



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/1995/13
17 juillet 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

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

LA REALISATION DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Directives sur les expulsions forcées liées
aux événements internationaux

Rapport du Secrétaire général

1. Dans sa résolution 1994/39, la Sous-Commission, réaffirmant que toute femme, tout homme et tout enfant a le droit de disposer d'un endroit sûr pour y vivre dans la paix et la dignité, considérant que la pratique des expulsions forcées sépare contre leur gré les personnes, familles et groupes de leurs foyers et de leurs communautés, multipliant le nombre des sans-abri, entraînant la perte de leurs moyens de subsistance, les privant de leurs terres, créant des conditions de logement et d'existence qui laissent à désirer et une pauvreté qui ne cesse de s'étendre, sachant que les expulsions forcées peuvent être exécutées, sanctionnées, exigées, proposées, conçues au départ ou tolérées par un certain nombre d'acteurs, a engagé vivement les gouvernements à prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires, à tous les niveaux, en vue d'éliminer la pratique des expulsions forcées, en particulier les gouvernements sur les territoires desquels il est actuellement prévu de procéder à des expulsions forcées. La Commission a décidé d'examiner la question des expulsions forcées à sa quarante-septième session au titre du point de l'ordre du jour intitulé "La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels" et de déterminer à cette même session la façon la plus efficace de poursuivre l'examen de la question des expulsions forcées.

2. Au paragraphe 12 de cette même résolution, la Sous-Commission a prié le Secrétaire général, conformément au paragraphe 172 du rapport analytique de ce dernier (E/CN.4/1994/20), d'établir une série de directives sur les expulsions forcées liées aux événements internationaux. Bien que ces

directives n'aient pas été demandées pour la quarante-septième session de la Sous-Commission, le Secrétaire général a jugé utile de présenter des observations préliminaires au sujet de la rédaction de ces documents. Le but du présent rapport est donc de solliciter l'avis de la Sous-Commission sur la meilleure manière de donner suite à la demande qu'elle a formulée dans sa résolution 1994/39.

3. Dans le rapport analytique (par. 171 et 172), on relève ce qui suit : "... les expulsions se produisent souvent à l'occasion de grandes manifestations internationales telles que les Jeux olympiques, les concours de beauté, les visites de chefs d'Etat ou les conférences internationales [...], qui ont des répercussions positives pour le pays d'accueil en ce sens qu'elles attirent sur eux l'attention des organes d'information et qu'elles entraînent une augmentation des recettes, mais qui ne devraient pas pour autant servir de justification à la pratique des expulsions forcées" [...] "On pourrait, semble-t-il, faire valoir [...] qu'il serait nécessaire de rédiger et d'adopter pour la planification des événements internationaux des directives dont l'initiative pourrait revenir à des organismes des Nations Unies comme la Commission des droits de l'homme et la Commission des établissements humains".

4. Des exemples d'événements internationaux du genre susmentionné étaient fournis dans les paragraphes 52 et 53 du rapport analytique du Secrétaire général : il a été procédé à des expulsions massives de squatters au Zimbabwe, en 1991, avant la visite de la reine Elizabeth II lors de la Réunion des chefs d'Etat du Commonwealth, avec pour argument qu'une telle pauvreté "gènerait beaucoup la Reine"; à l'occasion de l'organisation des Jeux olympiques à Séoul en 1988, on a entrepris un vaste programme de démolition et de rénovation pour se procurer les terrains nécessaires aux stades et aux logements et aussi pour rehausser l'image du pays hôte; les plans prévus pour les Jeux olympiques de 1996 à Atlanta risquent eux aussi de se traduire par la réinstallation forcée de plusieurs communautés.

5. Entre autre exemples portés à l'attention, notamment, de la Sous-Commission figure celui de la Thaïlande où, en 1991, il a été signalé que plus de 2 000 habitants de bidonvilles devaient être expulsés, avant une réunion du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, sous le prétexte d'assurer aux participants "un paysage agréable" 1/. Paradoxalement, à Istanbul, où se tiendra la Conférence Habitat II, 50 000 personnes (11 000 familles) auraient été menacées d'évacuation forcée d'ici à fin 1994 2/. Avant la tenue de la Conférence au sommet du Mouvement des pays non alignés, en septembre 1992, des logements abritant plus de 10 000 personnes ont été démolis pour créer un "espace vert".

1/ "A global survey of forced evictions: a violation of human rights", établi pour la quarante-troisième session de la Commission (août 1991) par la Coalition internationale de l'habitat.

2/ Scott Leckie, When Push comes to Shove: Forced Evictions and Human Rights, Coalition internationale de l'habitat, 1995.

Certains habitants ont été indemnisés, mais dans l'ensemble ils se sont plaints que les indemnités reçues et les logements qui leur ont été offerts en remplacement étaient loin de correspondre aux dommages subis 3/.

