



# CHAP. 3

---

**RESPECTER  
LES NORMES  
INTERNATIONALES  
RELATIVES  
AUX EXPULSIONS  
DU DOMICILE**

---

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>73</b>
<b>1. Normes pertinentes du droit international</b> .....	<b>74</b>
<b>2. Recours au juge</b> .....	<b>75</b>
<b>3. Le principe de proportionnalité</b> .....	<b>77</b>
<b>4. La protection et l'accompagnement des occupants</b> .....	<b>79</b>
<b>5. Relogement</b> .....	<b>81</b>
<b>6. Suspension des expulsions grâce aux mesures provisoires</b> .....	<b>83</b>

**B**ien que légales et courantes, les expulsions de domicile menacent un droit fondamental des citoyens, le droit à un logement décent. Il existe différents types d'expulsions : les expulsions dites judiciaires qui tendent à restituer leur bien aux propriétaires, et les expulsions dites administratives qui poursuivent des motifs d'intérêt général. Dans le cadre du présent document, nous allons nous concentrer sur les premières.

Des moratoires sur les expulsions locatives, de durées variables, ont été introduits un peu partout en Europe durant la crise sanitaire. En avril 2020, Leilani Farha, alors rapporteur spécial de l'ONU pour le droit au logement, a appelé les Etats à prendre des mesures immédiates contre les expulsions locatives. « Non seulement les expulsions étaient incompatibles avec la politique de "rester à la maison", mais les expulsions sont une violation du droit international relatif aux droits humains ».<sup>1</sup>

Les moratoires sur les expulsions ont été prolongés à plusieurs reprises dans la majorité des États de l'Union mais sont désormais levés pour la plupart et des centaines de milliers de personnes risquent d'être expulsées. Des organisations actives à l'échelle européenne ont souligné ce risque en juin 2021 et ont appelé les États membres de l'Union à prendre des mesures immédiates et efficaces pour éviter une montée en flèche des expulsions en Europe.<sup>2</sup>

Le présent chapitre vise à faire un état des lieux du droit international et européen en matière d'expulsion du domicile afin de guider les acteurs du droit au logement dans leur plaidoyer auprès des gouvernements nationaux et locaux.

# 1. NORMES PERTINENTES DU DROIT INTERNATIONAL

Le droit international reconnaît le droit à un logement adéquat, tant comme une composante essentielle du droit à un niveau de vie suffisant que comme un droit distinct. Il s'agit d'un droit particulièrement complexe qui ne peut être limité au droit à un simple abri, mais doit être considéré comme le droit de disposer d'un lieu où l'on peut vivre en sécurité, en paix et dans la dignité.

La **Déclaration universelle des droits de l'homme**, dans son article 25, paragraphe 1, prévoit le droit à un niveau de vie suffisant pour tous, y compris le droit à un logement adéquat.

L'article 11, paragraphe 1, du **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** stipule que toute personne a droit 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.

Selon le **Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR)**<sup>3</sup>, l'organe en charge de l'interprétation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dans son **Observation Générale n°4**, le logement adéquat englobe sept composantes. La première d'entre elles porte sur la protection juridique de l'occupation, qui implique un certain degré de sécurité d'occupation garantissant une protection juridique contre les expulsions forcées, le harcèlement et autres menaces.

L'**Observation Générale n°7** du comité est quant à elle entièrement consacrée aux expulsions forcées. Le terme « expulsion forcée » est défini par le Comité comme « *l'expulsion permanente*

*ou temporaire, contre leur volonté, de personnes, de familles et/ou de communautés de leurs foyers et/ou des terres qu'elles occupent, sans que leur soient fournies des formes appropriées de protection juridique ou autre, et sans qu'elles y aient accès* ». Les cas d'expulsions forcées sont, à première vue, incompatibles avec les exigences du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels PIDESC. Elles ne peuvent être justifiées que dans les circonstances les plus exceptionnelles, et conformément aux principes pertinents du droit international.<sup>4</sup>

En vertu de l'article 31 § 3 de la **Charte sociale européenne**, les Etats doivent agir pour empêcher que des personnes vulnérables soient privées d'abri<sup>5</sup>, en plus de la mise en œuvre d'une politique du logement en faveur de toutes les catégories défavorisées de la population qui leur permettent d'accéder aux logements sociaux (Article 31§3 de la Charte sociale).<sup>6 7</sup>

Même si les expulsions sont considérées comme justifiées par l'application du droit interne, (par exemple en cas de non-paiement persistant du loyer ou en cas de dommages causés à la propriété louée sans aucun motif raisonnable), elles ne doivent pas avoir pour conséquence de rendre les personnes sans abri ou vulnérables à la violation d'autres droits – au regard du droit international des droits de l'homme –.

Le Parlement européen, dans sa **Résolution du 21 janvier 2021 sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous**,<sup>8</sup> affirme qu'un certain nombre de critères doivent être respectés pour qu'une expulsion soit conforme au droit international relatif aux droits de l'homme.

29. (...) notamment un dialogue significatif avec les personnes concernées, l'exploration de toutes les alternatives viables, le relogement dans un logement adéquat avec l'accord des ménages concernés, afin que personne ne se retrouve sans abri, l'accès à la justice pour garantir l'équité procédurale et le respect de tous les droits de l'homme; invite la Commission et les États membres à veiller à ce que, lorsque ces critères ne sont pas remplis, les expulsions soient considérées comme ayant été forcées et comme constituant une violation du droit au logement;

Pour lutter contre les abus, protéger les locataires des expulsions illégales et protéger leur intégrité et leur dignité, le respect des normes internationales relatives aux expulsions du domicile est dès lors d'une importance fondamentale.

