



**Conseil Économique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/C.12/2002/6  
21 février 2002

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES,  
SOCIAUX ET CULTURELS  
Vingt-huitième session  
Genève, 29 avril-17 mai 2002  
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

QUESTIONS DE FOND CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE  
INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES,  
SOCIAUX ET CULTURELS

Journée de débat général sur l'article 3 du Pacte: droit égal qu'ont  
l'homme et la femme au bénéfice des droits économiques,  
sociaux et culturels qui sont énumérés dans le Pacte

Lundi 13 mai 2002

**REDÉFINIR LE DROIT AU LOGEMENT\***

Document de référence soumis par Leilani Farha, Directrice du Programme concernant le logement et la pauvreté des femmes et Conseillère juridique au Centre pour les droits à l'égalité au logement (CERA) de Toronto (Canada)\*\*.

---

\* Texte reproduit tel qu'il a été soumis.

\*\* Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. On doit à M<sup>me</sup> L. Farha des travaux de recherche et des publications sur les droits économiques, sociaux et culturels des femmes et, en particulier, le droit au logement, à la terre et à la propriété.

## Introduction

1. Le droit au logement figure parmi les droits de l'homme les plus importants dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après dénommé le Pacte)<sup>1</sup>. La plupart des analyses et des travaux de base relatifs à ce droit ont été réalisés entre la fin des années 80 et le milieu des années 90<sup>2</sup>. Durant cette période, deux Observations générales sur le droit au logement ont été adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels<sup>3</sup> et plusieurs résolutions relatives à ce droit ont été adoptées par les organes prévus par la Charte des Nations Unies: la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme<sup>4</sup>, la Commission des droits de l'homme<sup>5</sup> et la Commission des établissements humains<sup>6</sup>. En outre, un Rapporteur spécial sur le droit au logement a été nommé<sup>7</sup>, tandis qu'un

---

<sup>1</sup> Tel qu'il figure dans *Droits de l'homme: Recueil d'instruments internationaux*, vol. I, première partie, p. 8 (New York et Genève: Nations Unies, 1994). Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entrée en vigueur: le 3 janvier 1976, conformément aux dispositions de l'article 27.

<sup>2</sup> Voir: David Hulchanski et Scott Leckie, *Chronology of Housing Rights* (Pays-Bas, Centre on Housing Rights and Evictions, 2000).

<sup>3</sup> Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est chargé de surveiller la mise en œuvre, par les États parties, des principes du Pacte. Il adopte également les interprétations juridiques des dispositions du Pacte sous la forme d'«Observations générales».

<sup>4</sup> Par exemple la résolution 1995/27, «*Promotion de la réalisation du droit fondamental à un logement adéquat*» (août 1995), la résolution 1994/8 «*Les enfants et le droit à un logement convenable*» (août 1994), la résolution 1993/36 «*Promotion de la réalisation du droit à un logement adéquat*» (août 1993), la résolution 1992/26 «*Promotion de la réalisation du droit à un logement convenable*» (août 1992).

<sup>5</sup> Résolution 1988/24, «*Réalisation du droit à un logement convenable*» (mars 1988).

<sup>6</sup> Résolution 16/7, «*La réalisation du droit à un logement convenable*» (mai 1997), résolution 14/6, «*Le droit à un logement convenable*» (mai 1993), résolution 1988/24, «*Réalisation du droit à un logement convenable*» (mars 1988).

<sup>7</sup> Le premier Rapporteur spécial sur le droit au logement a été nommé en 1992 par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (résolution 1992/26) et confirmé par la Commission des droits de l'homme en 1993 (résolution 1993/103). Son mandat s'achevait en 1995. La Commission des droits de l'homme a récemment nommé, elle aussi, un Rapporteur spécial sur le droit au logement (voir la résolution 2000/9), «*Question de la jouissance effective dans tous les pays, des droits économiques, sociaux et culturels proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et étude des problèmes particuliers que rencontrent les pays en développement dans leurs efforts tendant à la réalisation de ces droits de l'homme*».

certain nombre d'articles, de chapitres et de réunions d'experts ont été consacrés à différents aspects du droit au logement durant cette période<sup>8</sup>.

2. Vue sous l'angle des droits fondamentaux de la femme, cette période d'activité sur le droit à un logement convenable se caractérise par deux aspects essentiels. Premièrement, les fonctionnaires des Nations Unies et les défenseurs des droits de l'homme – qu'ils s'occupent des droits économiques, sociaux et culturels ou des droits fondamentaux de la femme – ont hésité, dans leurs travaux, à conceptualiser le droit au logement en intégrant le point de vue des femmes. Deuxièmement – peut-être est-ce une conséquence – les besoins et l'expérience des femmes en matière de logement n'ont pas été reflétés dans les documents «non sexistes» adoptés par les Nations Unies. *A posteriori*, cette situation n'est guère surprenante étant donné, d'une part, que le domaine des droits économiques, sociaux et culturels était et continue d'être l'apanage des hommes, qui ne manifestent que rarement un intérêt pour la situation des femmes en ce qui concerne les droits fondamentaux. À titre d'exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui se compose de 18 membres, n'a jamais compté plus de trois femmes et ses travaux n'ont qu'occasionnellement démontré une compréhension profonde des droits économiques, sociaux et culturels des femmes<sup>9</sup>. Dans un même ordre d'idées, jusqu'il y a peu, les défenseurs du droit au logement, au niveau international, étaient principalement des hommes, comme l'étaient d'ailleurs la plupart des défenseurs des droits économiques, sociaux et culturels qui participaient aux sessions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels<sup>10</sup>. De même, dans l'essentiel de leurs travaux et de leurs documents sur les droits économiques, sociaux et culturels, les organisations non gouvernementales (ci-après dénommées les «ONG») font peu de cas de la situation des femmes. En revanche, les défenseurs des droits fondamentaux de la femme au niveau international ont jeté toutes leurs forces dans la bataille visant à convaincre la communauté internationale de l'appartenance des droits de la femme aux droits fondamentaux de la personne humaine. Occupés à promouvoir l'intégration progressive de la notion d'équité entre les sexes dans les droits civils et politiques, ces défenseurs n'ont guère eu le temps ou la volonté de s'intéresser aux droits économiques, sociaux et culturels, qui étaient encore perçus comme des droits «secondaires», mal définis et rarement justiciables.

---

<sup>8</sup> Pour une bibliographie sur le droit au logement adéquat, voir: Centre on Housing Rights and Evictions, *Sources 2: Bibliography on Housing Rights and Forced Evictions*, 2<sup>e</sup> éd., (Pays-Bas, Centre on Housing Rights and Evictions, 2001).

<sup>9</sup> Le Comité compte actuellement deux femmes, ce qui équivaut à 11 % pour le seul organe international chargé de surveiller la mise en œuvre, par les États parties, des droits économiques, sociaux et culturels. Dans ses Observations finales sur la mise en œuvre du Pacte par les États parties, le Comité s'est efforcé d'aborder les expériences des femmes; toutefois, il semble procéder de manière occasionnelle plus que systématique. Voir: Marsha Freeman, *Equality and Rights: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 3, Background for the Proposed General Comment on ICESCR Article 3* (document inédit, disponible sur fichier auprès de l'auteur, 2001).

<sup>10</sup> Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels se réunit deux ou trois fois par an (avril, novembre et parfois août) afin d'examiner la mise en œuvre du Pacte, d'adopter des Observations générales et de débattre de questions particulières relevant de sa compétence.

3. C'est dans ce cadre que nous avons commencé à définir l'expérience et les besoins des femmes au niveau interne puis à les intégrer dans des normes juridiques du droit au logement au niveau international. Ces travaux ont été motivés par la conviction que pour que le droit des femmes au logement devienne une réalité, il doit être analysé et exposé en partant du point de vue des femmes. Le présent document fournit une analyse du sens théorique et pratique d'une telle démarche. La partie I souligne combien il importe d'approfondir la notion de l'égalité des droits fondamentaux des femmes dans le contenu du droit au logement. La partie II du document fournit une vue d'ensemble des définitions du droit à un logement convenable dans la législation internationale, en mettant l'accent sur la définition du droit au logement et du droit à la protection contre l'éviction forcée énoncée dans les Observations générales N<sup>os</sup> 4 et 7 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, deux textes considérés comme le fondement juridique en la matière. Ces définitions sont ensuite étudiées du point de vue des expériences des femmes, puis des suggestions sont faites sur la manière dont le droit au logement et à la protection contre l'éviction forcée pourrait être défini si les femmes figuraient au centre de son élaboration. Le document se termine par une proposition simple concernant la stratégie à suivre pour faire en sorte que le droit fondamental au logement au niveau international ait un sens et trouve un écho auprès des femmes.

