques [et autres manifestations sportives], expositions, conférences, etc.), d'opérations “ville de charme”, etc., en vue de protéger contre l'expulsion les personnes vivant dans les zones

visées ou à proximité et de leur garantir qu'elles seront relogées dans des conditions mutuellement acceptables»^{viii}. Néanmoins, peu d'États parties fournissent dans leurs rapports au Comité les renseignements demandés. Le Comité souligne, en conséquence, l'importance qu'il attache à ces informations.

21. Certains États parties ont indiqué ne pas disposer d'informations de cette nature. Le Comité rappelle qu'en l'absence de ces informations, ni le gouvernement concerné ni lui-même ne peuvent surveiller efficacement la réalisation du droit à un logement suffisant. Il prie tous les États parties de veiller à ce que ces données soient recueillies et figurent dans les rapports qu'ils présentent en application du Pacte.

Notes

ⁱ Rapport d'Habitat: Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, Vancouver, 31 mai-11 juin 1976 (A/CONF.70/15), chap. II, Recommandation B.8, par. c) ii).

ⁱⁱ Rapport de la Commission des établissements humains sur les travaux de sa onzième session, additif (A/43/8/Add.1), par. 13.

ⁱⁱⁱ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992), vol. I (A/CONF.151/26/Rev.1), vol. I, annexe II, Action 21, chap. 7.9 b).

^{iv} Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) (A/CONF.165/14), annexe II, le Programme pour l'Habitat, par. 40 n).

^v Résolution 1993/77 de la Commission des droits de l'homme (par. 1).

^{vi} E/1990/23, annexe III, par. 6 et 8 d).

^{vii} E/C.12/1999/8, annexe IV.

^{viii} Ibid.