De ces textes, plusieurs principes fondamentaux peuvent être dégagés : le recours au juge, le principe de proportionnalité, la protection contre les expulsions hivernales, le droit au relogement.

## 2. RECOURS AU JUGE

Toute expulsion, sans recours à une autorité décisionnelle tierce, est interdite.

### Principe

Les personnes expulsées doivent avoir accès à des procédures judiciaires dans le cadre desquelles le tribunal peut examiner la légalité de l'expulsion. Le juge doit notamment pouvoir suspendre ou annuler l'expulsion si le droit des résidents n'est pas respecté et prendre des mesures provisoires en cas d'expulsion illégale.

Toute expulsion illégale, à savoir sans recours à une autorité décisionnelle tierce, est interdite. Les expulsions de logement ne peuvent dès lors être décidées que par le juge, sur demande du bailleur ou du propriétaire, ou par les autorités administratives.

### Jurisprudence

Selon la CEDH, un ordre émis par les autorités de quitter un logement doit s'avérer nécessaire et répondre à des garanties procédurales dans le cadre d'un processus décisionnel équitable devant un tribunal indépendant respectueux des exigences de l'article 8 (*Connors c. Royaume-Uni*, §§ 81-84 ; *Bjedov c. Croatie*, §§ 70-71).<sup>9</sup>

Dans un exemple de saisie hypothécaire, l'affaire *Monika Kusionova c. SMART Capital A.S.*, C-34/13 du 20 septembre 2014<sup>10</sup> la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) reconnaît que la perte du logement familial est non seulement de nature à porter gravement atteinte au droit des consommateurs<sup>11</sup> mais elle place également la famille du consommateur concerné dans une situation particulièrement fragile.<sup>12</sup>

La CJUE a estimé que « la possibilité pour le juge national compétent d'adopter toute mesure provisoire, semble être en mesure de constituer un moyen adéquat et efficace de faire cesser l'application de clauses abusives ». La Cour conclut que « les dispositions de la directive 93/13 doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui permet le recouvrement d'une créance, fondée sur des clauses contractuelles éventuellement abusives, par la réalisation extrajudiciaire d'une sûreté grevant le bien immobilier donné en garantie par le consommateur, dans la mesure où cette réglementation ne rend pas en pratique impossible ou excessivement difficile la sauvegarde des droits que cette directive confère au consommateur, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier. » (cf. point 68, disp. 1)

La Cour a déclaré que le contexte juridique du litige incluait l'article 7 de la Charte, (*droit au respect de la vie privée et familiale*) : « Dans le droit de l'Union, le droit au logement est un droit fondamental garanti par l'article 7 de la Charte que la juridiction de renvoi doit prendre en considération dans la mise en œuvre de la directive 93/13 » et l'article 38, qui exige un niveau élevé de protection des consommateurs. La décision de la CJUE est intéressante car elle met fortement l'accent sur les droits fondamentaux des consommateurs en vertu du droit communautaire.

Les expulsions dues à un défaut de remboursement d'un prêt hypothécaire ou à une saisie bancaire doivent être effectuées conformément à la loi, et les personnes concernées doivent pouvoir effectivement contester l'expulsion et recevoir un préavis suffisant. Le juge doit pouvoir suspendre ou annuler l'expulsion si le droit des résidents n'est pas respecté et prendre des mesures provisoires en cas d'expulsion illégale.

Dans l'affaire **Aziz**, la Cour de Justice de l'UE a décidé que l'Etat devait mettre en place un sys-

tème permettant de protéger efficacement les consommateurs contre les risques d'expulsion de leur logement dans le cadre de l'exécution d'une garantie hypothécaire, jusqu'à ce qu'une décision judiciaire définitive soit rendue.<sup>13</sup>

Dans l'affaire **Banco Popular Español SA**<sup>14</sup>, la Cour a décidé que l'Etat devait permettre au juge d'apprécier, dans le cadre d'une procédure de saisie hypothécaire, le caractère abusif d'une clause du contrat, et d'adopter les mesures provisoires pour assurer la pleine efficacité de la mesure finale, à savoir suspendre la procédure de saisie si besoin.

## Pratiques dans les États

En **Espagne**, lors de la crise de 2008, bon nombre de personnes n'ont pas été en mesure de contester efficacement leur expulsion ou n'ont pas reçu de préavis approprié. Dans la pratique, des milliers d'expulsions en Espagne, touchant notamment des groupes vulnérables, ont été réalisées dans le cadre d'une procédure légale qui ne garantissait pas aux propriétaires un droit réel de contester les conditions contractuelles du prêt. Cette situation, associée à des pratiques de prêts irresponsables, montre que l'Espagne n'a pas réussi à fournir une protection suffisante, dans le droit et dans la pratique, contre les expulsions.<sup>15</sup>

Les décisions de la CJUE ont permis aux juges espagnols de suspendre temporairement les expulsions pendant la procédure relative à l'existence éventuelle de clauses abusives dans leur contrat. Le gouvernement a réformé la loi pour se conformer aux exigences européennes à plusieurs reprises.

