DES FONDATIONS INSTABLES
IL FAUT GARANTIR LE DROIT AU LOGEMENT EN ROUMANIE

EXIGEONS LA DIGNITÉ
LE LOGEMENT, C'EST UN DROIT HUMAIN

AMNESTY INTERNATIONAL
Document public
EUR 39/002/2012
AILRC-FR

Mai 2012

Des enfants se préparent pour aller à l'école dans la zone de « Nouveau Pata Rât », à Cluj-Napoca, en Roumanie), septembre 2011. Ils ont été expulsés et relogés en périphérie de la ville en décembre 2010.
© Mugur Vărzariu

Dans la loi comme dans la pratique, la Roumanie ne respecte pas, ne protège pas et n'assure pas efficacement le droit à un logement convenable pour tous ses citoyens. Les communautés marginalisées, comme les Roms, sont fréquemment victimes de violations systématiques de leur droit au logement.

En Roumanie, les personnes ne bénéficiant pas d'un statut officiel d'occupation ne sont pas protégées par le droit en vigueur. Les plus touchés sont les habitants de quartiers informels et les locataires de logements sociaux dont le bail n'a pas été renouvelé. En vertu du droit international, les gouvernements doivent assurer à chacun un minimum de sécurité d'occupation, indifféremment du statut d'occupation des personnes, c'est-à-dire que celles-ci soient locataires, propriétaires ou qu'elles occupent illégalement leur logement ou leur terrain. Par conséquent, elles doivent être juridiquement protégées des expulsions forcées, du harcèlement et des autres menaces.

Toutefois, en raison des lacunes de la législation relative au logement en Roumanie, de nombreuses personnes, tout particulièrement celles issues de communautés marginalisées, ne sont pas protégées des expulsions forcées.

La Roumanie est partie à nombre de traités internationaux et régionaux protégeant le droit à un logement convenable pour tous. Aux termes de la constitution, ces traités font partie intégrante du droit interne et le gouvernement central comme les autorités locales ont l'obligation de les respecter et de les mettre en application.

Cette synthèse présente les principales règles du droit international que doivent observer les États pour sauvegarder le droit au logement. Elle montre que, souvent, la législation roumaine ne tient pas compte de ces règles.

EXPULSIONS FORCÉES

Une expulsion forcée est une expulsion entreprise sans protections légales, telles qu'une véritable consultation avec les populations touchées afin d'examiner toutes les autres solutions viables alternatives à l'expulsion, un préavis suffisant et des recours juridiques, ainsi que le versement d'une indemnisation et la mise à disposition d'un logement convenable de substitution pour ceux qui ne peuvent pas se loger eux-mêmes.

Un changement est nécessaire

Le cadre juridique actuel comporte des lacunes majeures :

. Il n'existe aucun degré minimum de sécurité d'occupation pour l'ensemble des personnes et beaucoup de celles qui ne bénéficient pas d'un statut officiel d'occupation, comme les habitants de quartiers informels, ne sont pas protégées des expulsions forcées.

. Les expulsions forcées ne sont pas expressément interdites et le droit ne prévoit aucune garantie à respecter avant de procéder à une expulsion.

. Les réinstallations dans des zones dangereuses et/ou polluées qui présentent un risque pour la vie et la santé des personnes concernées ne sont pas interdites.

. Les autorités n'ont pas l'obligation de veiller à ce que soient construits des logements sociaux dans des lieux permettant d'accéder à l'emploi, aux services de santé, aux établissements scolaires, aux infrastructures d'accueil des enfants et à d'autres services.

. Les autorités n'ont pas l'obligation de garantir des normes minima quant à la mise à disposition de services et d'infrastructures pour l'ensemble des citoyens, quel que soit leur type d'occupation.

. La ségrégation raciale en matière de logement n'est pas expressément interdite ; il n'existe aucune protection adéquate contre cette forme de discrimination.

Amnesty International a relevé de nombreux cas dans lesquels des communautés roms ont été expulsées de force et réinstallées dans des habitations non conformes aux normes internationales en matière de logement convenable. Bien souvent, ces habitations surpeuplées ne permettent pas d'accéder à des services, à des établissements scolaires et à l'emploi et sont situées dans des lieux isolés présentant de graves risques environnementaux et sanitaires. L'expulsion forcée de la communauté de la rue Coastei, dans la ville de Cluj-Napoca, et la vie que mènent aujourd'hui ces personnes, sont un exemple de beaucoup de ces violations.

