



## 经济、社会及文化权利委员会

委员会根据《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》  
通过的关于第 61/2018 号来文的意见\*

来文提交人: Lorne Joseph Walters(由律师 Christine Rygaert 代理)  
据称受害人: 提交人  
所涉缔约国: 比利时  
来文日期: 2018 年 10 月 5 日(首次提交)  
意见通过日期: 2021 年 10 月 12 日  
事由: 在房主启动司法程序后驱逐租户  
程序性问题: 用尽国内补救办法; 滥用提交权  
实质性问题: 适当住房权  
《公约》条款: 第十一条第一款  
《任择议定书》第三条第一款和第二款第(六)项  
条款:

1.1 来文提交人为 Lorne Joseph Walters, 比利时公民, 生于 1945 年 10 月 7 日。他声称, 缔约国侵犯了他根据《经济社会文化权利国际公约》第十一条享有的权利。《任择议定书》于 2014 年 8 月 20 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 在本意见中, 委员会将首先概述当事各方和介入的第三方提交的资料和意见(下文第 2.1-6.6 段), 但不表明立场; 然后将审议来文可否受理和实质问题; 最后得出结论和提出建议。

\* 委员会第七十届会议(2021 年 9 月 27 日至 10 月 15 日)通过。



## A. 当事各方提交的资料和意见概述

### 提交人陈述的事实<sup>1</sup>

#### 登记来文之前

2.1 自 1994 年 3 月 9 日以来，提交人一直住在布鲁塞尔的出租房内。他声称，尽管他的收入很低，即在其老年人保障收入下每月领取 1,185 欧元，但他总是按时支付房租。虽然他唯一的家人在加拿大，但他指出，他也开始过上与邻居和当地店主积极社交的生活。

2.2 2017 年 8 月 21 日，房主提前六个月通知提交人，她将终止将于 2018 年 2 月 28 日到期的租约，并向他支付相当于六个月租金的补偿。就这样，房主根据 1991 年 2 月 20 日修订《民法》有关租赁规定的法案第 3 条第(4)款，终止了租约。

2.3 提交人称，房主终止租约的决定是在提交人与隔壁业主，即提交人所租公寓房主的侄子之间发生纠纷的情况下作出的。他指出，他获得了一项法庭作出的撤销向隔壁业主发放的正规化规划许可的决定，因为邻墙的隔音质量有缺陷。据提交人称，房主的目的是让她的侄子在未进行声学研究的条件下出租隔壁的公寓。

2.4 2017 年 10 月 3 日，房主向埃特贝克(Etterbeek)治安法院提出批准租赁通知的申请。2017 年 11 月 28 日，法院作出裁决，批准了租赁通知，并命令提交人在 2018 年 2 月 28 日，即租约到期之日前离开公寓；否则，自 2018 年 3 月 1 日起，房主可以自行将其逐出，并由一名负责此事的法院法警处置他的家具和物品。提交人还被判支付诉讼费用和利息。

2.5 2018 年 2 月 6 日，提交人就埃特贝克治安法院的裁决提出上诉。

2.6 2018 年 3 月 14 日和 5 月 29 日，布鲁塞尔法语区初审法院第一庭驳回了提交人的指控，即房主以涉及她侄子与提交人之间法庭纠纷的不正当理由，滥用了其提前终止租约的权利。法院认为，业主有“安排其事务”的合法权益，没有证据表明她的行为怀有恶意。只有当该权利的行使明显超出正常行使这一权利的自由裁量范围时，才会构成不当行为，特别是因为出租人无须为她的决定提供理由。因此，法院维持了 2017 年 11 月 28 日关于批准租赁通知和租赁终止日期的裁决。不过，考虑到提交人的年龄和个人情况，法院给了他一个宽限期，即让他在 2018 年 9 月 30 日前离开该房屋。法院认为，需要平衡双方的利益，并应考虑到提交人事实上已经享有的延期。因此，法院得出结论认为，不能按提交人的要求将宽限期延长至 2021 年 2 月 28 日，因为这将剥夺房主拟从其提前终止租约的决定中获得的利益；但同时要求她支付相当于六个月租金的补偿。法院还调整了初审法院的诉讼费用，让提交人支付两次法院诉讼费 265 欧元。

2.7 2018 年 7 月 4 日，提交人向埃特贝克社会住房局和房产管理机构登记为租房申请人。2018 年 9 月 17 日，一名法警通知提交人，他被驱逐的时间定于 2018 年 10 月 8 日。

<sup>1</sup> 这些事实系根据提交人的来文和当事各方提交的材料整理。

2.8 2018年9月26日，提交人向最高法院法律援助办公室提出向该法院上诉的法律援助申请。提交人声称，由于收入低，他无法找到体面的住房，也没有社会住房可供他使用。此外，他说，根据他的心理医生2018年9月17日出具的证明，他的心理状况不允许对他进行强行驱逐，否则他的状况可会发生急剧的、不可逆转的恶化。

#### 登记来文之后

2.9 2018年10月5日，委员会登记了提交人的来文，并根据《任择议定书》第五条，为了避免可能对提交人造成的不可挽回的伤害，要求缔约国在委员会审查来文期间暂停将提交人逐出其住所，或与他进行真正和有效的协商，为他提供替代住房，以满足他的具体需要。

2.10 2018年10月6日，埃特贝克镇的镇长要求对提交人进行非自愿精神观察，因为他威胁要自杀。他被警察强行带到医院，并在体检后被释放，体检结论是没有自杀风险、精神疾病或危险。由于这一事件，法警同意将驱逐推迟到2018年10月17日。