Dans le but de protéger les locataires contre des expulsions « manu militari », en France, la loi Alur de 2014 a créé un délit pénal visant spécialement le « fait de forcer un tiers à quitter le

lieu qu'il habite sans avoir obtenu le concours de l'État » au vu d'une décision de justice définitive, à l'aide « de manœuvres, menaces, voies de fait

ou contraintes ». La sanction encourue est de trois ans de prison et 30 000 € d'amende (Code pénal. art. 226-4-2).

## 3. LE PRINCIPLE DE PROPORTIONNALITÉ

### Principe

Lorsqu'un propriétaire réclame l'expulsion de l'occupant de son bien, le juge est confronté à la mise en œuvre de deux droits pouvant être antagonistes : le droit de propriété et le droit au logement. En effet, la perte du domicile est une forme extrême d'ingérence dans le droit au respect du domicile. Toute personne risquant de subir une expulsion devrait en principe pouvoir faire déterminer la proportionnalité de la mesure par un tribunal indépendant à la lumière des principes pertinents, tel que le droit à la vie privée et familiale (article 8 de la CEDH, Article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE), même si son droit à l'occupation a pris fin (McCann, 2008).<sup>16</sup>

Le principe de proportionnalité suppose qu'une attention particulière soit accordée aux conséquences d'une expulsion, pour en déterminer l'opportunité, notamment si elle conduit la personne concernée à devenir sans-abri, que son occupation soit légale ou non. Le caractère justifié de l'ingérence s'apprécie au regard de trois critères : la légalité, la légitimité, la nécessité dans une société démocratique, un critère établi par la jurisprudence et rendu célèbre par l'arrêt CEDH, *Winterstein et autres c. France*.<sup>17</sup>

### Jurisprudence

Les principales affaires de la CEDH dans lesquelles la Cour a conclu à des violations de la Convention concernent des expulsions forcées de Roms ou de Gens du voyage comme les affaires Connors (2004), Yordanova (2012), Winterstein (2013) et Bagdonavicius (2016). Le principe de proportionnalité doit s'appliquer dans les cas d'habitants de terrain.

Dans l'affaire *Yordanova c. Bulgarie*,<sup>18</sup> la Cour a considéré que des situations menaçant une communauté entière et une installation de longue durée devaient être traitées de manière entièrement différente des affaires habituelles d'expulsion d'un individu d'un bien occupé illégalement.

Dans l'affaire *Winterstein c. France*, les requérants allèguent la violation de l'article 8 de la Convention en raison de la mesure d'expulsion des terrains sur lesquels ils s'étaient établis de longue date. La Cour a considéré que l'obligation faite aux requérants d'évacuer le terrain et d'enlever toutes constructions constituait une ingérence dans leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile. La Cour estime que, si cette ingérence est légale et qu'elle vise le but légitime que constitue la défense des

droits d'autrui par le biais de la défense de l'environnement, elle ne peut être regardée comme «nécessaire dans une société démocratique» au sens de l'article 8 de la Convention.

Dans l'affaire *Hirtu et autres c. France*, 2020<sup>19</sup>, à propos de l'expulsion de Roms qui vivaient illégalement dans un bidonville, la Cour a affirmé que l'appartenance des Roms à un groupe socialement défavorisé et leurs besoins particuliers à ce titre devaient être pris en compte dans l'examen de proportionnalité que les autorités nationales sont tenues d'effectuer (§ 75).

Dans deux affaires plus récentes, *Faulkner c. Irlande* et *Mc Donagh c. Irlande*,<sup>20</sup> la Cour a établi : « En examinant si une expulsion est proportionnée, la Cour prendra en compte la question de savoir si le domicile était légalement établi. Si le foyer a été établi légalement, ce facteur pèsera contre la légitimité de demander à la personne de déménager. Inversement, si le domicile a été établi illégalement, la position de la personne est moins forte. »

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'article 8 de la CEDH n'exige pas un test de proportionnalité des expulsions dans le secteur locatif privé, limitant l'applicabilité du principe au seul secteur public. Dans l'affaire *F.J.M. c. Royaume-Uni*<sup>21</sup>, la requérante avait été expulsée à la suite d'une ordonnance de possession rendue par un tribunal sans pouvoir présenter une défense fondée sur la proportionnalité. La requérante affirmait que l'ordonnance de possession était disproportionnée dans son cas et qu'elle aurait dû pouvoir exiger du tribunal qu'il procède à une évaluation de la proportionnalité avant de lui accorder la possession et de l'expulser. La demande dans cette affaire sur les expulsions au Royaume-Uni a été déclarée non recevable. La Cour a considéré qu'il n'existait pas d'exigence d'un contrôle de proportionnalité pour les occupants de locaux du secteur privé.

Toutefois, dans le système du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels une approche plus large - basée sur les obligations de l'Etat - s'est ouverte récemment. Le Comité DESC dans *López Alban c. l'Espagne*<sup>22</sup>, a estimé que l'Espagne avait violé le droit au logement de la requérante et de ses enfants, puisque leur expulsion avait été effectuée sans leur garantir un logement de remplacement adéquat et sans évaluation préalable de la proportionnalité. Le comité explique que : « *en application des principes de raisonnable et de proportionnalité, il est possible de suspendre ou de reporter l'ordre d'expulsion pour ne pas exposer les personnes visées à des situations de dénuement ou à des violations d'autres droits énoncés dans le Pacte.* »