### **Partie I. Discrimination, droit à l'égalité et droit au logement**

4. Dans tous les domaines – civil, culturel, économique, politique, juridique ou social – que ce soit dans le public ou dans le privé, les femmes se heurtent à des discriminations et à des inégalités systématiques. C'est particulièrement le cas dans le domaine du logement. Le caractère sexiste des relations socioéconomiques au sein et en dehors du foyer fait que les femmes sont victimes de discrimination et d'inégalités dans presque chaque aspect du logement, qu'il s'agisse de l'accès à la location, au crédit ou au prêt hypothécaire, de l'élaboration des politiques, du contrôle des ressources des ménages, du rôle de chacun au foyer, des droits de succession ou de la construction de logements. Par conséquent, pour faire en sorte que les droits contenus dans le Pacte<sup>11</sup>, tel le droit à un logement convenable, aient un sens pour les femmes, on gagnerait à commencer par y intégrer des dispositions concernant l'égalité et la non-discrimination sexuelle.

5. Du reste, ceux qui ont élaboré le Pacte en étaient conscients et en ont tenu compte. C'est ainsi que le Pacte comprend des articles complémentaires et interdépendants traitant du droit des femmes à ne pas être l'objet de discrimination<sup>12</sup> et du droit égal qu'elles ont au bénéfice de tous

---

<sup>11</sup> Le Pacte codifie le droit au travail et les droits syndicaux connexes, le droit à la sécurité sociale, à la protection de la famille, à un niveau de vie suffisant, au logement, à l'alimentation, à la santé, à l'éducation et à la culture.

<sup>12</sup> Le paragraphe 2 de l'article 2 dispose:

Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

les droits énumérés dans le Pacte<sup>13</sup>. Le Pacte ne fournit pas de définition de la discrimination ou de l'égalité et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels n'a pas encore adopté une Observation générale à cet effet. Entre-temps, il faut, pour mieux comprendre ces notions, se référer aux déclarations faisant autorité et émanant d'autres organes internationaux des droits de l'homme tels que le Comité des droits de l'homme, chargé de surveiller la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Si l'on se réfère à l'Observation générale N° 18<sup>14</sup> du Comité des droits de l'homme, on peut affirmer que la discrimination et l'inégalité se font jour dès lors qu'une distinction, une exclusion, une restriction ou une préférence apparaît, fondée sur l'un des critères énoncés par le Pacte – la race, la couleur, *le sexe*, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation – ayant pour effet d'annuler ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par toutes les personnes, sur un pied d'égalité, des droits figurant dans le Pacte<sup>15</sup>.

6. La discrimination et l'inégalité peuvent apparaître sous différentes formes. La forme de discrimination la plus manifeste entraînant l'inégalité est le cas d'une loi, d'une politique ou d'une pratique qui exclut ou restreint, de façon notoire, un groupe protégé ou qui marque sa préférence et opère une distinction entre des personnes, sur la base de critères énoncés. En matière de logement, une des lois les plus connues entrant dans cette catégorie de la discrimination était la *Group Areas Act* (loi sur l'habitat séparé) adoptée par l'Afrique du Sud en 1950, à l'époque de l'apartheid. Cette loi créait ouvertement une ségrégation raciale entre les communautés, reléguant la population noire sur une portion mineure du territoire national. Le libellé de cette loi, ainsi que son objectif et ses effets étaient discriminatoires. La discrimination n'est cependant pas toujours aussi notoire. En particulier, les effets

---

<sup>13</sup> L'article 3 dispose que:

Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans le présent Pacte.

Le paragraphe 2 de l'article 2 et l'article 3 du Pacte sont liés parce qu'exercer une discrimination revient à traiter les êtres humains de façon inégale. Les constitutions des pays et la jurisprudence montrent que ces deux concepts se rapportent à un même fait. Par exemple, sous la rubrique «Droits à l'égalité», la *Charte canadienne des droits et libertés* déclare au premier alinéa de la section 15:

La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

<sup>14</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale N° 18 (1989), HRI/GEN/1/Rev.3 (1997), par. 29.

<sup>15</sup> *Ibid.*, par. 6 et 7.

discriminatoires sont souvent masqués par le libellé ostensiblement non discriminatoire d'une loi, d'une politique ou d'une pratique. Par exemple, s'agissant de l'accès à la propriété au Canada, une société immobilière du Gouvernement fédéral ainsi que les banques les plus importantes du pays appliquent une politique «non sexiste» en vertu de laquelle l'assurance prêt hypothécaire (lorsque la mise de fonds déposée par l'acquéreur est inférieure à 25 % du prix d'achat de l'habitation) n'est accordée qu'à la condition où le montant du remboursement du prêt est inférieure à 32 % du revenu. Si une telle mesure peut sembler neutre au sens que la règle des 32 % s'applique à toutes les personnes apportant une mise de fonds de moins de 25 % du prix d'achat de la maison, elle ne l'est cependant pas, étant donné que les femmes sont généralement plus pauvres que les hommes et, par conséquent, plus susceptibles de recourir à l'assurance prêt et de consacrer plus de 32 % de leur revenu au remboursement du prêt. En ce sens, un régime dont le texte n'est pas discriminatoire peut néanmoins être considéré comme discriminatoire en raison des effets qu'il produit.

7. Dans l'exemple de la règle des 32 %, la discrimination existe non pas en raison d'un traitement différent réservé aux femmes dans le texte, mais parce que la position de ces dernières est différente dans le milieu où la règle s'applique. Si cette position n'est pas prise en compte dans la définition de la discrimination et de l'égalité, les femmes, et *a fortiori* d'autres groupes défavorisés, ne jouiront que de l'égalité dite «classique». Autrement dit, il y aurait égalité uniquement au sens où elles bénéficieraient d'un traitement égal à celui des hommes. Il est, bien entendu, important que les femmes et les hommes qui occupent une position identique dans le monde soient traités sur un pied d'égalité. Toutefois, dans la mesure où leur position dans le monde est différente et, en particulier, que les femmes sont souvent défavorisées, un simple énoncé théorique formel de l'égalité – à savoir, réserver à la femme un traitement similaire à celui de l'homme, en partant du principe de l'égalité entre la femme et l'homme<sup>16</sup> – ne suffit pas. Bien au contraire, «lorsque la femme et l'homme n'occupent pas une position identique, ce qui est généralement le cas<sup>17</sup>», une explication théorique fondamentale du droit à l'égalité est nécessaire. Selon le concept de l'égalité réelle, l'égalité n'est pas une question «d'uniformité et de différence superficielles<sup>18</sup>», mais porte plutôt sur «l'aménagement des différences<sup>19</sup>». Ce concept considère que les femmes sont défavorisées en tant que groupe et que l'égalité

---

<sup>16</sup> L'égalité «classique» est censée s'appliquer aux situations dans lesquelles la femme désire être considérée «à l'égal» de l'homme, notamment en ce qui concerne le droit à la terre ou à la propriété et le droit de vote.

<sup>17</sup> Shelagh Day et Gwen Brodsky, *Women and the Equality Deficit: The Impact of Restructuring Canada's Social Programs*, (Ottawa: Status of Women Canada, 1998), p. 43.

<sup>18</sup> Gwen Brodsky et Shelagh Day, «Women's Economic Inequality and the Canadian Human Rights Act» dans *Women and the Canadian Human Rights Act: A Collection of Policy Research Reports* (Ottawa: Status of Women Canada, 1999) p. 113 à 135.