2.11 提交人强调，他曾多次与缔约国当局联系，告知他们，尽管委员会要求采取临时措施，但是并没有替代住房。<sup>2</sup> 2018年10月15日，提交人向布鲁塞尔法语区初审法院院长提出单方面申请，要求作出简易判决，以确保执行委员会要求的临时措施。同一天，法院院长驳回了他的请求，认为委员会不应干涉国内法院作出的司法裁决。埃特贝克镇政府在咨询了一位专家和一名律师后，决定不干预正在进行的驱逐程序。

2.12 2018年10月17日，提交人被逐出其住所。驱逐通知表明，埃特贝克镇的一名社会工作者在场，并向提交人提供援助，但被他拒绝了。提交人的许多朋友都在现场，帮他收拾物品。随后，提交人带走了他的部分物品，其余的被送往埃特贝克的公共仓库。

2.13 2018年10月24日和31日，布鲁塞尔首都大区住房部长办公室联系了提交人，表示愿意帮他寻找住处。该办公室建议提交人在公共社会福利中心登记，但表示他只有两种选择：一种是过渡性的支助住房，另一种是寄宿中心。该办公室告诉提交人，将向他提供一份他可能感兴趣的私人市场出租住房清单，提交人在寻找出租房的过程中，可以申请租房押金援助。2018年11月2日，提交人回复部长办公室说，在公共社会福利中心登记没有意义，因为他的情况不允许他进行漫长的等待，他需要一套约80平方米的公寓，以便有足够的空间存放他的物品，并在他的孙女儿们从加拿大来看他时让她们有地方住，如果可能的话，还需要一个小露台来安置他的植物。

2.14 2018年11月27日，社会福利局写了一份报告，解释说，提交人在被驱逐之前拒绝了任何提议，因为他的目标是不惜一切代价留在公寓，在被驱逐之后，他拒绝了紧急替代住房，因为有一个熟人为他提供住宿。

2.15 2019年3月28日，提交人告知布鲁塞尔首都大区住房部长办公室，他仍未找到住房，也从未被邀请参观任何为他提供的公寓。2019年3月29日，部长

<sup>2</sup> 根据提交人的来文所附文件，他几次联系并见到了埃特贝克镇长，如他在2018年7月31日和10月1日的电子邮件中所提到的那样。

办公室指出，已让提交人与镇上和地区的各种服务机构联系，并指出，提交人拒绝了援助，因为他更愿意自己寻找住房；不可能为他提供社会住房，因为等待名单上有比他境况更差的人排在他前面。

2.16 2019年7月16日，提交人向社会公共福利中心申请特别住房许可，声称他在私人市场上找不到符合他需要的公寓。同一天，社会住房公司通知提交人，无法为他提供住房。

2.17 2020年10月8日，提交人提出的司法审查申请被驳回。最高法院在判决中认为，上诉法院根据指称滥用权利时的所有案情，对当事双方的利益进行了充分平衡的考虑后，排除了滥用权利的可能性。

## 申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了他根据《公约》第十一条享有的适当住房权。

3.2 提交人称，住房权现在具有横向性，因此，即使租赁协议根据国内法已经终止，租户也可以对出租人援引住房权。提交人认为，租户必须能够向出租人(无论是私人还是公共出租人)主张其住房权，国家当局必须确保对租户的驱逐不违反《公约》第十一条第一款的规定，而强行逐出住所原则上是违反《公约》的，除非是在某些情况下，即这种驱逐是法律规定的，有正当理由，并且是最后手段。<sup>3</sup>

3.3 提交人称，老年人受强行驱逐的影响更大，因此应帮助他们尽量继续住在所租住的房屋里。<sup>4</sup>他还称，将老年人逐出住所是一个突然的打击，会使他们脱离其生活环境，变得更加弱势。<sup>5</sup>他还强调，他的健康状况脆弱，如果被强行驱逐，情况可能会恶化，他的心理医生2018年9月17日的医疗证明就证明了这一点。

3.4 提交人声称，缔约国违反了《公约》第十一条第一款，允许出租人无故解除租赁协议，并允许在未找到替代住处的情况下将租户赶出住所。

## 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在2019年6月5日的意见中认为，来文不符合《任择议定书》规定的受理要求，而且也没有显示任何违反《公约》权利的情况。

4.2 缔约国称，来文不符合《任择议定书》第三条第一款规定的受理标准，因为提交人在向委员会提出申请之前没有将其案件提交最高法院，因此没有用尽国内补救办法。

4.3 此外，来文不符合《任择议定书》第三条第二款第(六)项规定的受理标准，因为提交人滥用了提交来文的权利，他作为租户，不能指望终身住在所租住的房屋内。缔约国指出，提交人违反了租赁协议的条款，在没有所有权的情况下占用其住所，而且，尽管根据所给予的宽限期，他有8个月的时间搬迁，但他拒绝考

<sup>3</sup> 见 Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙(E/C.12/61/D/5/2015)；以及经济、社会及文化权利委员会第4号一般性意见(1991年)。

<sup>4</sup> 见经济、社会及文化权利委员会第6号(1995年)和第7号一般性意见(1997年)。

<sup>5</sup> 在这方面，提交人附上了经济学家 Marion Englert 开展的一项研究。

虑除留在该住所之外的任何替代办法，使自己陷入困境。缔约国还指出，提交人在被驱逐之前和之后，一直拒绝任何关于提供临时住房和重新安置援助的提议。

4.4 如果来文被认定可以受理，缔约国称，这并不表明提交人的权利受到了任何侵犯，因为是他本人将自己置于他所批评的情况之下，他的租约是根据法律终止的，可以预见，与情况相称，并附有国内法院适用的保障措施。