## Pratiques dans les États

En France, plusieurs décisions judiciaires introduisent le principe de proportionnalité en faveur des droits des résidents.<sup>23</sup> C'est le cas d'une décision du Tribunal d'Instance de Montreuil où le tribunal s'est prononcé sur une expulsion des terrains : « *En l'absence de projet spécifique de la commune justifiant la récupération des lieux, en l'absence de trouble à l'ordre public et en l'absence de démarche, par la mairie, pour apporter à ces familles démunies une alternative à l'expulsion, il sera considéré que cette expulsion porte une atteinte disproportionnée au droit à un domicile et à une vie privée et familiale normale.* »<sup>24</sup>

La Cour d'appel de Versailles, procédant elle-même à l'examen de proportionnalité que le juge d'instance avait éludé, considère que « les conséquences de l'exécution immédiate et provisoire de la décision, rendue en référé *« seraient en l'espèce manifestement excessives en l'absence de toute proposition effective de relogement et de solution de scolarisation des enfants ».*<sup>25</sup>



# 4. LA PROTECTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES OCCUPANTS

## Principe

Afin de préserver la vie privée et familiale mais aussi la dignité des occupants, le droit international prévoit certaines mesures de protection pour les occupants et interdit les expulsions de domicile la nuit et durant la période hivernale.

## Jurisprudence

Dans l'affaire Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Grèce,<sup>26</sup> le **Comité européen des droits sociaux (CEDS)** a considéré que l'expulsion devait être prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées et mise en œuvre conformément à ces règles. La protection pour les personnes menacées d'expulsion doit inclure : une obligation de consulter les parties concernées afin de trouver des solutions alternatives, une obligation de fixer un préavis raisonnable, une interdiction de réaliser des expulsions la nuit ou en hiver, un accès à des recours juridiques, un accès à une aide juridique, et une compensation en cas d'expulsion illégale.

Le CEDS a réitéré ces principes dans l'affaire ERRC c. Bulgarie, No. 31/2005, du 18 octobre 2006, considérant notamment que les expulsions devaient être proscrites la nuit et l'hiver.

Depuis 2013, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU est compétent pour recevoir et examiner les réclamations intro-

duites par des particuliers qui affirment être victimes d'une violation des droits. Le Comité s'est prononcé à plusieurs reprises sur la violation du droit au logement et les garanties des expulsions en Espagne, et plus d'une centaine de réclamations sont toujours dans l'attente d'une décision du Comité.<sup>27</sup>

Dans l'affaire MBD c. Espagne,<sup>28</sup> le comité a souligné l'obligation positive de l'État de protéger le droit au logement même lorsque l'expulsion est justifiée. Certaines conditions doivent toutefois être respectées, notamment l'accès à des recours judiciaires effectifs, **une véritable consultation préalable des personnes concernées**, la prise en considération d'autres solutions, la garantie que l'expulsion n'aboutira pas à la violation d'autres droits, **la protection particulière des groupes vulnérables** et des mesures raisonnables pour fournir un autre logement.

Le gouvernement espagnol a parallèlement reçu les 'recommandations générales' suivantes en 2015 de la part du Comité :

- (a) L'adoption de mesures législatives et/ou administratives pour garantir que les locataires aient accès à des procédures judiciaires à l'occasion desquelles le tribunal peut examiner les conséquences de l'expulsion ;
- (b) L'adoption de mesures pour résoudre l'absence de coordination entre les décisions de justice et les actions des services sociaux ;
- (c) L'adoption de mesures pour garantir que l'expulsion de personnes qui n'ont pas les

moyens d'obtenir un logement de remplacement implique une consultation véritable et des démarches essentielles concernant le logement de remplacement ;

(d) Une attention spéciale à l'égard de ceux qui se trouvent en situation de vulnérabilité ;  
et

(e) L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan national pour garantir le droit à un logement décent pour les personnes à faibles revenus.

Selon la **Charte sociale européenne**, l'expulsion est la privation du logement pour des motifs tenant soit à l'insolvabilité, soit à une occupation fautive.<sup>29</sup> Les Etats doivent mettre en place des procédures pour limiter les risques d'expulsion. L'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion illégale.<sup>30</sup>

Pour être conforme à la Charte, la protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion doit être prévue par la loi et comporter :

- Une obligation de concertation avec les intéressés pour trouver des solutions alternatives à l'expulsion ;
- Une obligation de fixer un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion ;
- Une interdiction de procéder à des expulsions la nuit ou l'hiver ;
- Un accès à des voies de recours judiciaires ;
- Un accès à une assistance juridique ;
- Une indemnisation en cas d'expulsion illégale.

### Pratiques dans les États

Les trêves hivernales existent en Autriche, en Belgique dans les régions de Bruxelles-Capitale et de Wallonie (pour les logements sociaux et sous certaines conditions), en Bulgarie (discré-

tionnaire pour les tribunaux), en France, Hongrie, Pologne et Roumanie.<sup>31</sup>

En **France**, durant la trêve hivernale, les procédures d'expulsion d'un locataire qui ne paie pas son loyer sont suspendues, même en cas d'impayés successifs. La trêve est fixée du 1er novembre au 31 mars.<sup>32</sup> Après une prolongation de la trêve hivernale, les expulsions ont repris dans un contexte encore marqué par la pandémie. L'instruction interministérielle du 28 avril 2021 enjoignant les préfets à ne pas exécuter une décision d'expulsion sans solution d'hébergement n'a été que très partiellement respectée. L'explosion des expulsions locatives au 1er avril 2021 n'a pas eu lieu, et si des mesures gouvernementales pour indemniser les bailleurs ont été prises, cela ne signifie pas pour autant que les situations sont réglées. La crainte demeure qu'à partir d'avril 2022, les nombreuses décisions de justice d'expulsions soient exécutées par les préfetures après le relatif sursis accordé ces deux dernières années.<sup>33</sup>