<sup>19</sup> *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989], 1 S.C.R. 143 tel que cité par Martha Jackman et Bruce Porter dans leur ouvrage «Women's Substantive Equality and the Protection of Social and Economic Rights Under the Canadian Human Rights Act» dans *Women and the Canadian Human Rights Act*, *supra* note 18, p. 43 à 56.

doit permettre de faire face aux aspects économiques, sociaux, juridiques et politiques de ce désavantage<sup>20</sup>. Par conséquent, adopter une conceptualisation fondamentale du droit à l'égalité signifie non seulement qu'il y a inégalité lorsque des lois, des politiques ou des pratiques non sexistes entraînent, pour la femme, des effets négatifs qui sont source de différences, mais également qu'il y a inégalité lorsque le désavantage causé par cet écart n'est pas éliminé par les lois, les politiques ou les pratiques. L'égalité réelle peut donc entraîner pour les États des obligations sous forme d'une action positive visant à répondre aux besoins découlant du désavantage<sup>21</sup>. Par exemple, pour donner aux femmes un statut d'égalité dans le droit à la propriété d'un logement eu égard à la règle des 32 % et sans passer par la suppression de cette dernière, le gouvernement devrait adopter des actions positives. Celles-ci pourraient notamment porter sur la création de nouveaux programmes d'aide à l'acquisition d'un logement destinés aux femmes ne pouvant satisfaire à la règle des 32 % ou alors, le gouvernement serait obligé de consentir une aide financière aux femmes de manière que celles-ci ne consacrent guère plus de 32 % de leur revenu au remboursement du prêt hypothécaire et à l'assurance.

8. Par conséquent, pour que le droit à la non-discrimination et à l'égalité contenu dans le Pacte présente un intérêt réel pour la femme, les concepts de discrimination et d'égalité doivent être définis quant au fond et non pas seulement de manière formelle. Ce faisant et si le droit au logement est conceptualisé de façon à tenir pleinement compte des droits à la non-discrimination et à l'égalité, alors on aura mis en relief son applicabilité aux femmes. Ensemble, ces conceptualisations fournissent un cadre qui exige de se pencher sur la situation des femmes et de tenir compte de leur position économique, sociale, juridique et politique dans l'application du droit au logement. Grâce à ce cadre, on peut mieux comprendre, par exemple, comment des lois, des politiques, des pratiques et des traditions discriminatoires qui empêchent les femmes d'accéder à un logement, à une terre ou à une propriété par voie d'héritage et qui leur refusent l'accès au crédit et aux prêts nécessaires pour obtenir et entretenir un logement<sup>22</sup>, les privent du droit au logement.

9. Outre le fait de mieux adapter le droit au logement aux préoccupations et aux besoins des femmes dans ce domaine, l'adoption d'un tel cadre peut permettre de forcer les gouvernements à davantage tenir compte de cette situation. En effet, conformément à la législation internationale, les dispositions relatives au droit à la non-discrimination et à l'égalité figurant dans le Pacte (paragraphe 2 de l'article 2 et article 3) doivent être appliquées non pas progressivement mais immédiatement<sup>23</sup>. Cela signifie par conséquent que les États parties au Pacte sont tenus, en vertu

---

<sup>20</sup> Shelagh Day et Gwen Brodsky, *Women and the Equality Deficit*, *supra* note 17, p. 45.

<sup>21</sup> Martha Jackman et Bruce Porter, *supra* note 19, p. 56.

<sup>22</sup> Cela peut être attribué au fait que les femmes, contrairement aux hommes, sont considérées comme des mineurs et qu'un consentement de l'homme est nécessaire pour l'acceptation d'un prêt, ou au fait que le revenu de la femme est trop faible pour que l'instance de crédit consente à garantir le prêt.

<sup>23</sup> *Principes directeurs de Maastricht concernant la violation des droits économiques, sociaux et culturels*, 22-26 janvier 1997, p. 1 et: <[www.law.uu.nl/english/sim/instr/maastricht.asp](http://www.law.uu.nl/english/sim/instr/maastricht.asp)>

des articles 2 (paragraphe 2) et 3, d'assurer *immédiatement* le respect, la protection et l'exercice du droit des femmes à l'égalité. Le fait que le refus de reconnaître les droits économiques, sociaux et culturels des femmes est inextricablement lié à la discrimination et à l'inégalité auxquelles se heurtent les femmes fournit au Comité des droits économiques, sociaux et culturels une base juridique pour mettre les violations de ces droits en tête des questions abordées dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre du Pacte par un État partie. Cette situation fournit également une base juridique aux ONG pour exiger de leur gouvernement l'application immédiate des droits économiques, sociaux et culturels des femmes.

## **Partie II. Les femmes sont-elles représentées dans le droit fondamental à un logement convenable?**

10. La principale codification du droit international à un logement convenable figure au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte, qui dispose:

Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence.

Bien que le droit au logement apparaisse dans d'autres traités<sup>24</sup>, cet énoncé est particulièrement important. Non seulement le Pacte est l'un des trois instruments juridiques de la Charte internationale des droits de l'homme, mais l'essentiel des travaux menés au niveau international en ce qui concerne le droit au logement a été fondé sur cet énoncé du droit. Par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies – chargé d'étudier, dans les pays ayant ratifié le Pacte, le degré de mise en œuvre des droits énoncés dans cet instrument – est le seul organe de surveillance de l'application d'un traité à avoir accordé une grande attention à la définition du contenu du droit au logement dans ses Observations générales. L'Observation générale N° 4 est aujourd'hui considérée comme l'interprétation juridique la plus reconnue du droit à un logement convenable au niveau international<sup>25</sup>. L'Observation générale N° 7 est axée sur la pratique de l'éviction forcée en tant que violation grave des droits de l'homme, en particulier du droit au logement. De tous les organes de surveillance de l'application d'un traité, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est celui qui a également témoigné de l'engagement le plus constant et le plus explicite en faveur du droit au logement dans son examen de la mise en œuvre du Pacte par les États parties. Cet engagement apparaît clairement

---

<sup>24</sup> Le droit au logement est également codifié dans la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 27, par. 3), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes [art. 14, par. 2 h)] et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale [art. 5, par. e) iii)].

<sup>25</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 4*, document des Nations Unies E/C.12/1991/4 (1991).

dans un certain nombre d'Observations finales du Comité, qui abordent souvent la situation du droit au logement<sup>26</sup>.

11. Bien que la législation internationale ait dûment tenu compte du droit au logement, elle s'est nettement moins préoccupée de l'importance qu'il revêt pour les femmes. Cette situation est probablement due – du moins en partie – au langage sexiste du paragraphe 1 de l'article 11, qui, abruptement, part du principe que chaque femme cohabite avec un homme, faisant dès lors abstraction du droit des femmes au logement<sup>27</sup>. Dans son Observation générale N° 4, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a tenté d'aborder ce sujet:

Le droit à un logement suffisant s'applique à tous. L'expression «elle-même et sa famille» traduit des postulats concernant les rôles fondés sur le sexe et le schéma de l'activité économique qui étaient communément acceptés en 1966, année où le Pacte a été adopté, mais de nos jours, elle ne saurait être interprétée comme impliquant une restriction quelconque à l'applicabilité du droit à des individus ou à des familles dont le chef est une femme ou à d'autres groupes de ce type. Ainsi, la notion de «famille» doit être prise dans un sens large. En outre, les individus, comme les familles, ont droit à un logement convenable sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités ou de condition sociale et d'autres facteurs de cette nature. Notamment, la jouissance de ce droit ne doit pas, en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, être soumise à une forme quelconque de discrimination<sup>28</sup>.