4.5 首先，缔约国称，由于适当住房权包括住房权和使用权保障，除非有正当理由，否则驱逐显然违反《公约》的规定。<sup>6</sup> 缔约国指出，在这一特定案件中，当提交人被治安法院和布鲁塞尔法语区初审法院传唤时，对他进行了询问，并告知了他驱逐计划。此外，提交人在租约结束前 6 个月收到通知，由于给予了宽限期，提交人在房东发出通知一年多后才被驱逐。缔约国还指出，驱逐是由一名法官依法执行的，驱逐当天，埃特贝克公共社会福利中心的一名办案人员在场，提出了紧急替代住房建议，但遭到提交人拒绝。法律还禁止在恶劣天气下驱逐租户。缔约国进一步指出，提交人在向公共社会福利中心传达这一判决时，没有利用这个机会对驱逐表示反对。最后，缔约国强调，提交人获得了免费法律援助。因此，缔约国认为，它遵守了委员会建议的驱逐情况下的所有保护措施。

4.6 缔约国介绍了事件发生时适用于住房租赁的法律规则，以及 2017 年 7 月 27 日关于住房租赁区域化和在国家住房租赁立法中考虑到老年人在适当住房权方面特别脆弱性的法令的进步和保护精神。

4.7 缔约国接着指出，适当住房权意味着有义务保护租户，包括免受私人出租人的伤害。<sup>7</sup> 它强调，国家住房立法保护租户的同意，包括要求签订书面租赁合同和编写一份财产清单。只有在第一个或第二个三年期结束时，才能无故提前终止租约；在这种情况下，除了通知期限外，还必须给予租户高额补偿，租户可在特殊情况下(包括租户的年龄)要求延期。特别是，《布鲁塞尔住房法》第 251 条规定，“在双方没有协议的情况下，法院可以考虑到双方的利益，包括一方可能的年龄，准予延期”。此外，根据该法，租户可以签订终身租赁合同。在此情况下，除非另有规定，向出租人提供的终止租约的方式并不适用于这种租赁协议。因此，应当指出的是，尽管适用的法律允许无故终止租赁协议，但必须遵守严格的条件和保护租户的保障措施。缔约国审议了关于取消出租人无故终止租约的选择权的建议，但认为，出租人无故终止权的存在是必要的，以避免对租户的待遇出现理由不充分的差别，而且目前的保障措施足以保护租户。缔约国指出，财产权受到《保护人权与基本自由公约议定书》第一条的保护。缔约国提到欧洲人权法院关于需要区分公共和私人出租人的判例；就私人出租人而言，国家有权平衡有关各方的权利。<sup>8</sup>

4.8 在打击歧视方面，《布鲁塞尔住房法》第 200 条之三目前规定了一个需要提供的详情清单，这是出租人可以要求最终选定的潜在租户提供的唯一详情。因此，出租人拒绝提供住房时，既不能考虑一个人的出身，也不能考虑其资源的性

<sup>6</sup> 经济、社会及文化权利委员会第 4 号(1991 年)一般性意见第 18 段和第 7 号(1997 年)一般性意见第 16 段。

<sup>7</sup> 经济、社会及文化权利委员会第 7 号一般性意见(1997 年)，第 11 段。

<sup>8</sup> 见 European Court of Human Rights, *Vrzić v. Croatia*, application No. 4777/13, judgment, 12 July 2016; 以及 European Court of Human Rights, *F.J.M. v. the United Kingdom*, application No. 76202/16, decision, 6 November 2018, para. 40.

质，以避免与租户地位(社会、职业或其他地位)有关的任何歧视，这是法律所禁止的。

4.9 最后，缔约国称，适当住房权包括驱逐后的住房权，根据这项权利，缔约国必须在资源允许的范围内采取一切必要措施，提供替代住房。缔约国指出，在这一特定案件中，曾多次向提交人提供援助。事实上，在被驱逐之前的 2018 年 7 月 4 日，提交人已经在埃特贝克社会住房局和房产管理机构登记为申请人。2018 年 10 月，社会服务机构向提交人提供了援助，提交人拒绝除留在租住房屋之外的任何替代办法。2018 年 10 月 16 日，埃特贝克镇镇长和副镇长委员会提醒提交人，为了寻找紧急临时住房，他可以接受镇社会服务部门的援助。提交人在被驱逐当天也拒绝了任何援助，表示他将住在一个熟人家里。最后，2018 年 11 月 6 日，布鲁塞尔地区公共服务处住房监察部门的社会福利调查组与提交人联系，表示愿意提供援助，但被提交人拒绝。缔约国强调，它不能赋予提交人优先于社会住房等候名单上的人的权利，担心这会开创一个不符合平等对待租房申请人原则的先例。

4.10 此外，缔约国表示，它不能反对驱逐提交人的做法，因为驱逐所依据的法院裁决已成为最终裁决，可以强制执行。因此，缔约国已采取一切可能的措施，为提交人提供临时住所或协助其寻找住所。

4.11 因此，缔约国强调，一方面，提交人陷入了困难境地，因为终止其租约符合现行法律，另一方面，国内法官提供的保障符合《公约》第十一条规定的义务。

### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2019 年 10 月 1 日的评论中指出，由于撤销原判的上诉没有暂停效力，他不能等到上诉程序结束后才向委员会提交临时措施请求。

5.2 此外，提交人称，与缔约国所说的相反，他并没有滥用提交来文的权利，因为使他陷入困境的并不是他自己。

5.3 提交人认为，关于住房租赁的国内立法违反了适当住房权，因为出租人有可能无故终止合同，只要发出通知并给予补偿即可。提交人指出，这一立法被业主利用，以更高的租金重新出租他们的房产，导致布鲁塞尔的租金水平空前上涨，引发了住房危机。<sup>9</sup> 他指出，有 5 万多个家庭在等待社会住房。他还说，在本案中，他的租金是每月 520 欧元，而该公寓现在的租金是 900 欧元。<sup>10</sup> 此外，提交人指出，与法国和魁北克的做法相反，国家立法并没有专门保护老年人。他明确表示，由于老年人的健康和处境面临风险，他们在被强行驱逐时特别脆弱。此外，国家立法没有规定在未找到替代住所情况下的驱逐宽限期。