La suspension de l'exécution d'un ordre d'expulsion accordé par un tribunal est une mesure clé pour protéger les occupants et prévenir efficacement les expulsions menant au sans-abrisme. Cela permet à l'occupant de rester dans son logement - parfois indéfiniment. Ces suspensions sont souvent accordées à la discrétion du tribunal pour des raisons humanitaires ou personnelles, bien que dans certains cas, il existe des critères prescrits. Ceux-ci peuvent être liés aux caractéristiques du ménage et à d'autres facteurs tels que la disponibilité d'un autre logement. En général, les suspensions visent à garantir la protection des enfants et à permettre aux ménages vulnérables d'accéder à une aide sociale ou financière et à un autre logement.

Dans de nombreux États membres, ces suspensions sont prescrites par la loi (ES, FI, FR, HU, IT, LT, LV, PL, PT et SI). En général, la suspension de la décision d'expulsion n'est pas possible

ou est limitée (BE et DK), et dans certains États membres, elle est limitée à certaines raisons (DE, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT et UK) telles que la capacité de remboursement, existence des enfants/personnes handicapées dans le ménage ou le fait que le logement se trouve dans une municipalité présentant des "problèmes de logement importants".<sup>34</sup>

En Allemagne, un tribunal peut interdire ou suspendre temporairement l'exécution d'une ordonnance d'expulsion si cela entraîne des "difficultés immorales" pour un locataire. On parle de difficultés immorales lorsque l'expulsion met en danger la vie ou la santé du locataire, par exemple en cas de maladie physique ou mentale grave, de restrictions de santé liées à la vieillesse ou d'accouchement imminent. (Section 765a ZPO)<sup>35</sup>

La législation italienne autorise la suspension des expulsions autorisées par les tribunaux, parfois pour une durée indéterminée, pour des raisons sociales, ce qui est considéré comme une réponse à la pénurie de logements locatifs

abordables et à l'inadéquation du marché du logement. Ainsi, il est possible d'avoir jusqu'à quatre suspensions d'expulsions dans les logements locatifs - jusqu'à 90 jours, jusqu'à 18 mois, ou presque indéfiniment - dans des situations de difficulté de logement.<sup>36</sup>

En **Espagne**, les organisations dénoncent la réponse inadéquate et insuffisante du gouvernement espagnol aux recommandations émises par le Comité DESC. Un groupe de suivi de la société civile été créé pour suivre la mise en œuvre des décisions et des recommandations.<sup>37</sup> En 2018, dans le 6<sup>e</sup> rapport périodique de l'Espagne, le Comité a souligné les mesures adoptées par l'Espagne pour la prévention des expulsions pour cause de saisie ou de non-paiement du loyer mais a déploré l'absence d'un cadre législatif approprié, qui détermine les garanties légales et procédurales nécessaires. Le Comité réitère sa recommandation précédente et demande à l'Espagne d'adopter un cadre législatif qui fixe les prescriptions et les procédures à suivre en matière d'expulsion.<sup>38</sup>

## 5. RELOGEMENT

### Principe

Lorsque les personnes touchées par les expulsions ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins, l'État en question doit prendre toutes les mesures appropriées, au maximum de ses ressources disponibles, pour faire en sorte qu'un

autre logement adéquat, une réinstallation ou un accès à des terres productives, selon le cas, soit disponible.

Si l'intérêt général justifie une expulsion, les États doivent reloger ou aider financièrement les ménages expulsés. « Des mesures contraignantes de protection, y compris la mise à disposition d'alternatives pour se loger décentement,

doivent être mises en place pour assurer que les individus, en particulier les femmes, les enfants et les personnes handicapées, ne se retrouvent pas sans abri ou plus vulnérables ».<sup>39</sup>

### Jurisprudence

Dans l'affaire déjà mentionnée, M.B.D et autres c. Espagne<sup>40</sup>, le Comité a conclu que l'expulsion des auteurs et de leurs deux enfants mineurs en l'absence d'un logement alternatif constituait une violation de leur droit à un logement suffisant. Cette décision du comité DESC a condamné l'Espagne en lui recommandant de « *prendre les mesures nécessaires pour que les arrêtés d'expulsion frappant des personnes n'ayant pas les moyens de se reloger ne soient mis à exécution qu'après avoir (...) fait tout ce qui s'imposait en agissant au maximum des ressources disponibles pour que ceux-ci soient relogés, en particulier lorsque l'expulsion concerne des familles, des personnes âgées, des enfants ou d'autres personnes vulnérables* ». Il incombe dès lors à l'État de prouver qu'il a examiné toutes les circonstances pertinentes et pris toutes les mesures raisonnables, au maximum de ses ressources disponibles. Le Comité a noté qu'une charge plus lourde serait requise puisque l'intérêt supérieur de deux enfants mineurs était en jeu.

Dans l'affaire *CEDR c. Bulgarie*,<sup>41</sup> le Comité des droits sociaux conclut que « les expulsions (...) n'ont pas respecté les conditions prescrites par la Charte, en particulier celle d'éviter que les personnes expulsées ne se retrouvent sans abri ». Le comité a rappelé que « les Etats parties doivent s'assurer que les procédures d'expulsion soient d'une part justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, enfin  **assorties de solutions de logement**  ».