Ce paragraphe indique que le Comité reconnaît le caractère inapproprié d'une approche sexiste du droit au logement et l'applicabilité de ce droit à tous, y compris aux femmes (ou du moins aux familles dont le chef est une femme). L'engagement d'étendre le droit au logement à toutes les personnes sans discrimination est essentiel si les femmes doivent un jour pouvoir en bénéficier. Le respect de cet engagement déterminera dans quelle mesure les femmes sont effectivement à même de faire valoir leur droit au logement. Comme il devrait ressortir de la section précédente, il est particulièrement essentiel que cet objectif englobe une définition exhaustive de l'égalité. Malheureusement, le Comité a eu quelques difficultés à tenir compte de cet engagement dans certains de ses travaux et, en l'occurrence, il n'a pas encore formulé de manière explicite un engagement en faveur de l'égalité réelle dans son interprétation du droit au logement. Lorsqu'on

---

<sup>26</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 7*, document E/C.12/1997/4 (1997). Voir, par exemple, les extraits des Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le Canada (1993 et 1998), le Panama (1991), les Philippines (1995), le Nigéria (1998) et la République dominicaine (1994, 1996 et 1997), dans Centre on Housing Rights and Evictions, *Sources 3: Forced Evictions and Human Rights, A Manual for Action* (Pays-Bas: Centre on Housing Rights and Evictions, 2<sup>e</sup> éd., 1999), p. 16.

<sup>27</sup> Pamela Sayne, « Ideology as Law: Is There Room for Difference in the Right to Housing? », éditions Hemalata Dandekar, *Shelter Women and Development First and Third World Perspectives* (1992) 97, 99-100. Voir aussi, Pamela Sayne, *Housing Language, Housing Reality?* 11 2) Canadian Women Studies (1990).

<sup>28</sup> Observation générale N° 4, *supra* note 25, par. 6.

examine de plus près les interprétations du Comité consignées dans les Observations générales en ce qui concerne le droit au logement, on relève les faiblesses de son approche du point de vue des femmes.

### ***Observation générale N° 4***

#### *Aperçu*

12. Dans l'Observation générale N° 4, le Comité tente d'adopter une approche du droit au logement non sexiste et décontextualisée. Hormis la référence aux «familles dont le chef est une femme» figurant au paragraphe 6, à aucun moment le document ne fait mention des femmes. L'Observation générale commence par énoncer certains principes fondamentaux régissant le droit. Le Comité indique que le droit au logement doit être perçu au sens large, afin de couvrir davantage que le droit à une structure élémentaire faite de quatre murs et d'un toit et qu'il devrait signifier le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité<sup>29</sup>. Le document fait également observer que le droit au logement est étroitement lié à d'autres droits de l'homme, tels que celui de participer au processus décisionnel public et celui de ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance<sup>30</sup>. En vertu de la «dignité inhérente à la personne humaine», le droit au logement devrait être assuré à tous sans distinction de revenu ou de toutes autres ressources économiques<sup>31</sup>.

13. Au cœur de l'Observation générale se trouve le débat sur les éléments constitutifs du «logement suffisant»: a) la sécurité légale de l'occupation; b) l'existence de services; matériaux, équipements et infrastructures; c) la capacité de paiement; d) l'habitabilité; e) la facilité d'accès; f) l'emplacement et g) le respect du milieu culturel<sup>32</sup>. Le Comité propose ensuite plusieurs manières dont les gouvernements pourraient satisfaire à l'obligation qui leur incombe d'atteindre la pleine application du droit à un logement suffisant. Ils devraient notamment adopter une stratégie nationale en matière de logement<sup>33</sup> et s'engager dans une surveillance efficace afin d'évaluer pleinement l'ampleur du phénomène des sans-abri et du logement inadéquat et

---

<sup>29</sup> Ibid., par. 7.

<sup>30</sup> Ibid., par. 7 et 9.

<sup>31</sup> Ibid., par. 7.

<sup>32</sup> Ibid., par. 8.

<sup>33</sup> Ibid., par. 12. D'après ce paragraphe, une stratégie nationale en matière de logement devrait définir les objectifs des activités à entreprendre pour améliorer les conditions d'habitation, identifier les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et les moyens les plus rentables de les utiliser et définir les agents chargés de l'exécution des mesures nécessaires ainsi que le calendrier dans lequel elles s'inscrivent. Cette stratégie devrait être élaborée après des consultations approfondies et avec la participation de tous les intéressés, notamment des sans-abri, des personnes mal logées et de leurs représentants.

de fournir des renseignements détaillés sur les groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés dans ce domaine, notamment «les particuliers et les familles sans abri, les personnes qui sont mal logées et ne disposent pas des éléments de confort minimum, les personnes vivant dans des zones de peuplement “illégal”, les personnes expulsées de force et les groupes à faible revenu»<sup>34</sup>.

14. Le Comité termine son Observation par une énumération des éléments constitutifs du droit à un logement suffisant qui doivent pouvoir pour le moins faire l'objet de recours internes, soulignant en particulier les actions à caractère juridique relatives à l'éviction forcée, à la discrimination en matière de logement, aux conditions insuffisantes de logement et à l'augmentation du nombre des sans-abri<sup>35</sup>. Au sujet de l'éviction forcée, le Comité estime que «les décisions d'éviction forcée sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles et conformément aux principes applicables du droit international»<sup>36</sup>.

#### *Analyse*

15. Une des caractéristiques les plus marquantes de l'Observation générale N° 4 est qu'en dépit d'un engagement certain en faveur de la non-discrimination et de l'élargissement du droit au logement pour tous, y compris les femmes, le document ne reflète pas, ni n'intègre cet engagement dans l'énoncé d'autres aspects des dispositions du droit. Cela ne signifie pas que les principes exposés constituent une discrimination à l'égard des femmes ou qu'ils les excluent explicitement<sup>37</sup>. Il semble plutôt, et probablement en raison des efforts consentis dans le document en vue d'une application universelle – et par voie de conséquence, non sexiste et décontextualisée – que les femmes n'y soient pas prises en compte. L'absence de toute allusion directe aux femmes dans le document est particulièrement surprenante si l'on considère les propos qui y sont tenus. Par exemple, au paragraphe 13, étant donné le nombre incalculable d'obstacles qui empêchent les femmes en tant que groupe et en tant que classe d'accéder au logement et même à un logement suffisant<sup>38</sup>, en violation du droit des femmes au logement, il est stupéfiant de constater que les auteurs n'incluent pas les femmes en tant que groupe prioritaire et le plus défavorisé dans la liste des groupes défavorisés en matière de logement. De même, bien que le document mentionne de manière explicite des actions en justice contre la

---

<sup>34</sup> Ibid., par. 13.

<sup>35</sup> Ibid., par. 17.

<sup>36</sup> Ibid., par. 18.

<sup>37</sup> En effet, après analyse des expériences et des besoins des femmes en matière de logement, on pourrait admettre qu'au moins certains des principes exposés dans l'Observation N° 4 sont essentiels pour le droit des femmes au logement.

<sup>38</sup> Pour une vue d'ensemble concernant ces obstacles, voir Leilani Farha, «Women and Housing» aux éditions Kelly Askin and D. Koenig, *Women and International Human Rights Law, Vol. 1*, (New York: Transnational Publishers, 1999), p. 483.

discrimination raciale en matière de logement, il est muet sur la discrimination sexuelle dans ce même domaine<sup>39</sup>. Alors que l'Observation générale N° 4 affirme à juste titre que le droit au logement est inextricablement lié à d'autres droits de l'homme, elle n'associe pas le droit au logement à d'autres droits qui pourraient être considérés comme étant particulièrement importants pour les femmes, tels que les droits figurant dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Le document ne fournit pas non plus d'analyse des subtilités de cette proposition pour les femmes. Par exemple, le Comité affirme que le droit à la vie privée constitue un aspect très important de la définition du droit au logement, or la vie privée et l'inviolabilité du domicile dans le domaine des droits de l'homme peuvent être utilisées pour faire oublier la violence si souvent subie par les femmes dans leur foyer.

16. Même dans les aspects plus détaillés et plus spécifiques de l'Observation générale, notamment dans les paragraphes traitant des sept aspects du droit qui doivent être pris en considération dans la notion de «logement convenable», les femmes sont oubliées<sup>40</sup>. Par exemple, dans l'exposé sur la *capacité de paiement* des personnes<sup>41</sup>, le document suggère que les États parties prévoient des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, sans jamais préciser que ces allocations seront particulièrement importantes pour les femmes qui constituent la fraction la plus pauvre de la société et qu'elles doivent être attribuées de manière à n'exercer aucune discrimination (comme c'est si souvent le cas des allocations de logement, étant donné qu'elles sont accordées au chef de famille qui est supposé être un homme) et à réserver la priorité à des groupes particuliers de femmes qui vivent dans un besoin extrême. Dans le paragraphe sur l'*habitabilité*<sup>42</sup>, le document indique que le logement doit offrir la protection contre les éléments et qu'il doit garantir la sécurité physique

---

<sup>39</sup> Voir notamment, Observation générale N° 4, *supra* note 25, par. 17 c).