5.4 提交人指出，在他被驱逐后，他的财产被临时存放在一个条件很差的公共仓库，只能一次性搬走，使提交人暂时无法接触到他的财产。他还说，由于这些恶劣的储存条件，他的一些财产遭到了不可挽回的损害，包括他的文件、照片、纪

<sup>9</sup> 见 Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, *Baromètre social, rapport Bruxellois sur l'état de la pauvreté – 2018*, Brussels, Common Community Commission, 2018。

<sup>10</sup> 同上。

念品、书籍和记录。他强调，对其财产的这种损害构成了对其尊严和身心完整的侵犯。

5.5 与缔约国的陈述相反，提交人认为，缔约国没有采取任何有效措施对他进行重新安置。埃特贝克公共社会福利中心只能帮助提交人寻找住房，该中心提交了一份特许申请，以便提交人能够得到重新安置；该申请被拒绝。此外，法官延长驱逐时限的决定不能取代缔约国重新安置提交人的义务。提交人还称，他从来没有拒绝过除留在以前的住房之外的任何其他选择，因为他在埃特贝克社会住房局的房产管理机构等部门登记过。他还接受了公共社会福利中心的援助，并联系了布鲁塞尔首都大区住房部长办公室。提交人指出，尽管采取了这些步骤，但没有向他提供任何住房，因为提议的唯一替代办法是过渡性支助住房或老年人之家；这不能被视为适当住房，因为委员会使用的该术语指的是有最低限度使用权保障的住房，而不是临时住所。

5.6 最后，提交人强调，缔约国没有遵守委员会 2018 年 10 月 5 日的临时措施请求，因为法院裁决的执行取决于政府，它能够暂停执行驱逐令。提交人认为，缔约国本可以在布鲁塞尔首都大区和联邦政府之间发起讨论，找到解决办法。

### 第三方意见

6.1 2019 年 11 月 28 日，来文工作组代表委员会行事，授权布鲁塞尔自由大学平等法诊所<sup>11</sup> 根据《任择议定书》第八条、《任择议定书》下的暂行议事规则第 14 条和委员会第三方干预指南<sup>12</sup> 提出意见。

6.2 平等法诊所强调，根据宪法法院的判例，在比利时，获得体面住房是“一个要逐步实现的宪法目标”，<sup>13</sup> 而不是一项权利。该诊所指出，这些事件发生在布鲁塞尔地区房租大幅上涨的社会经济背景下，<sup>14</sup> 这种上涨使前六个收入阶层的人口能够获得的租房减少，据说他们能够进入的租房市场不到三分之一。<sup>15</sup> 此外，等待社会住房的家庭数量以及陷入贫困和遭到社会排斥的风险都有所增加。<sup>16</sup>

6.3 平等法诊所回顾，本案中适用的法律允许无故终止租约。这构成了保护出租人处置其财产的自由与保护租户住房权之间的不平衡，损害了租户的利益。在房租上涨的情况下，这种规定产生了一种做法，即出租人终止合同，以更高的租金重新出租房产。此外，与邻国的民事法律制度相比，比利时在终止租约的自由方面是一个例外。

<sup>11</sup> 参与起草第三方意见的平等法诊所成员为 Emmanuelle Bribosia、Hania Ouhnaoui 和 Isabelle Rorive。

<sup>12</sup> 该指南由委员会第五十九届会议通过，可在委员会网页上查阅。

<sup>13</sup> Constitutional Court of Belgium, judgment No. 39/2020, 12 March 2020, para. B.12.1.

<sup>14</sup> Centre interfédéral pour l'égalité des chances, *Baromètre de la diversité – Logement*, October 2014, pp. 18–19.

<sup>15</sup> Marie-Laurence De Keersmaecker, *Observatoire des loyers : Enquête 2018*, Brussels, Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2019, p. 46.

<sup>16</sup> Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *Baromètre social : rapport Bruxellois sur l'état de la pauvreté – 2019*, Brussels, Common Community Commission, 2019, pp. 18, 70 and 71.

6.4 平等法诊所认为，本案涉及基于提交人年龄和社会地位的交叉性间接歧视。首先，老年人被迫离开住所的比率较高。2018 年，在因被迫离开(租约结束)而搬到另一住所的案例中，64 岁及以上的人占 24%，45 岁至 64 岁的人占 13%，25 岁至 44 岁的人占 7%，25 岁以下的年轻人占 5%。<sup>17</sup> 老年人所占比例过高，是由于孤寡老人所面临的脆弱性和困难，他们往往无法通过变换住所来避免被驱逐。此外，老年人往往几十年来一直支付很低的租金，应付租金是按以前的租金计算的，不足以适应不断变化的住房市场。

6.5 此外，驱逐对低收入老年人造成不成比例的影响，他们更容易出现与年龄相关的健康问题、失去独立性和遭到社会孤立。因此，他们特别容易被驱逐，而这除了造成社会经济后果之外，还会造成迷失方向、情绪崩溃、压力、不知所措和社会关系削弱。应当指出的是，提交人对自己的住处有一种特别的依附感，《维也纳老龄问题国际行动计划》第 19 至 24 号建议请各国帮助老年人继续住在自己的住所内。搬家造成的实际距离通常会与现有社会网络之间的断裂，这不仅是由于地理上的移动，也是“连续的中断(中期或长期不安全、驱逐、财产损失、失去联系等)以及与驱逐经历相关的各种后果和感受留下的耻辱”所造成的。<sup>18</sup> 在这一点上，平等法诊所指出，老年人受到的影响尤其大，因为与年轻人相比，他们的流动性更小，搬家频率更低。因此，虽然无故终止租约和随后的驱逐对所有类别的人都有影响，但这种措施对提交人所属的弱势群体的影响是毁灭性的。因此，必须认定，缔约国没有采取行动保护提交人免遭任意驱逐，构成了违反《公约》第二条第二款和第十一条第一款的歧视。