Dans l'affaire *Yordanova et autres c. Bulgarie*,<sup>42</sup> l'expulsion a été suspendue et une mesure provisoire décidée par la Cour. Le Gouvernement n'avait en effet pas fait la preuve que des alternatives à l'expulsion avaient été sérieusement étudiées : par exemple en légalisant les constructions, en installant des canalisations pour l'arrivée d'eau potable et l'évacuation des eaux usées  **et en fournissant une assistance pour la recherche de logement lorsque l'expulsion était nécessaire** . Les autorités n'ont pas non plus pris en compte le risque que les requérants se retrouvent sans abri.

Dans l'affaire *Faulkner c. Irlande*,<sup>43</sup> la Cour a affirmé récemment : « *Si aucune alternative de logement n'est disponible, l'interférence est plus grave que lorsqu'un tel logement est disponible. Plus le logement de remplacement est approprié, moins l'interférence constituée par le déménagement du demandeur de son logement actuel est grave.* » L'évaluation de l'adéquation d'un logement de remplacement est une tâche qui implique la prise en compte de la situation et des besoins particuliers des personnes concernées ainsi que des besoins, droits et intérêts de la communauté locale. Dans le cadre de cette tâche, il convient d'accorder une large marge d'appréciation aux autorités nationales qui sont manifestement mieux placées pour procéder à l'évaluation requise.

La CEDH rappelle dans cette même affaire les limites de la portée de l'article 8 de la Convention. La Cour considère que cette disposition ne reconnaît pas le droit à se voir attribuer un domicile, ni ne confère un droit de vivre dans un lieu déterminé, ni ne garantit le droit de voir ses problèmes de logement résolus par les autorités, la portée de toute obligation positive de loger les sans-abris étant limitée (voir *Hudorovič et autres c. Slovénie*, nos 24816/14 et 25140/14, 114, 10 mars 2020).<sup>44</sup>

## Pratique dans les États

Dans les faits, de nombreuses personnes ne sont pas relogées après leur expulsion. « *En Europe, on constate que si une grande majorité est en mesure de trouver un nouveau logement après une expulsion, environ un quart des personnes expulsées restent sans domicile* » (FEANTSA, 2017). Benjaminsen et al (2015) ont constaté que 21% des personnes sans domicile au Danemark considéraient l'expulsion comme un facteur déterminant de leur situation. 25% des personnes sans domicile en Suède, 7% en Grèce et 54% en Slovénie considéraient l'expulsion comme un facteur causal (Socialstyrelsen 2012, Klimaka 2008, Dekleva et Razpotnik 2007). L'étude danoise a également révélé qu'un an après l'expulsion, 18 % des personnes expulsées n'étaient pas inscrites au registre du logement, ce qui signifie qu'elles se trouvaient toujours dans une situation de vie instable (chez des amis ou de la famille) ou sans domicile. En Finlande, un quart des personnes expulsées étaient confrontées au mal-lo-

gement, dont 78% d'hommes et 22% de femmes (Erkkilä et Stenius-Ayoade 2009).<sup>45</sup>

En France, selon une étude de la Fondation Abbé-Pierre sur 66 ménages expulsés, 32% d'entre eux n'ont pas retrouvé de logement fixe un à trois ans après.<sup>46</sup>

Le gouvernement espagnol a attendu plusieurs années avant de commencer à mettre en œuvre les décisions et recommandations du comité onusien. Le projet de loi sur le droit au logement devrait aborder ces questions. Selon les prévisions présentées sur le site du gouvernement, on peut déduire la volonté d'agir dans plusieurs domaines comme l'amélioration de la réglementation de la procédure d'expulsion dans les situations de vulnérabilité ou la régulation de la proposition des solutions de logement par les services sociaux aux personnes concernées, évitant ainsi les situations de sans-abrisme à la suite d'une expulsion.<sup>47</sup> Quelques organisations de la société civile et des groupes parlementaires ont déposé des amendements pour s'assurer que le texte reflète leurs demandes.<sup>48</sup>

# 6. SUSPENSION DES EXPULSIONS GRÂCE AUX MESURES PROVISOIRES

En cas de violation grave des droits fondamentaux, certaines cours prévoient des mécanismes d'urgence pouvant suspendre les procédures d'expulsions.

**La CEDH** peut, en vertu de l'article 39 de son règlement, indiquer des mesures provisoires à tout Etat Partie à la Convention. Les mesures provisoires sont des mesures d'urgence qui, selon

la pratique constante de la Cour, ne s'appliquent que lorsqu'il y a un **risque imminent de dommage irréparable**.

Les mesures provisoires ne sont appliquées que dans des domaines limités : des menaces contre la vie ou des mauvais traitements prohibés par l'article 3 de la Convention (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou

dégradants). Toutefois, à titre exceptionnel, les mesures peuvent aussi s'appliquer à certaines demandes relatives au droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention). La Cour peut décider de suspendre une expulsion quand la victime n'a accès à aucun logement alternatif.<sup>49</sup>

En Espagne, la Cour européenne des Droits de l'Homme a ordonné la suspension des expulsions dans lesquelles aucun logement alternatif n'avait été proposé en vertu des articles 3 et 8 de la Convention européenne : A.M.B. et autres c. Espagne<sup>50</sup>, Raji et autres c. Espagne<sup>51</sup>, Ceesay Ceesay et autres c. Espagne<sup>52</sup>. Dans cette dernière, la CEDH a donné au gouvernement espagnol un délai de 20 jours pour expliquer les mesures que les autorités locales allaient mettre en œuvre afin de ne pas violer la Convention, en se référant spécialement aux enfants, au logement et à l'aide sociale.