<sup>40</sup> Voir, dans l'appendice, le tableau énonçant les sept aspects qui doivent être pris en considération dans la notion de «logement adéquat», la définition telle qu'elle apparaît dans l'Observation N° 4 et les éléments non mentionnés sous l'angle du droit des femmes.

<sup>41</sup> L'Observation générale N° 4, *supra* note 25, par. 8 c) stipule que:

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

<sup>42</sup> *Ibid.*, par. 8 d).

des occupants. Il ne tient toutefois pas compte de la santé mentale de ces derniers et des dangers connexes qui pourraient menacer la sécurité physique des occupants, tels que la violence au foyer. Le document n'est guère plus intéressant dans sa définition de l'*accessibilité*. Les femmes ne figurent pas dans la liste des groupes défavorisés qui éprouvent des besoins particuliers de logement, en particulier des ressources pour un logement convenable<sup>43</sup>. En outre, les obstacles très spécifiques rencontrés par les femmes en matière de logement dus entre autres à leur état de pauvreté et à la discrimination exercée à leur égard par les lois, les politiques, les habitudes et les traditions ne sont nullement abordés.

17. On pourrait, bien entendu, avancer que les grands principes exposés dans l'Observation générale N° 4, dans sa forme actuelle, peuvent être interprétés de façon à inclure la situation des femmes, comme l'atteste la volonté récente du Comité d'examiner les conditions de logement des femmes lors de l'examen de la mise en œuvre du Pacte par les États parties. Des mesures ont en effet déjà été prises dans ce sens. Une étude des Observations finales du Comité portant sur ces cinq dernières années révèle que ce dernier a régulièrement émis des critiques à l'égard des États parties en vertu des articles 2 et 3 pour discrimination à l'égard des femmes en matière de logement<sup>44</sup>. De plus, à une occasion au moins, le Comité a manifesté sa volonté de procéder à l'examen de la mise en œuvre du Pacte par un État partie en ce qui concerne le droit à un logement convenable, vu sous l'angle des femmes. À l'occasion de l'examen du rapport du Canada, en novembre 1998, le Comité s'est penché sur les conditions particulières de logement et de vie des femmes dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre, par ce pays, du paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte. Dans ses Observations finales, le Comité déclare<sup>45</sup>:

28. Le Comité craint que les coupes importantes opérées dans les programmes provinciaux d'assistance sociale, la pénurie de logements décentes et abordables et la discrimination répandue en matière de logement ne constituent des obstacles pour les femmes cherchant à fuir la violence conjugale. Du fait de ces obstacles, de nombreuses femmes n'ont d'autre choix que de revenir ou rester dans une situation de violence ou de se retrouver sans logement, sans nourriture et sans habillement suffisants pour elles et leurs enfants.

---

<sup>43</sup> Ibid., par. 8 e) qui stipule que:

Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement. Ainsi, les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement.

<sup>44</sup> Voir notamment les Observations finales du Comité pour le Cameroun, document E/C.12/1/Add.40 (1999).

<sup>45</sup> Document E/C.12/1/Add.31 (1998).

18. Bien que le Comité ne reprenne habituellement pas ce type d'analyse dans ses Observations finales – en l'occurrence, c'était à la suite de la pression exercée par des organisations non gouvernementales canadiennes –, il fait preuve d'ouverture à une interprétation du droit à un logement convenable qui tienne compte de l'expérience réelle des femmes en matière d'inégalité dans le domaine du logement. Cet esprit d'ouverture laisse supposer que les femmes peuvent en appeler au Pacte, et en particulier au paragraphe 1 de l'article 11, en ce qui concerne la protection et la promotion d'une égalité réelle en matière de logement. Cela conforte dès lors l'argument selon lequel les lacunes du texte de l'Observation générale, pour ce qui est des expériences des femmes, n'empêchent pas les États de prêter attention à celles-ci lors de l'application du texte.

19. C'est sans doute vrai, comme l'indiquent les expériences précédentes dans le domaine des droits de l'homme et ailleurs, mais il n'empêche qu'à moins que les difficultés rencontrées par les femmes ne soient nommément citées et que les principes et les droits ne soient énoncés de manière à tenir compte de cette situation spécifique, les femmes continueront d'être ignorées et leurs droits fondamentaux resteront illusoire. En d'autres termes, les lois et les interprétations juridiques, telles que l'Observation générale dont il est question dans le présent document, doivent être spécifiques et explicites sur l'expérience et les besoins des femmes si l'on souhaite que la revendication du droit au logement devienne, pour elles, une voie de recours efficace.

20. Pour que le droit au logement acquière toutefois une importance réelle pour les femmes, il conviendrait probablement d'aller au-delà de l'interprétation de l'Observation générale N° 4 en plaçant les femmes au centre d'une refonte des principes fondamentaux qui régissent le droit au logement. Étant donné l'importance du logement dans la vie des femmes et la relation particulière qui les unit au foyer<sup>46</sup> qui, pour bon nombre d'entre elles à travers le monde, constitue le seul espace au sein duquel elles communiquent avec d'autres, il n'est que normal de placer la femme au cœur d'une interprétation du droit au logement. Ce faisant, il sera indispensable de procéder à une réorientation des principes de base régissant le droit au logement. Cela ne signifie pas que les principes exposés dans l'Observation générale N° 4 ne seraient plus pertinents, mais plutôt qu'ils devraient être replacés dans le contexte de la vie des femmes. Dans un même temps, on assisterait à l'apparition de principes nouveaux. La division du travail et ses répercussions sur le rapport de la femme au logement devraient être reconnues. Les expériences de violence domestique vécues par les femmes ne manqueraient certainement pas d'éclairer d'un jour nouveau les principes généraux ainsi que les critères d'«adéquation» énoncés dans le document. On s'attaquerait aux nombreux obstacles rencontrés par les femmes pour ce qui est de trouver et de conserver un logement. Le lien entre la pauvreté des femmes et le logement serait reconnu et un principe de droit au logement serait élaboré afin d'en tenir compte.

21. À ce stade, il est peu probable que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels procède, dans un avenir proche, à une refonte de l'Observation générale N° 4 en vue de mieux refléter la situation et les besoins des femmes, en grande partie parce qu'il envisage d'adopter une Observation générale sur les femmes au regard de la mise en œuvre des droits contenus dans

---

<sup>46</sup> Jane Darke, «Women and the Meaning of Home», éditions Rose Gilroy and Roberta Woods, *Housing Women*, (Londres: Routledge, 1994), p. 11.

le Pacte. Aussi pouvons-nous, dans l'immédiat, encourager le Comité à insuffler dans la conception actuelle du droit à un logement convenable une notion d'égalité réelle et, partant, à y tenir compte de l'expérience vécue par les femmes. Afin de contribuer à concevoir le texte de l'Observation générale tel qu'il apparaîtrait si les femmes y étaient mieux représentées, nous avons redéfini les critères d'adéquation dans le tableau de l'appendice A en nous basant sur les expériences vécues par les femmes<sup>47</sup>.