Vue de Craica, le quartier informel le plus étendu de la ville de Baia Mare, en Roumanie, 2011. Une communauté rom y réside depuis les années 1990. Ce quartier abrite à l'heure actuelle plus de 1 000 personnes. Cependant, depuis 2010, les autorités locales ont à plusieurs reprises annoncé un projet d'expulsion pour les personnes vivant dans les quartiers informels de la ville, et de démolition des habitations.
© Mugur Vărzariu

NORMES RELATIVES AUX DROITS HUMAINS
Parmi les traités en vertu desquels la Roumanie doit respecter, protéger et assurer le droit à un logement convenable et toutes les garanties qui en découlent, figurent le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention européenne des droits de l'homme.

Rue Coastei, Cluj-Napoca

« Quand j'ai vu la nouvelle maison, j'ai cru être en enfer. Ça pouvait difficilement être pire. Et c'est là que nous vivons aujourd'hui. Nous sommes neuf dans une pièce de 16 mètres carrés. Tous les matins, en me levant, je regarde par la fenêtre et tout ce que je vois, c'est la décharge. »

Claudia, l'une des victimes de l'expulsion forcée vers le quartier « Nouveau Pata Rât », Cluj-Napoca, octobre 2011

© Joshua Gross, Joshua Tree Photography

Dans la rue Coastei, au centre-ville de Cluj-Napoca, résidaient 356 personnes, majoritairement des Roms. Certains louaient leurs maisons à la municipalité, d'autres vivaient dans des habitations construites sans autorisation officielle. Certains habitaient le quartier depuis 20 ans et prenaient part à la vie de la ville.

La rue Coastei présentait des avantages pratiques : elle permettait l'accès à l'emploi, en particulier aux jeunes mères qui pouvaient exercer une activité à temps plein ou à temps partiel dans le centre-ville, à 10 minutes de marche. L'accès aux écoles et aux jardins d'enfants se faisait aussi à pied. Les enfants participaient à des activités extrascolaires et pouvaient profiter de la bibliothèque située à proximité. Les maisons étaient équipées d'un accès à Internet et les habitants s'y sentaient en sécurité. Le 8 décembre 2010, Claudia a déclaré à Amnesty International : « Ici, je sais avec qui je vis. Je n'ai pas à avoir peur quand je quitte seule la maison. »

« Nouveau Pata Rât », une zone d'unités d'habitations proposées par la municipalité et de constructions de fortune, octobre 2011. En décembre 2010, 76 familles, roms pour la plupart, ont été expulsées de la rue Coastei à Cluj-Napoca, et relogées dans ces logements « provisoires ».
© Joshua Gross, Joshua Tree Photography

EXPULSÉS DE FORCE ET VICTIMES DE SÉGRÉGATION

Le 17 décembre 2010 au matin, les résidents de la rue Coastei ont été expulsés de force de leurs domiciles. Ils n'ont pas reçu de préavis adéquat, n'ont pas été consultés, n'ont pas eu accès à des recours juridiques et aucun logement de substitution convenable n'a été mis à leur disposition. Le seul avertissement officiel qu'ils aient reçu est un préavis écrit que la municipalité leur a remis moins de deux jours plus tôt. La police, des ambulances et les pompiers sont arrivés sur les lieux à 7 heures et l'expulsion a immédiatement commencé. Elena, l'une des femmes présentes ce jour-là, se rappelle qu'il faisait très froid, -20° C. Crima, sa voisine, raconte : « Tout le monde se préparait pour les vacances d'hiver, et en plein milieu des préparatifs, on nous a

conduits à … [en périphérie de la ville], comme des objets. » Les résidents et leurs biens ont été amenés, dans des camions, vers leurs nouveaux logements dans le quartier de Pata Rât, à la périphérie de Cluj. Dana a confié à Amnesty International : « On ne nous a rien expliqué. Ils ne nous ont pas dit où ils allaient nous amener. Ils ne nous ont remis que des clés, seulement une fois que nous avions signé les contrats. » Dana vit aujourd'hui avec ses deux enfants et son mari dans une seule pièce, remplie des meubles de leur précédent appartement.