Dans l'affaire P.H. et autres c. Italie<sup>53</sup>, les requérants ont introduit une requête de mesure provisoire auprès de la CEDH au titre de l'Article 39 afin de demander à l'Etat de leur fournir à eux et leur famille un hébergement adéquat et de suspendre les nouvelles expulsions. La Cour a ajourné l'examen de la requête après avoir demandé aux différentes parties de fournir davantage d'informations. Alors que la réponse du gouvernement aux questions de la Cour n'indiquait pas clairement si les requérants avaient été relogés ou non, la Cour a décidé d'introduire une mesure

provisoire enjoignant le Gouvernement italien de fournir un hébergement temporaire aux mineurs et à leurs parents, sans les séparer.

Dans l'affaire Yordanova mentionnée plus haut, la Cour avait accordé une mesure provisoire pour mettre fin à l'expulsion d'une communauté Rom établie de longue date, après que celle-ci a épuisé toutes les voies de recours disponibles dans le système juridique bulgare.

De manière similaire, **le Comité européen des droits sociaux** peut aussi prévoir des mesures immédiates en vertu de l'article 36 de son Règlement. C'est le cas dans l'affaire Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. Belgique<sup>54</sup>, réclamation n° 195/2020.

Comme complément aux prévisions de la Charte sociale déjà énoncées, le comité des droits sociaux a établi que lorsque l'expulsion doit survenir, *« il incombe à l'Etat de s'assurer que les procédures d'expulsion sont exécutées dans le respect de la dignité des personnes concernées, seraient-elles d'occupants illégaux, et sont assorties de solutions de relogement ou d'autres mesures compensatoires »*. Le Comité européen<sup>55</sup> s'est lui aussi prononcé à ce propos dans l'affaire FEANTSA c. France en rappelant que les expulsions *« doivent être justifiées et exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, et assorties de solutions de relogement. »*