### ***Expulsions forcées: Observation générale n° 7***

#### *Aperçu général*

22. Le droit de ne pas être expulsé de force s'est révélé être l'un des principes fondamentaux du droit au logement. Depuis le début des années 90, le Comité des droits économiques sociaux et culturels a consacré énormément de temps et d'énergie à cette question. Dans son observation générale n° 4, il renvoie abondamment à la question des expulsions forcées, faisant de la sécurité de l'occupation la pierre angulaire du droit à un logement convenable et déclarant que les expulsions forcées sont *prima facie* incompatibles avec le droit au logement. Par ailleurs, le Comité a à plusieurs occasions adressé à des États parties des lettres leur faisant part de ses préoccupations et les engageant à revoir l'exécution de projets d'expulsion forcée<sup>48</sup> et systématiquement examiné les informations relatives à des affaires, passées ou en cours, d'expulsions forcées lors de l'examen des rapports présentés par les États parties<sup>49</sup>. En fait, à deux occasions, il s'est rendu dans des pays où l'expulsion forcée constituait un problème grave, en vue d'encourager les États parties en question à respecter le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>50</sup>. Conformément à son engagement de mettre un frein à cette pratique, il a adopté, en juin 1997, l'Observation générale n° 7 sur les expulsions forcées<sup>51</sup>.

23. En droit international, la pratique de l'expulsion forcée a été définie comme désignant habituellement les cas où de très nombreuses personnes sont déplacées de force de leur foyer ou de leurs terres par suite de projets de développement, de projets d'embellissement des villes, d'occupation, de conflits armés, de troubles civils ou de guerre. Par exemple, dans les bidonvilles de Bangkok (Thaïlande), cinq démolitions ont lieu en moyenne tous les mois, en tant que moyen de «nettoyer» les rues. Dans certains pays, comme la Turquie et la Birmanie, et en Palestine, les maisons des populations minoritaires sont régulièrement démolies par les puissances occupantes pour contrôler la terre et le pouvoir. En Afrique et en Asie du Sud, la construction de barrages et autres grands projets de production d'énergie hydroélectrique

---

<sup>47</sup> Pour un remaniement de tous les éléments d'adéquation, voir l'appendice.

<sup>48</sup> Des lettres de ce type ont été adressées par exemple à Israël, au Nigéria, à la République dominicaine et aux Philippines.

<sup>49</sup> Corée, Philippines, République dominicaine, Panama et Israël, par exemple.

<sup>50</sup> Le Comité s'est rendu, par exemple, au Panama et en République dominicaine.

<sup>51</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 7, *supra* note 26.

continue de se traduire par l'expulsion forcée de centaines de milliers d'habitants, qui appartiennent le plus souvent aux populations autochtones. Ayant à l'esprit ces types d'expulsion, le Comité a donné la définition ci-après dans son Observation générale:

[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<sup>52</sup>.

Comme c'est le cas dans l'Observation générale n° 4 concernant le droit au logement, le Comité note dans son Observation générale n° 7 que les expulsions forcées portent bien souvent atteinte à d'autres droits, 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<sup>53</sup>.

24. Une grande partie des travaux sur les expulsions forcées réalisés au niveau international ont eu pour principal objet de définir les procédures et mesures qui devraient être exigées par les normes relatives aux droits de l'homme à tous les stades du processus d'expulsion forcée, une question abordée dans l'Observation générale n° 7. Comme point de départ, le Comité affirme que l'État doit s'abstenir de faire procéder à des expulsions forcées et veiller à ce que la loi soit appliquée à ses agents ou aux tiers qui procèdent à ces expulsions<sup>54</sup>. À cette fin, les États doivent faire en sorte de promulguer des lois interdisant les expulsions forcées. Une telle législation devrait comprendre des mesures garantissant la plus large sécurité légale d'occupation

---

<sup>52</sup> Ibid., par. 4. D'autres définitions données dans les instruments juridiques internationaux ne se limitent pas à l'expression «sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée». Voir par exemple, la fiche d'information n° 25 sur l'éviction forcée – qui définit la pratique de l'éviction forcée comme l'expulsion de toute personne chassée de son foyer ou de ses terres contre sa volonté et d'une façon directement ou indirectement attribuable à l'État – qui peut être consultée sur le site [www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs25.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs25.htm). Par ailleurs, dans les Directives générales pour le respect des droits de l'homme en cas de déplacement lié au développement (document E/CN.4/Sub.2/1997/7) l'expulsion forcée est définie comme suit:

[Un] acte et/ou une omission [ayant] pour effet d'évincer contre leur gré des personnes, des groupes ou des communautés des foyers et/ou des terres qu'ils occupent et des ressources collectives dont ils sont tributaires, les empêchant de vivre ou de travailler dans un logement, une résidence ou un lieu donné, ou restreignant leurs possibilités dans ce domaine.

<sup>53</sup> Observation générale n° 7, *supra*, note 26 au paragraphe 5.

<sup>54</sup> Ibid., par. 9.

des maisons et de la terre et limiter et contrôler les conditions dans lesquelles des expulsions peuvent être effectuées<sup>55</sup>.

25. L'Observation générale n° 7 énonce également un certain nombre d'exigences auxquelles les États doivent satisfaire avant de faire procéder à une expulsion, comme notamment veiller à ce que toutes les autres solutions possibles soient envisagées en concertation avec les intéressés (en particulier, lorsque d'importants groupes de population sont visés)<sup>56</sup>. Lorsque l'expulsion est considérée comme absolument nécessaire, le Comité engage les États parties à assurer la protection appropriée des personnes concernées en matière de procédure et le respect de la légalité. Il stipule également qu'il ne faudrait pas qu'une expulsion ait pour effet qu'une personne se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres droits fondamentaux. 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<sup>57</sup>. Enfin, pour garantir que les États parties s'acquittent des obligations relatives à l'expulsion forcée qu'ils ont contractées au titre du Pacte, le Comité leur demande, lorsqu'ils lui soumettent leur rapport, de lui communiquer des renseignements ayant directement trait à la pratique des expulsions forcées, comme le nombre de personnes expulsées au cours des cinq années précédentes et celui des personnes qui ne jouissent d'aucune protection juridique contre l'expulsion arbitraire ou toute autre forme d'expulsion<sup>58</sup>.

#### *Analyse*

26. Dans les documents sur l'expulsion forcée, il n'est pas rare de lire que cette pratique touche plus particulièrement les femmes. On lit ainsi dans l'Observation générale n° 7 que «[l]es 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...»<sup>59</sup>. Malgré cet aveu, la conception du droit à une protection contre l'expulsion forcée a évolué au niveau international sans que l'on prête vraiment attention à l'expérience acquise et au rôle joué par les femmes pour résister et faire face à cette pratique.

---

<sup>55</sup> Ibid., par. 10.

<sup>56</sup> Ibid., par. 14.

<sup>57</sup> Ibid., par. 18.

<sup>58</sup> Ibid., par. 21, le Comité s'appuie sur les Directives révisées concernant les rapports présentés par les États parties (document E/C.12/1990/8, Annexe IV).

<sup>59</sup> Observation générale n° 7, *supra* note 26 au paragraphe 10. On peut se demander s'il convient d'énumérer les femmes avec les enfants, les jeunes et les personnes âgées dans la mesure où, comme on le verra plus bas, il y a lieu de croire que les femmes souffrent plus que tout autre groupe et portent une responsabilité disproportionnée des effets de l'expulsion forcée sur les affaires concernant la famille.

27. Nous avons commencé à mieux comprendre cette exclusion au cours de discussions préliminaires avec des collègues sur l'idée que la violence familiale pouvait être comprise comme une forme d'expulsion forcée. Ce point de vue s'est souvent heurté à une certaine hostilité. Certains considéraient que la contrainte de quitter le foyer subie par les femmes dans des situations de violence familiale ne suffisait pas à constituer un cas d'expulsion *forcée*, tandis que d'autres évoquaient les arguments juridiques classiques (et dépassés) selon lesquels les normes internationales relatives aux droits de la personne ne peuvent pas s'appliquer au domaine privé du foyer.

28. La vision masculine du droit d'être protégé contre une expulsion forcée a eu pour effet que les causes d'éviction spécifiques aux femmes – violence familiale, discriminations d'ordre juridique en matière de propriété et d'héritage, coutumes et traditions et réduction des droits à une aide sociale –, qui peuvent toutes avoir pour résultat de contraindre la femme à quitter son foyer contre son gré, n'ont pas encore été explicitement reconnues comme entrant dans le cadre de l'expulsion forcée au sens prévu dans les normes internationales relatives aux droits de l'homme. L'Observation générale n° 7 marque un pas dans cette direction, en indiquant à son paragraphe 10 que:

... Les femmes de tous les groupes 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.