6. D'aucuns ont fait observer que, dans la plupart des cas, les évictions forcées sont annoncées d'avance (qu'elles soient légales ou illégales), et que par conséquent il est fréquemment possible de prendre des mesures destinées à les empêcher. Cela concorde avec les conclusions du Secrétaire général qui note dans son rapport analytique que dans la plupart des cas on peut éviter les expulsions et dans tous les cas en éviter les effets dommageables.

7. Si certaines expulsions sont inévitables et légalement acceptables et raisonnables, le coût humain des expulsions forcées, entre autres la perte d'un cadre sûr et de bons voisins ainsi que d'un réseau social indispensable à la survie, le démantèlement des communautés, la difficulté d'accès à l'emploi et la privation de lieux culturellement et traditionnellement importants, tout cela peut être extrêmement douloureux et dégradant. Aussi faut-il évaluer toute justification des expulsions à l'aune de ces éléments, et conformément aux principes généralement reconnus du droit international. Dans les cas où les évictions sont inévitables, le Secrétaire général considère que ceux qui les proposent ont l'obligation d'indemniser les victimes de façon à en réduire au minimum les conséquences dommageables.

8. Dans sa résolution 1993/77, la Commission des droits de l'homme a affirmé que la pratique des expulsions forcées constituait une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable, et elle a demandé instamment aux gouvernements de prendre immédiatement des mesures, à tous les niveaux, en vue d'éliminer cette pratique. Elle a aussi demandé instamment aux gouvernements d'accorder à toutes les personnes qui sont actuellement menacées d'être expulsées de force des garanties juridiques en ce qui concerne l'occupation des lieux et d'adopter toutes les mesures nécessaires pour accorder aux intéressés une entière protection contre l'expulsion forcée, cela à la suite de mesures effectives de participation ainsi que de consultations et de négociations avec les personnes ou groupes intéressés.

9. Dans son Observation générale No 4 (1991), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a estimé que les décisions d'éviction forcée étaient prima facie contraires aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et ne pouvaient être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles et conformément aux principes applicables du droit international (E/1992/23/annexe III, par. 18). Par ailleurs, dans son Observation générale No 2 (1990), le Comité avait déclaré que les organismes internationaux devaient éviter soigneusement d'appuyer des projets qui entraînaient, entre autres, des expulsions ou déplacements massifs sans mesures appropriées de protection et d'indemnisation (E/1990/23/annexe III, par. 6).

3/ "Forced evictions: violations of human rights". Document établi pour la Conférence mondiale sur les droits de l'homme par le Centre on Housing Rights and Evictions, juin 1993.

10. La nécessité d'une meilleure protection juridique dans le cas des évictions forcées est l'une des conclusions à laquelle sont parvenus le représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées ainsi que le Rapporteur spécial de la Sous-Commission sur les transferts de population, dont les attributions ont un rapport étroit avec celles qui concernent les évictions forcées, décrites par le Secrétaire général dans son rapport analytique. Le Rapporteur spécial sur les transferts de population a recommandé que la Sous-Commission s'attaque à l'élaboration d'un projet de déclaration sur la question des transferts forcés de population et de l'implantation de colons et de colonies. Le représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays a souligné la nécessité d'assurer une protection efficace et adéquate aux personnes déplacées dans leur propre pays et, pour ce faire, de commencer par étudier et évaluer les normes juridiques existantes et d'élaborer des principes directeurs pour combler d'éventuelles lacunes.

11. La nécessité d'une protection législative contre toutes les manifestations de la pratique des expulsions forcées semble donc largement reconnue. Des dispositions législatives définiraient un ensemble de paramètres destinés à faire partie intégrante des initiatives des différents acteurs éventuels d'un processus d'éviction, et permettraient de mieux concrétiser les obligations qui incombent aux gouvernements en ce qui concerne le droit au logement.

12. L'élaboration de directives sur les expulsions forcées liées aux événements internationaux contribuerait à ce processus. Toutefois, comme le fait observer le Secrétaire général dans son rapport analytique, l'existence de directives pourrait être prise pour une acceptation tacite de la pratique des expulsions. Il doit être dit clairement que l'élaboration de directives sur les expulsions forcées ne peut être qu'une solution partielle. Elles sont importantes, mais elles ne sauraient servir d'argument pour encourager le processus d'expulsion, ni apparaître comme une panacée face aux conséquences humaines de cette pratique. La mise en oeuvre loyale et réaliste, par les gouvernements, les organismes internationaux et les autres acteurs, des éléments les plus importants des directives, à savoir la prévention et la dissuasion, peut contribuer à la recherche de formules de substitution qui permettront de faire cesser cette violation persistante du droit à un logement adéquat.