## RESPECTER LES NORMES INTERNATIONALES RELATIVES AUX EXPULSIONS DU DOMICILE

- 1**  
[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/SR\\_housing\\_COVID-19\\_guidance\\_evictions.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_evictions.pdf)  
<https://make-the-shift.org/prohibition-on-evictions/>
- 2**  
Les États membres de l'UE doivent prendre des mesures pour mettre un terme aux expulsions et prévenir le sans-abrisme : [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/Position\\_papers/EU\\_Member\\_States\\_must\\_act\\_to\\_stop\\_evictions\\_and\\_prevent\\_homelessness\\_Statement\\_-\\_template\\_FR.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/Position_papers/EU_Member_States_must_act_to_stop_evictions_and_prevent_homelessness_Statement_-_template_FR.pdf)
- 3**  
Observation Générale no 4: Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte).
- 4**  
<https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-housing/forced-evictions>
- 5**  
Digest. Comité européen des Droits sociaux : <https://rm.coe.int/digest-2018-paris-i-ii-iii-iv-fr/1680939fa8>
- 6**  
Conclusions 2005, Lituanie.
- 7**  
Conférence des Eglises européennes (CEC) c. Pays-Bas, réclamation n° 90/2013, décision sur le bien-fondé du 1 juillet 2014, §136.
- 8**  
Résolution du Parlement européen du 21 janvier 2021 sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous (2019/2187(INI))  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_FR.html)
- 9**  
CEDH article 8, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_8\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_FRA.pdf)
- 10**  
*Monika Kusionova c/ SMART Capital A.S., C-34/13, 20 septembre 2014* : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=157486&doclang=FR>
- 11**  
Arrêt Aziz, [EUC:2013:164](https://eur-lex.europa.eu/eli/cj/oj/2013/164), point 61.
- 12**  
Voir ordonnance du président de la Cour Sánchez Morcillo et Abril García, [EUC:2014:1388](https://eur-lex.europa.eu/eli/cj/oj/2014/1388).
- 13**  
Mohamed Aziz c. Caixa de Catalunya, C415/11, [14 mars 2013].
- 14**  
Banco Popular Español SA, C-537/12 et C-116/13, [14 novembre 2013].
- 15**  
Rêves brisés. Impact de la crise du logement en Espagne sur les groupes vulnérables Human Rights Watch | May 2014 [https://www.hrw.org/reports/spain0514\\_ForUpload\\_0.pdf](https://www.hrw.org/reports/spain0514_ForUpload_0.pdf)
- 16**  
*Mc Cann c. Royaume-Uni*, requête n° 19009/04, 13 mai 2008, §50.
- 17**  
*Winterstein et autres c. France* (requête no 27013/07) rendu par la CEDH le 17 octobre 2013. <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-126910>
- 18**  
*Yordanova et autres c. Bulgarie*, (Requête no 25446/06), [24.04.2012] <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110449>
- 19**  
*Hirtu et autres c. France* (Requête no 24720/13), [14.5.2020] <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-202442>
- 20**  
*Faulkner c. Ireland et McDonagh c. Irlande*. Requêtes nos. 30391/18 et 30416/18.
- 21**  
*F.J.M. c. Royaume-Uni*, <https://www.housingrightswatch.org/jurisprudence/fjm-v-united-kingdom-application-no-7620216-06112018>
- 22**  
López Albán c. Spain (Décision No. 37/2018) [11.10.2019] [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/66/D/37/2018&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/66/D/37/2018&Lang=en)
- 23**  
Recueil de jurisprudence relatif aux droits des habitants de bidonvilles et squats menacés d'expulsion. CNDR Romeurope, Jurislogement, Médecins du Monde et la Fondation Abbé Pierre. Accessible en ligne [ici](https://www.romeurope.org/).
- 24**  
TI Montreuil, 13 mars 2015, n° 11-14-000211.
- 25**  
LCA Versailles, 11 juin 2015, n° 15/00166.
- 26**  
Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Grèce, réclamation n° 15/2003, Décision sur le Bien-fondé du 8 décembre 2004, § 51.
- 27**  
<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr/table-pending-cases>
- 28**  
MBD et al c. Espagne, CDESC, Communication no 5/2015.
- 29**  
Conclusions 2003, Suède.
- 30**  
Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, § 24.
- 31**  
Kenna P., Benjaminsen L., Busch-Geertsema V. & Nasarre-Aznar S. (2018), *Pilot Project - Promoting Protection of the Right to Housing - Homelessness Prevention in the Context of Evictions*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Luxembourg.
- 32**  
La loi Alur de mars 2014 fixe la trêve hivernale du 1er novembre au 31 mars. Dans certaines circonstances, notamment en période de crise sanitaire, le gouvernement a pu décider de prolonger cette période ou de prendre des mesures exceptionnelles en sortie de trêve.
- 33**  
7<sup>e</sup> rapport sur l'état du mal-logement en France, Janvier 2022
- 34**  
Voir 21. Kenna et al (2018). [Winter bans page 173]
- 35**  
Kenna et al (2018)
- 36**  
Kenna et al (2018)
- 37**  
La FEANTSA et le groupe de suivi de la société civile regrettent la réponse de l'Espagne aux recommandations de l'ONU : <https://www.feantsa.org/fr/press-release/2018/02/07/press-release-feantsa-and>
- 38**  
Sixième rapport périodique de l'Espagne 2018 E/C.12/ESP/6
- 39**  
Raquel Rolnik, la Rapporteuse Spéciale sur le droit au logement sur les expulsions des roms. [A/HRC/25/54](https://www.unhcr.org/refugees/fr/rapport-2018)
- 40**  
*MBD et al c. Espagne*, Communication no 5/2015, Comité DESC (20 Jun 2017). [E/C.12/61/D/5/2015]
- 41**  
*Réclamation Collective n° 31/2005* - Centre Européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie [18.10.2006]
- 42**  
*Yordanova et all c. Bulgarie*, Requête no. 25446/06, [24.04.2012]
- 43**  
*Faulkner c. Ireland et McDonagh c. Irlande*. Requêtes nos. 30391/18 et 30416/18.
- 44**  
*Faulkner c. Ireland et McDonagh c. Irlande*. [§ 98]
- 45**  
Brussels Centre for Urban Studies, dans FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2021), *6<sup>e</sup> Regard sur le mal-logement en Europe*.

## RESPECTER LES NORMES INTERNATIONALES RELATIVES AUX EXPULSIONS DU DOMICILE

### 46

Fin de la trêve hivernale : que deviennent les ménages après l'expulsion ? <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/fin-de-la-treve-hivernale-que-deviennent-les-menages-apres-l'expulsion>

### 47

Mesures et objectifs de l'avant-projet de loi, (1) <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-26102021-1559>

### 48

La Iniciativa Ley Vivienda registra 60 enmiendas a la ley del Gobierno junto a diferentes grupos políticos: [https://afectadosporlahipoteca.com/2022/03/31/presentacion-enmiendas-a-la-ley-vivienda-estatal/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=presentacion-enmiendas-a-la-ley-vivienda-estatal](https://afectadosporlahipoteca.com/2022/03/31/presentacion-enmiendas-a-la-ley-vivienda-estatal/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=presentacion-enmiendas-a-la-ley-vivienda-estatal)

### 49

Instruction pratique : demandes de mesures provisoires (Article 39) : [https://www.echr.coe.int/documents/fs\\_interim\\_measures\\_fra.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/fs_interim_measures_fra.pdf)

### 50

*A.M.B. et autres c. Espagne* (requête no 77842/12), <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141341>

### 51

*Raji et autres c. Espagne* (requête no 3537/13), <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-150560>

### 52

*Ceesay Ceesay et autres c. Espagne* (requête no 62688/13) <https://www.housingrightswatch.org/fr/jurisprudence/ceesay-cesay-et-autres-c-espagne-application-n%C2%B06268813-15102013-0>

### 53

*P.H. et autres c. Italie* (requête n° 25838/19) [20.05.2019] <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6409461-8418048>

### 54

*CEDR c. Belgique*, réclamation n° 195/2020. <https://hudoc.esc.coe.int/fre/#%22sort%22%22ESCPublicationDate%20Descending%22%22ESCDdentifier%22%22cc-195-2020-dadmissandimmed-fr%22>

### 55

*FEANTSA c. France*, 5 décembre 2007, réclamation 39/2006, §161.



**RESPECTER LES NORMES INTERNATIONALES  
RELATIVES AUX EXPULSIONS DU DOMICILE**



Photo : ©Yann Levy | Portrait de personnes sans abris à Paris



88