Les lois sur la propriété et les coutumes et traditions concernant l'héritage ne sont toutefois que brièvement évoquées et assorties d'un commentaire sur la violence à laquelle les femmes sont exposées après l'éviction; quant à la violence au foyer qui contraint tant de femmes à partir, elle est passée sous silence<sup>60</sup>.

29. La constatation que les femmes pâtissent de manière disproportionnée de la pratique de l'expulsion forcée n'est ni traduite, ni prise en compte ailleurs dans l'Observation générale. Par exemple, pour examiner les cas où l'expulsion est jugée justifiée, le Comité cite l'Observation générale n° 16 du Comité des droits de l'homme concernant l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans laquelle il est dit qu'il ne peut y voir d'immixtion dans le domicile d'une personne sauf «dans les cas envisagés par la loi»<sup>61</sup>. La protection du domicile

---

<sup>60</sup> Cette observation générale était en cours de négociation, en 1997 lorsque j'ai commencé à travailler sur les droits des femmes au logement à l'échelon international. J'ai bien évoqué la possibilité avec plusieurs membres du Comité de faire référence à la violence familiale dans l'Observation, allant même jusqu'à proposer un texte dans ce sens. Cette proposition n'a pas été retenue.

<sup>61</sup> Comme indiqué dans l'Observation générale n° 7, *supra* note 26 au paragraphe 16.

contre des forces ou agents extérieurs est une question complexe si on la considère du point de vue de la femme. D'un côté, une telle protection est importante pour les femmes, en particulier dans les situations de conflit. De l'autre, comme on l'a déjà vu, la protection du domicile ou le fait que celui-ci échappe à la vue du public peut créer des conditions propices à la violence familiale. En outre, dans de nombreux cas, les personnes qui peuvent, dans d'autres circonstances, «protéger» le foyer sont justement celles qui constituent une menace pour la sécurité et l'intégrité physique des femmes, notamment dans les situations de conflits armés.

30. Ces critiques concernant le développement du droit relatif à l'expulsion forcée sont naturellement limitées, car elles se contentent d'insérer la femme dans un cadre existant. Qu'advient-il de notre compréhension de l'expulsion forcée si, au lieu de prendre en considération la particularité des femmes, nous plaçons ces dernières au cœur d'un débat sur cette pratique? Dans un groupe de discussion sur les femmes et l'expulsion forcée (Women and Eviction List-Serve), un correspondant a fait valoir que, en se concentrant sur ce qui fait la particularité des femmes, on présuppose que

l'expulsion forcée est une attaque contre «la communauté» et, généralement, une lutte entre hommes, dans laquelle le foyer et, bien souvent, la femme elle-même sont considérés comme un bien de l'homme devant être détruit. Dans ce scénario, la femme représente, au mieux, une adjonction à l'homme ou quelque chose qui se trouve au milieu d'une lutte entre des hommes pour des choses qui leur tiennent à cœur, c'est-à-dire la fortune, le statut, l'appartenance ethnique ou la religion. De ce point de vue, l'expulsion forcée n'est qu'un terrain de lutte comme les autres et une violation touchant «tout le monde» (c'est-à-dire «la communauté à visage politique masculin») et l'appartenance sexuelle n'est plus qu'une «particularité», un sous-ensemble d'expérience dans un tout plus large et, en quelque sorte, «neutre»<sup>62</sup>.

31. On pourrait bien sûr se demander pourquoi le groupe «femmes» devrait être l'objet central d'une analyse ou d'un examen de la pratique de l'expulsion forcée, plutôt que toutes les personnes concernées, notamment les enfants, les personnes âgées et les hommes. Pour répondre à cette question, il faut comprendre ce qu'est l'expulsion. Tout d'abord, l'expulsion forcée n'arrive pas par hasard; il s'agit d'une stratégie, dont les femmes risquent fort d'être l'objectif et le point de mire. Il est manifeste que l'expulsion forcée vise le plus souvent le foyer qui, comme on l'a vu plus haut, constitue le principal lieu d'existence de la femme. Est-ce par pur hasard qu'une pratique violente visant manifestement le foyer est devenue une arme de guerre et de développement ou est-ce le fait que le foyer représente un site si fragile – parce qu'il est celui de la femme – qui a déterminé l'évolution de cette pratique? De la même façon, que doit-on penser du fait que dans de nombreuses régions l'expulsion forcée est pratiquée en plein jour quand la plupart des hommes sont au travail alors que les femmes sont seules à la maison

---

<sup>62</sup> Darya Farha, Eviction Women List-Serve, correspondance (27 octobre 2000, peut être consultée auprès de l'auteur). Ouvert pendant huit semaines en 2000, le groupe de discussion Femme et Expulsion a été coparrainé par le Centre des droits au logement et de la lutte contre les expulsions et le Women's Human Rights Resources (centre de documentation sur les droits fondamentaux de la femme) de la Faculté de droit de l'Université de Toronto.

avec leurs enfants<sup>63</sup>? La correspondante du groupe de discussion Eviction Women propose une synthèse éloquentes de ces considérations:

«... que se passe-t-il lorsque l'on cesse d'envisager l'expulsion comme un acte de violence ou un acte fortuit et que l'on considère, au lieu de cela, que dans une expulsion tout se déroule normalement, comme l'a prévu et voulu quelqu'un. De ce point de vue, l'appartenance sexuelle a une fonction absolument essentielle, voire génératrice. C'est-à-dire qu'elle favorise de fait l'expulsion.

En lisant [le] papier sur la Birmanie, je n'arrêtais pas de voir l'image d'une femme recroquevillée chez elle, attendant seule ou avec ses enfants que «son tour» arrive. Pourquoi, me suis-je demandé, l'homme n'est-il pas là; où peut-il aller alors que la femme ne le peut pas? Et pourquoi la femme est-elle sans défense?

Oui, j'ose avancer que la femme est la cible de l'expulsion forcée et que la répartition traditionnelle des rôles dévolus aux deux sexes tend à faire de cette pratique une stratégie d'agression. Autrement dit, cette organisation sociale oriente et détermine les manifestations de pouvoir. Nous avons du mal à le voir parce que le caractère déséquilibré de relations entre les sexes est si universel et si tenace que nous oublions à quel point ces relations continuent à être productives et dynamiques: au lieu de cela, nous voyons les femmes comme les (simples) victimes de l'agression.

Si l'ennemi vous conçoit comme la propriété de l'homme ou, si vous êtes une femme seule, comme une chose sans importance, cela ne signifie pas que le combat qu'il mène ne l'oppose qu'à l'homme. Ce que cela veut dire, c'est qu'il est conscient de votre appartenance sexuelle, qu'il la comprend et la renforce. La stratégie qu'il utilise montre qu'il est pleinement conscient de votre condition sexuelle et/ou de la façon dont l'atteinte à votre personne humiliera le mâle auquel vous "appartenez". Ce fait ne vous rend pas accessoire; bien au contraire, il fait de vous, je le répète, un élément absolument essentiel.

Cette analyse vaut également si l'atteinte vise la structure physique du foyer; le fait de priver l'homme de la structure physique de l'institutionnalisation de son mariage et, ce faisant, de la relation qui l'unit à vous, ne fait pas de vous un élément accessoire ou particulier de ce drame, mais l'élément pivot.

De la même façon, si vous êtes une femme élevant seule ses enfants, votre condition en tant que telle attire l'ennemi et favorise le phénomène de l'expulsion.

Certains mettront en avant le caractère apparemment paranoïaque et nombriliste de cette importance accordée à la femme. Mais, cela ne vaut que si l'on accepte l'idée de la "particularité" de la femme et, donc, de sa relative insignifiance. Ce que je veux dire, c'est que même si les femmes fonctionnent uniquement en tant que particularité ou

---

<sup>63</sup> SERAC (Centre d'action sur les droits économiques et sociaux), «Women and Forced Eviction in Nigeria» (les femmes et l'expulsion au Nigéria) (à paraître en 2001, peut être consulté auprès de l'auteur).

en tant que sous-ensemble, il n'en reste pas moins que cette fonction est essentielle à l'ordre (au désordre) social et à toute manifestation de pouvoir.