6.6 最后，平等法诊所认为，一方面，任何驱逐都必须有合理的理由，租户必须能够在法庭上提出质疑；另一方面，必须建立内部机制，保护弱势群体，如处境不利的孤寡老人，使其免遭不必要的驱逐，特别是在他们没有违反合同的情况下。

## B. 审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据《任择议定书》暂行议事规则第 9 条，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

7.2 委员会注意到缔约国称，根据《任择议定书》第三条第一款，来文不可受理，因为提交人没有用尽所有国内补救办法，在向委员会提出申请之前没有提出撤销原判的上诉。但委员会注意到，提交人在向最高法院提出上诉之前，作为紧急事项向委员会提交了他的案件，因为他认为有必要采取临时措施以避免被驱逐。无论如何，提交人最后还是提出了上诉，而最高法院于 2020 年 11 月 4 日审查并驳回了上诉。因此，委员会认为，提交人已经用尽所有可用的国内补救办法，《任择议定书》第三条第一款不妨碍委员会审查本来文。

<sup>17</sup> Marie-Laurence De Keersmaecker, *Observatoire des loyers : enquête 2018*, Brussels, Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2019, pp. 56–57.

<sup>18</sup> Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, *Précarités, mal-logement et expulsions domiciliaires en région bruxelloise : rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018*, Brussels, Common Community Commission, 2019, p. 128. Matexi 房地产开发公司与鲁汶天主教大学合作开展的一项调查显示，“61%的受访者表示，了解邻居并与他们融洽相处是居住地最重要的事情”；Matexi, “Les Belges et leur quartier”, 26 December 2016.

7.3 委员会还注意到，缔约国认为来文构成对提交权的滥用，因为提交人作为一个租户，不能指望在租住的房屋中住一辈子。但委员会注意到，提交人的申诉涉及驱逐条件及其是否符合《公约》的规定。因此，委员会认为，《任择议定书》第三条第二款第(六)项不妨碍它审查本来文。

7.4 委员会注意到，来文符合《任择议定书》第二条和第三条规定的其他受理要求，因此宣布来文可以受理，并着手审议实质问题。

## C. 审议实质问题

### 事实和法律问题

8.1 委员会根据《任择议定书》第八条的规定，考虑到向其提供的所有资料，审议了本来文。

8.2 委员会着手确定哪些事实可被视为已得到证实。2017年8月21日，提交人收到所租住公寓房主的6个月通知，称他的租赁协议将被终止，为此将向他支付相当于6个月租金的补偿。合同的终止在一审和上诉时都得到了布鲁塞尔法语区初审法院第一庭的批准。但法院给了提交人一个宽限期，让他在2018年9月30日前离开该住所。2018年9月17日，一名法警通知提交人，对他的驱逐定于2018年10月8日进行。由于提交人住院，驱逐被推迟到2018年10月17日。

8.3 委员会注意到，2018年10月17日，提交人被逐出住所。该公寓后来以更高的价格出租。此后，提交人一直住在熟人家里，至少在一个社会住房管理机构进行了登记，并与当局进行沟通，告知了他的需要，即一套约80平方米的公寓，可以存放他的物品，当他的孙女从加拿大来访时，让她们有地方住，如果可能的话，还要有一个小露台。提交人只收到了住在过渡性支助住房或老年人之家的提议，他认为这不符合他的需要。

8.4 委员会还注意到，提交人声称，将他驱逐构成了对他适当住房权的侵犯，因为既没有考虑到他没有替代住所的事实，也没有考虑到驱逐的后果，而无故终止租赁协议是不应该的。缔约国称，驱逐是合法的，是具有适当保障的司法程序的结果，但提交人不予合作，拒绝了紧急住房提议。缔约国认为，它已在资源允许的范围内采取了一切必要措施，提供替代住房。

8.5 根据委员会认为具有相关性的事实和双方的意见，来文提出的问题如下：  
(a) 考虑到允许无故终止租约的适用条例，驱逐提交人是否构成对《公约》第十一条第一款规定的适当住房权的侵犯；(b) 国家对提交人住房请求的回应是否构成对适当替代住房权的侵犯。为回答这些问题，委员会首先回顾了其关于防止强行驱逐的判例。然后，它分析了提交人被驱逐的具体案例，并讨论了来文中提出的问题。

### 防止强行驱逐

9.1 适当住房权是一项对享受所有经济、社会和文化权利至关重要的基本权利，<sup>19</sup> 并与其他人权，包括《公民及政治权利国际公约》规定的人权有着不可分割的联

<sup>19</sup> 经济、社会及文化权利委员会第4号(1991年)一般性意见，第1段。

系。<sup>20</sup> 应确保所有人不论其收入或经济来源如何都享有住房权利，<sup>21</sup> 缔约国应采取一切必要措施，最大限度地利用现有资源充分实现这一权利。<sup>22</sup>