13. Il est suggéré à la Sous-Commission de fonder les directives de l'Organisation des Nations Unies concernant les expulsions forcées sur les considérations suivantes qui relèvent des droits de l'homme : le principe de non-discrimination; la nécessité de la participation populaire; la nécessité de prendre des décisions avec l'assentiment, donné en toute connaissance de cause et en toute liberté, par les personnes concernées; l'illégalité du recours à la force et à la coercition; la possibilité de saisir les tribunaux; le droit de faire appel; le droit à indemnisation et le droit de recours, une attention toute particulière étant accordée aux femmes et aux catégories vulnérables, telles que les minorités autochtones et ethniques et les personnes qui ne possèdent pas de terre.

14. Parmi les éléments dont il faudrait tenir compte dans la rédaction des directives sur les expulsions forcées liées aux événements internationaux figurent les suivants :

- Recommandation faite aux donateurs extérieurs de s'abstenir si un événement risque d'entraîner des évictions;
- Consultations publiques avant l'adoption d'un plan, afin d'évaluer les risques d'expulsion liés à l'événement considéré;
- Les personnes menacées d'expulsion forcée doivent pouvoir saisir les tribunaux et recourir en appel devant une instance supérieure;
- S'il n'est pas possible d'éviter des expulsions, un délai de préavis minimum, des possibilités de réinstallation et une indemnisation financière appropriée, ainsi que la participation au processus, doivent être garantis.

15. Des institutions multilatérales importantes ont adopté des directives en matière de réinstallation : la Banque mondiale en 1990, l'Organisation de coopération et de développement économiques en 1991, la Banque interaméricaine de développement en 1990 et la Banque asiatique de développement en 1992. Ces directives visent à faire en sorte que les populations déplacées en raison d'un projet tirent avantage de la réalisation de celui-ci au lieu de souffrir des graves difficultés économiques, sociales et écologiques qui accompagnent habituellement la réinstallation forcée, entre autres la perte d'avoirs productifs et de sources de revenus; le démantèlement des structures communautaires et familiales, ainsi que l'affaiblissement du tissu social; et les atteintes à l'identité culturelle, à l'autorité traditionnelle et au potentiel d'assistance mutuelle.

16. Les directives précitées sont fondées sur des considérations de politique qui ont beaucoup de points communs avec des préoccupations relatives aux droits de l'homme; notamment :

a) La réinstallation forcée devrait être soit évitée, soit aussi limitée que possible, toutes les solutions de rechange viables étant envisagées;

b) Lorsque la réinstallation est inévitable, il faudrait élaborer pour celle-ci des plans précis. Les personnes déplacées devraient i) être indemnisées, sur la base du coût réel de remplacement avant leur réinstallation; ii) être aidées dans leur déménagement ainsi que pendant la période de transition une fois réinstallées dans leur nouvel environnement; et iii) être aidées dans leurs efforts d'amélioration par rapport à leur situation antérieure en ce qui concerne le niveau de vie, le revenu et le niveau de production, ou tout au moins dans leurs efforts pour retrouver leur situation antérieure;

c) Il faudrait encourager la participation de la communauté concernée à la planification et à la mise en oeuvre de la réinstallation;

d) Les personnes réinstallées devraient être socialement et économiquement intégrées aux communautés d'accueil, afin de réduire au minimum les conséquences défavorables pour ces dernières;

e) Des terres, des habitations, des infrastructures de remplacement et d'autres compensations devraient être assurées aux populations touchées, aux groupes autochtones et aux minorités ethniques ou pastorales qui peuvent avoir des droits d'usufruit ou coutumiers sur les terres ou autres ressources qui leur ont été prises pour les besoins du projet.

f) Ce sont les femmes qui, dans une grande mesure, rendent productives les ressources naturelles; tout plan de réinstallation devrait donc tenir compte de leurs préférences, ainsi que des besoins et des contraintes qui leur sont propres.

17. Peut-être les directives concernant les expulsions forcées liées aux événements internationaux devraient-elles partir du principe que la plupart des expulsions sont évitables. Il faudrait donc insister sur la nécessité de rechercher des solutions de rechange viables. Pour les cas où cela n'est pas possible, les textes normatifs concernant les droits de l'homme reconnaissent que, dans "des circonstances exceptionnelles" et "conformément aux principes en vigueur du droit international", des expulsions peuvent être effectuées. Toutefois, les conditions dans lesquelles les évictions pourraient légitimement avoir lieu devraient être déterminées avec précision.

18. L'enjeu est de faire en sorte que ces directives permettent l'adoption de mesures immédiates ayant en vue l'élimination de la pratique des expulsions forcées et de toutes les mesures de prévention qui sont nécessaires pour protéger les victimes potentielles des opérations d'expulsion forcée, de transfert de population et de déplacement sur le plan interne, victimes qui appartiennent habituellement aux secteurs les plus pauvres et les plus défavorisés sur le plan social, économique, écologique et politique et aux catégories les plus vulnérables.

19. Les membres de la Sous-Commission sont invités à étudier le présent rapport en vue de formuler de nouveaux éléments pouvant contribuer à l'élaboration de directives concernant les expulsions forcées liées aux événements internationaux qui seraient présentées pour examen à la Sous-Commission à sa quarante-huitième session.