Je m'efforce dans cette analyse de mieux faire ressortir l'importance de l'appartenance sexuelle en tant que structure primaire sous-tendant l'oppression et les phénomènes sociaux et déterminant leur forme. Je déplore que nous ayons à définir ce qu'il y a de "particulier" et de "propre" aux femmes dans une stratégie si fortement enracinée dans l'organisation familiale et la répartition des rôles dévolus aux deux sexes.».

## **Conclusion**

32. Cet extrait représente une conclusion idéale car il soulève des questions à la fois pertinentes et essentielles qui doivent être prises en considération dans tout effort visant à tenir compte des spécificités de chaque sexe dans la promotion des droits de la personne. Il suggère que pour que le droit au logement et d'autres droits économiques, sociaux et culturels s'appliquent aux femmes, au bout du compte, nous ne pouvons pas simplement nous en tenir aux principes généraux existants du droit international et y ajouter ce qui a trait aux femmes ou à leur expérience, parce que le fondement même sur lequel ces textes reposent fait abstraction du contexte plus large de l'organisation ou de l'ordre social et de la position de la femme dans cette organisation (cet ordre). C'est donc une tâche ardue qui nous attend: redéfinir le droit au logement et d'autres droits économiques, sociaux et culturels d'une manière qui reconnaisse et remette en question l'ordre social et les rôles dévolus aux deux sexes tels qu'ils existent actuellement. Cette tâche est d'autant plus difficile si l'on tient compte du fait qu'elle doit être entreprise maintenant, alors que l'ordre social et les rôles sociaux que nous voulons remettre en question demeurent inchangés, partout dans le monde. Partir de l'idée d'égalité réelle pour comprendre le droit au logement en ce qu'il touche les femmes nous permettrait de commencer à faire en sorte que le handicap structurel et systémique dont souffrent les femmes en matière de droit au logement soit à la fois reconnu et pris en considération.

## APPENDICE A: REDÉFINITION DES CRITÈRES D'ADÉQUATION

CRITÈRE	DÉFINITION	OPTIQUE DES FEMMES
<b>Sécurité de l'occupation</b>	Chaque personne devrait avoir droit à un certain degré de sécurité garantissant une protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou d'autres menaces. Les États parties devraient assurer la sécurité légale de l'occupation aux individus et aux ménages qui ne bénéficient pas encore d'une telle protection, en procédant à de véritables consultations avec les individus et groupes intéressés.	<p>*plus que tout autre groupe, les femmes souffrent de l'absence de la sécurité de l'occupation;</p> <p>*les actes de violence familiale qui visent essentiellement les femmes provoquent une insécurité de l'occupation;</p> <p>*les causes d'expulsion devraient comprendre la violence familiale et l'expulsion du domicile en raison de lois, de coutumes et de traditions discriminatoires en matière d'héritage.</p>
<b>Existence de services, de matériaux, d'installations et d'équipements</b>	Un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition. Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable devraient avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes: eau potable; énergie pour la cuisson des aliments, le chauffage et l'éclairage; installations d'assainissement et de lavage, moyens de conservation des denrées alimentaires; systèmes d'évacuation des déchets et de drainage; et services d'urgence.	<p>*l'existence de ces éléments est particulièrement importante pour les femmes étant donné que celles-ci passent plus de temps au foyer que les hommes;</p> <p>*pour les femmes, ce n'est pas tant l'accès permanent qui importe que la proximité de ces équipements et services;</p> <p>*pour garantir l'existence de ces éléments, les femmes doivent être autorisées à jouer un rôle fondamental dans l'aménagement des collectivités, le développement et le logement.</p>

CRITÈRE	DÉFINITION	OPTIQUE DES FEMMES
<b>Capacité de paiement</b>	Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les États parties devraient faire en sorte que le pourcentage des coûts afférents au logement soit proportionné aux revenus. Ils devraient verser des allocations de logement à ceux qui n'ont pas les moyens de se loger à un prix abordable. Les locataires devraient être protégés contre les loyers excessifs ou les augmentations de loyer excessives.	<p>*en tant que groupe le plus vulnérable de la société, les femmes sont particulièrement concernées par les problèmes de loyer impayé et d'expulsion;</p> <p>*pour calculer le niveau des revenus des ménages, il faut prendre en compte les revenus dont dispose réellement la femme du foyer. Il faut se garder de supposer que les revenus de l'homme «chef de famille» bénéficient à tous les membres du ménage;</p> <p>*les allocations de logement devraient être versées d'une manière qui ne soit pas discriminatoire à l'égard des femmes et ne donne pas la priorité à certains groupes de femmes;</p> <p>*les propriétaires de sexe masculin exploitent souvent les femmes en exigeant d'elles des «faveurs» sexuelles pour éviter les hausses de loyer et l'expulsion.</p>
<b>Habitabilité</b>	Un logement convenable doit offrir à ses occupants un espace convenable et une protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. La sécurité physique des occupants doit également être garantie.	*par santé, il faudrait entendre non seulement la santé physique mais aussi la santé mentale, et les femmes devraient bénéficier d'une garantie de santé physique et mentale dans leur foyer (la violence familiale constituant un problème clef dans ce domaine);

CRITÈRE	DÉFINITION	OPTIQUE DES FEMMES
	<p>Le Comité encourage les États parties à appliquer les principes Santé et logement, selon lesquels le logement est le facteur environnemental le plus fréquemment associé aux conditions génératrices de maladies. Un logement et des conditions de vie inadéquats et insuffisants vont invariablement de pair avec des taux élevés de mortalité et de morbidité.</p>	<p>*les femmes doivent aussi participer aux activités de formation et d'éducation en matière de lutte contre la maladie – pas uniquement les hommes chefs de famille – mais les hommes doivent être formés pour apporter leur contribution;</p> <p>*les femmes sont exposées à l'infection à VIH/sida à cause des rapports que leur partenaire a avec d'autres femmes. Les hommes doivent admettre leur responsabilité dans la propagation du sida.</p>
<p><b>Facilité d'accès</b></p>	<p>Un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement. Ainsi, les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les malades incurables, les séropositifs, les personnes souffrant de maladies chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions exposées à ces catastrophes et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement. Tant la législation en matière de logement que son application devraient prendre pleinement en considération les besoins particuliers de ces groupes. Dans de nombreux États parties, un des principaux objectifs de la politique en matière de logement devrait consister à permettre aux paysans sans terre ou aux groupes les plus démunis de la société d'accéder à la propriété foncière.</p>	<p>*les femmes, en tant que premier groupe défavorisé, ont été oubliées;</p> <p>*les femmes victimes de la violence dans leur ménage ou leur foyer ont été oubliées;</p> <p>*les femmes constituent le plus grand groupe «sans terre» du monde. Il faut mettre en évidence le lien entre absence de terre et discrimination concernant le droit d'hériter et les pressions sociales qui empêchent les femmes de revendiquer leurs droits d'hériter.</p>

CRITÈRE	DÉFINITION	OPTIQUE DES FEMMES
	Les obligations des gouvernements à cet égard doivent être clairement définies afin de donner un sens concret au droit de toute personne à un lieu sûr où elle puisse vivre dans la paix et la dignité, y compris l'accès à la terre.	
<b>Emplacement</b>	Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des garderies d'enfants et d'autres services sociaux. Cela est vrai aussi bien dans les grandes villes que dans les zones rurales où le coût (en temps et en argent) des déplacements pendulaires risque de peser trop lourdement sur les budgets des ménages pauvres. Les logements ne devraient pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants.	<p>*possibilités d'emploi pour les femmes veut souvent dire terres arables;</p> <p>*les femmes doivent vivre à proximité des installations de santé, en particulier;</p> <p>*les écoles doivent être proches.</p>
<b>Respect du milieu culturel</b>	L'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière doivent permettre d'exprimer convenablement l'identité culturelle et la diversité dans le logement.	<p>*les femmes sont presque toujours exclues des processus de conception et de construction de logements;</p> <p>*l'identité culturelle est souvent définie par les hommes.</p>

-----