9.2 强行驱逐显然不符合《经济社会文化权利国际公约》，只有在最特殊的情况下才能实施。<sup>23</sup> 有关当局必须确保根据符合《公约》的法律，并根据驱逐的合法目的与其对被驱逐者的后果之间合理性和相称性的一般原则进行驱逐。<sup>24</sup> 这项义务源于对缔约国根据《公约》第二条第一款(与第十一条一并解读)承担的义务的解釋，并符合第四条的要求，该条具体规定了允许对享有《公约》权利进行这种限制的条件。<sup>25</sup>

9.3 因此，驱逐要具有正当性，必须符合一些要求。首先，能否驱逐必须由法律决定。第二，驱逐必须促进民主社会的普遍福利。第三，它必须与要实现的目的的相称。第四，驱逐必须具有必要性，因为如果有若干手段能够合理地实现限制的合法目的，则必须选择限制性最小的一种。最后，限制在促进普遍福利方面的好处必须超出其对享有权利的影响。对提交人根据《公约》享有的权利的影响越严重，越须对这种限制所援引的理由进行严格审查。是否有适当的替代住房、居住者及其受抚养人的个人情况以及他们是否与当局合作寻找适当的解决办法，是这种分析中的关键因素。这不可避免地涉及到对属于个人的房产(个人需要这些房产作为住宅或提供重要收入)和属于金融机构或其他实体的房产进行区分。<sup>26</sup> 因此，如果缔约国规定必须立即对租赁协议被终止者进行驱逐，而不考虑驱逐令是在何种情况下执行，就会构成对适当住房权的侵犯。<sup>27</sup> 对该措施相称性的分析必须由有权下令停止侵权行为并提供有效补救的司法机构或其他公正独立的机构进行。该机构必须分析驱逐是否符合《公约》，包括《公约》第四条所要求的上述相称性检验要素。<sup>28</sup>

9.4 此外，必须没有其他手段或措施可以减少对住房权的侵犯，当局和当事人之间必须有真正的事先协商机会，当事人不得处于或面临构成违反其他《公约》权利或人权的情况。<sup>29</sup>

### 国家有义务在必要时为个人提供替代住房

10.1 特别是，驱逐不应导致个人无家可归或容易受到进一步的人权侵犯。如果受影响者无法自给，缔约国必须采取一切适当措施，最大限度地利用现有资源，确保酌情提供适当的替代住房、进行重新安置或提供生产用地。<sup>30</sup> 缔约国有责

<sup>20</sup> 同上，第 7 和第 9 段。

<sup>21</sup> 同上，第 7 段。

<sup>22</sup> 同上，第 12 段。

<sup>23</sup> 同上，第 18 段，以及第 7 号一般性意见(1997 年)，第 1 段。

<sup>24</sup> Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，第 13.4 段。

<sup>25</sup> Gómez-Limón Pardo 诉西班牙(E/C.12/67/D/52/2018)，第 9.4 段。

<sup>26</sup> López Albán 诉西班牙(E/C.12/66/D/37/2018)，第 11.5 段。

<sup>27</sup> 同上，第 11.7 段。

<sup>28</sup> 同上。

<sup>29</sup> Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，第 15.1 段。

<sup>30</sup> 经济、社会及文化权利委员会第 7 号一般性意见(1997 年)，第 16 段。

任采取合理措施，为因驱逐而无家可归的人提供替代住房，无论驱逐是由缔约国当局还是由业主等私人实体发起的。<sup>31</sup> 如果一个人被逐出其住所，而缔约国没有给予或保障替代住所，则缔约国必须证明它考虑了案件的具体情况，而且尽管采取了一切合理措施，最大限度地利用现有资源，仍无法维护有关人员的住房权。缔约国提供的资料应使委员会能够审议所采取的措施根据《任择议定书》第八条第四款是否合理。<sup>32</sup>

10.2 向有需要的被驱逐者提供替代住房的义务意味着，依照《公约》第二条第一款，缔约国必须采取一切必要措施，最大限度地利用现有资源，维护这项权利。缔约国可以选择多种政策来实现这一目的。<sup>33</sup> 然而，所采取的任何措施都应是经过深思熟虑的、具体的，并且目标尽量明确，以便尽可能迅速有效地落实这一权利。<sup>34</sup> 驱逐情况下的替代住房政策应符合有关人员的需要和情况的紧迫性，并应尊重个人的尊严。此外，缔约国应采取一致和协调的措施，解决缺乏住房的体制缺陷和结构性原因。<sup>35</sup>

10.3 替代住房必须适当。虽然适当性部分取决于社会、经济、文化、气候、生态及其他因素，但委员会认为，仍有可能确定在任何特定情况下为此目的必须加以考虑的住房权利的某些方面。这些方面包括：使用权的法律保障；是否有可用的服务、材料、设施和基础设施；可负担性；可居住性；可获得性；便利使用社会设施(教育、就业选择、保健服务)的地点；以及文化上的适当性，以便文化特性和多样性的表达可以得到尊重。<sup>36</sup>

10.4 在某些情况下，缔约国也许能够证明，尽管尽了一切努力，最大限度地利用了现有资源，但仍无法向需要替代住所的被驱逐者提供长期的替代住所。在这种情况下，可以使用并非满足适当替代住所的所有要求的临时住所。然而，各国必须努力确保临时住所保护被驱逐者的人格尊严，符合所有安全和安保要求，并且不会成为长期解决办法，而只是向获得适当住房迈出的一步。还必须考虑到家庭成员不被分开<sup>37</sup> 和享有合理隐私的权利。

### 对驱逐提交人行动的相称性和适用法律的分析

11.1 委员会将审议对提交人的驱逐是否构成对其适当住房权的侵犯，或者当局的干预是否构成对《公约》第四条规定的适当住房权的合理限制。

11.2 委员会注意到，提交人被告知，租赁协议根据现行法律被终止，该法律规定应提前 6 个月向他发出通知，并给予他相当于 6 个月租金的补偿。三个司法机构对协议的终止进行了审查，在此之前，提交人在律师协助下提出了他的所有指控，这些指控在有适当保障的情况下得到了审查。

<sup>31</sup> Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，第 15.2 段。

<sup>32</sup> 同上，第 15.5 段。另见 E/C.12/2007/1。

<sup>33</sup> 经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见(1991 年)，第 8(c)段。另见同上，第 13 段。

<sup>34</sup> 经济、社会及文化权利委员会第 3 号一般性意见(1990 年)，第 2 段。另见 2012 年 5 月 16 日委员会主席给《公约》缔约国的信(HRC/NONE/2012/76)。

<sup>35</sup> 例如见 A/HRC/31/54，第 28-38 段。

<sup>36</sup> 经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见(1991 年)，第 8 段。

<sup>37</sup> López Albán 诉西班牙，第 9.3 段。

11.3 委员会注意到缔约国称，它无法对驱逐提交人表示反对，因为终止租约符合立法，是可预见的，与情况相称，而且下令驱逐的司法裁决已成为最终裁决，可以强制执行。委员会承认，缔约国有合法权益就租赁协议进行立法，并确保尊重现行法律和保护其法律制度中的所有现有权利，只要不违反《公约》规定的权利。由于提交人的租赁协议是根据现行法律终止的，这一点得到了审查该案的三个司法机构的确认，委员会认为驱逐令是有理由的。

11.4 委员会注意到，提交人还认为，缔约国目前适用的关于租赁的法律不允许将住房价格维持在可承受的水平，此外，该法律据称对老年人产生了不成比例的负面影响，因为它允许无故终止协议。委员会注意到，所介入的第三方提供的资料表明，64岁及以上的人比其他年龄组更易受到违背其意愿终止租赁协议的影响，该做法对这些人产生了负面影响(见上文第6.5段)。第三方还称，这种情况构成了基于年龄和社会条件的交叉性间接歧视。委员会回顾，缔约国应采取步骤，确保一般情况下，住房相关费用不会与收入水平不成比例。根据可负担性原则，应采取适当的措施保护租户免受不合理的租金水平或租金上涨之影响<sup>38</sup>，并防止这种法律可能对弱势群体如老年人产生的任何不良影响。委员会回顾，缔约国可采取一系列可能的政策措施，落实《公约》规定的权利，特别是适当住房权，包括对住房租赁市场的监管。

11.5 委员会回顾，根据《公约》第五条第二款，任何国家内依法律、公约、条例或习俗而承认或存在之任何基本人权，不得藉口本公约未予确认或确认之范围较狭，而加以限制或减免义务。这包括缔约国立法和缔约国批准的《保护人权与基本自由公约议定书》第1条承认的私有财产权。然而，如果缔约国未能防止或应对企业的某些行为，从而导致《公约》权利受到侵犯，或可预见这种行为将导致《公约》权利受到侵犯，则会违反其保护《公约》权利的义务。<sup>39</sup>因此，住房相关政策的目标必须是确保获得适当住房。这些政策必须为租户提供充分的保护，以确保适当住房权的基本要素，如使用权的法律保障、可负担性或可居住性。<sup>40</sup>

11.6 委员会回顾，缔约国必须采取特别措施，最大限度地利用现有资源，确保老年人充分享有《公约》所载的所有权利。<sup>41</sup>委员会还回顾，《维也纳老龄问题国际行动计划》在第19号建议中明确指出，老年人的住房不应当视为仅仅是一个容身之地的问題，除了身体健康外，还应当考虑到住房的心理和社会意义。因此，国家政策应通过修缮、发展和改善住房，并且为便于老龄人出入和使用进行住房改建，帮助老年人尽可能久地居住在自己家中。<sup>42</sup>如果没有这些特别措施，适合一般人口的一般政策可能会对老年人，特别是社会经济状况困难的老年人享有《公约》所载权利产生不成比例的负面影响。此外，相对于其他人而言，租房对老年人来说可能更为重要，特别是在他们已经住了很久的情况下，因为此时他们已在邻里之间建立起了社会网络，更换住房可能会导致这种网络的中断。

<sup>38</sup> 经济、社会及文化权利委员会第4号一般性意见(1991年)，第8(c)段。

<sup>39</sup> 经济、社会及文化权利委员会第24号一般性意见(2017年)，第18段。

<sup>40</sup> 经济、社会及文化权利委员会第4号一般性意见(1991年)，第8段。

<sup>41</sup> 经济、社会及文化权利委员会第6号一般性意见(1995年)，第10段。

<sup>42</sup> 同上，第33段。

## 法律的僵化及其对提交人不成比例的影响

12.1 考虑到这些因素，委员会认为，一项允许房东在无需提供理由和任何其他保证或补偿的情况下终止租约的法律可能会对使用权保障产生负面影响，并导致租赁市场价格事实上的大幅上涨，从而影响住房的可负担性。因此，这种规定会违反《公约》。委员会注意到，在本案中，缔约国适用的法律允许房东无故终止租约，但同时也为租户提供了重要的保障：租约不能在任何时候终止，与提交人的情况一样，房东必须发出通知并支付补偿。此外，在某些情况下，法官可以批准延期，以保护处于弱势的租户。对租户的这些保障使这项法律在抽象和一般意义上与《公约》和适当住房权相符。

12.2 不过，委员会注意到，与其他人口相比，64 岁以上的人受租约终止的影响更大(上文第 6.5 段)。因此，在布鲁塞尔首都大区房租上涨的具体背景下(上文第 6.2 段)，并考虑到老年人的具体需要(上文第 11.6 段)，该法律的不灵活适用可能对低收入老年人产生不成比例的负面影响。这种影响可能由特定的市场条件和监管框架的不灵活适用共同造成。

12.3 因此，这种政策可能对某些弱势群体的适当住房权产生不成比例的影响，这就给任何选择这种监管框架的缔约国带来了双重义务。首先，缔约国必须建立一个机制，监测法律框架的适用对最弱势和最边缘化群体的影响，以便进行必要的调整，避免可能意味着侵犯某一特定群体，如社会经济困难的老年人适当住房权的不成比例影响。其次，该政策必须包括各种机制和灵活性，确保法律框架的适用在某些情况下不会产生不成比例的影响。

12.4 委员会认为，在这一特定案件中，司法当局和社会服务部门都没有充分考虑到强迫搬家可能对特别弱势的人，如经济状况不稳定的老年人造成的不成比例的影响。提交人在同一公寓住了 25 年，一直在履行合同义务，而他现在是一个收入有限的老年人，与邻里之间有着密切的社会联系。

12.5 委员会注意到，缔约国本可采取各种措施，最大限度地利用现有资源，减轻执行法律框架对提交人的影响。例如，本来可以启动调解，在缔约国的财政支持下调整租金，使提交人能够负担得起。由于法律在这方面缺乏灵活性，没有探讨这种可能性或可以让提交人留在住所的任何其他可能性。鉴于本来文中无可争议的事实，即房东以更高的租金继续出租公寓，上述做法似乎是一个非常合理的选择。在此情况下，如果法律不那么僵化，缔约国就有可能在其现有资源的最大范围内为提交人提供补贴，使他能够继续住在公寓里。

12.6 委员会回顾，缔约国必须在其现有资源的最大范围内向被驱逐者提供替代住所(上文第 10.2–10.4 段)。因此，向被驱逐者提供的符合《公约》规定的缔约国义务的替代住房条件可能因国家而异，这取决于其发展水平和可用资源。对提交人这种年龄的人来说，住房条件方面的巨大变化有可能会扰乱其生活方式，提交人的情况就是如此，如他的心理医生所证实的那样。在这种情况下，提交人要求提供替代住所，以免打破其现有的社会网络，并非没有道理，特别是考虑到缔约国是世界上人均收入最高的国家之一。

12.7 委员会注意到，向提交人提供了两种替代住房选择：过渡性的支助住房或老年人之家。提交人拒绝了这些提议，因为二者都不是符合他需要的替代方案。在所述情况下，委员会认为，考虑到提交人作为老年人的具体需要，向提交人提供的临时住所或老年人之家不足以提供适当的临时住所，特别是因为，如已经指

出的那样(上文第 11.6 段), 缔约国允许无故终止租赁协议的法律框架的适用对住房市场上的弱势群体, 即在城市环境中越来越难以找到适当替代住房的群体, 造成了特别的负担。对于有子女和老人的低收入家庭来说尤其如此, 他们的经济机会极其有限。缔约国对租赁有监管权, 同时也有义务采取必要的保障措施, 以确保使用权保障, 这就需要有适当的替代住所。

12.8. 鉴于前几段中提到的情况, 即给予了补偿和发出了通知, 但向提交人提议的替代住所不适当, 以及终止租约对他这个收入有限的老年人造成的不成比例的影响, 委员会认为, 在这一特定案件中, 对他严格适用关于租赁的法律框架和驱逐程序, 构成了缔约国对《公约》第十一条(单独解读和与第二条第二款一并解读)规定的提交人适当住房权的侵犯。

12.9 尽管提交人被驱逐, 并且他的适当住房权受到侵犯, 但委员会认为, 缔约国遵守了所要求的临时措施, 因为它在当时善意地向提交人提供了它认为适当的替代住所。因此, 委员会得出结论认为, 没有违反《任择议定书》的任何条款。

#### D. 结论和建议

13. 根据所提供的资料和本案的具体情况, 委员会认为, 所陈述的事实构成了对提交人适当住房权的侵犯。

14. 委员会依照《任择议定书》第九条第一款行事, 认为缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十一条第一款享有的权利。根据本意见, 委员会向缔约国提出以下建议。

##### 关于提交人的建议

15. 缔约国有义务向提交人提供有效的赔偿, 特别是: (a) 如果提交人没有适当的住房, 重新评估提交人的需要, 以便为他分配社会住房或向他提供任何其他措施, 使他能够按照本意见所述标准住在适当的住房中; (b) 为他遭受的侵权行为提供补偿; (c) 向他偿还提交本来文产生的合理法律费用。

##### 一般性建议

16. 委员会认为, 针对个人来文建议的补救措施可能包括保证不再发生, 并回顾说, 缔约国有义务防止今后发生类似的侵权行为。缔约国应确保这方面的法律及其执行符合《公约》规定的义务。具体而言, 缔约国有义务:

(a) 审查允许房东无故终止租约的现行立法, 以引入灵活性和特别措施, 避免对弱势群体如老年人的适当住房权造成不成比例的影响;

(b) 定期评估允许房东无故终止租约的立法, 以评估这些法规对享有适当住房权的总体影响, 特别是对弱势群体的影响, 并在必要时作出必要调整, 以保护这一权利;

(c) 采取必要措施, 最大限度地利用现有资源, 确保被逐出住所的弱势群体, 如处于不利社会经济状况的老年人能够获得满足其特殊需要的替代住所, 并为他们提供与其年龄和情况相称的稳定和安全。

17. 根据《任择议定书》第九条第二款，以及《任择议定书》之下的暂行议事规则第 18 条第 1 款，请缔约国在六个月内向委员会提交一份书面答复，说明为落实委员会的意见和建议采取的措施。此外，还请缔约国公布委员会的意见，并以无障碍形式广为发布，以便为各界民众知晓。

---