Les nouveaux logements sont situés sur une colline proche d'un site d'enfouissement des déchets et d'une décharge de produits chimiques. Lorsqu'il fait chaud, l'odeur des produits chimiques imprègne l'air. Les familles relogées se sont vu attribuer une seule pièce dont la taille ne dépasse pas 18 mètres carrés. Les habitants de quatre pièces doivent partager une salle de bains commune équipée seulement en eau froide. Au pied de la colline se trouve le plus vaste campement rom de la ville, dans lequel vivent environ 1 500 personnes. Pour différencier ces deux quartiers, la population locale parle des nouveaux logements comme du « Nouveau Pata Rât ».

Parmi les 76 familles expulsées, une trentaine n'ont pas obtenu de solution de relogement. Certaines sont allées retrouver leurs proches dans le quartier « Nouveau Pata Rât », ce qui a entraîné de graves problèmes de surpopulation. Dans l'une des maisons qu'a visitée Amnesty International, plus de 10 personnes partageaient une même pièce. Certaines personnes ont construit des habitations de fortune près des logements existants, d'autres sont parties s'installer chez des proches ou des amis dans la ville. Ceux qui occupent des habitations improvisées n'ont pas accès à l'électricité, à l'eau, ni aux installations sanitaires. Étant donné que leurs logements ne bénéficient d'aucune autorisation officielle, ils craignent d'être à nouveau expulsés de force et de perdre leurs logements.

Des représentants des autorités locales ont reconnu que les logements de « Nouveau Pata Rât » ne correspondaient pas aux critères fixés par la législation roumaine, mais a tenté une nouvelle fois de se justifier en évoquant une situation « temporaire ». En décembre 2010, le maire adjoint de Cluj-Napoca a affirmé : « Juridiquement, le fait qu'il s'agisse de logements temporaires nous permet de mettre de côté les critères en matière d'accès au logement qui sont obligatoires pour les autres types de logements. » Toutefois, les critères de la loi relative au logement doivent s'appliquer dans ces circonstances : les « habitations temporaires » ne font pas exception. De plus, en mai 2012, soit 17 mois plus tard, les résidents de « Nouveau Pata Rât » vivent toujours sur les lieux. L'adjectif « temporaire » est donc fallacieux.

L'ACCÈS À LA VILLE

Le fait d'être expulsé de force vers des logements de mauvaise qualité en périphérie d'une ville, avec un accès limité aux services et peu ou pas de revenus, bouleverse profondément le rythme de vie quotidien et établi. Par exemple, pour accompagner ses enfants à l'école, Elena prend le bus pour se rendre au centre-ville tous les matins à 7h15. Elle doit se lever à 5 heures, puisqu'elle partage une salle de bains avec 40 autres personnes. En attendant que ses enfants sortent de l'école, à 12h30, Elena

reste dans le centre-ville où elle cherche un emploi ou aide ses amis à vendre des fleurs. Elle a toujours l'espoir de trouver un travail, mais cela est devenu encore plus difficile depuis son expulsion.

Pata Rât est situé à neuf kilomètres du centre-ville, ce n'est pas une zone résidentielle et les transports y sont peu fréquents et chers. Ses habitants considèrent que le manque de transports en commun abordables est l'un des problèmes majeurs auxquels ils sont confrontés. Parmi les autres difficultés se trouvent le manque d'accès à l'enseignement primaire et aux écoles maternelles, ainsi qu'aux services de santé. L'arrêt de bus le plus proche est à 2,5 kilomètres, l'école la plus proche à neuf kilomètres et le premier centre commercial à 10 kilomètres.

En plus d'avoir connu le traumatisme lié à l'expulsion forcée, les habitants de « Nouveau Pata Rât » voient leur vie extrêmement affectée par ces logements inadaptés et l'ensemble des violations qui en découlent. Les résidents doivent avoir accès à des recours efficaces pour compenser les pertes engendrées, notamment disposer d'une solution de relogement convenable et recevoir une indemnisation adaptée.

L'expulsion forcée de la rue Coastei n'est qu'un cas parmi tous ceux relevés par Amnesty International au cours de ces dernières années. Elle doit être un signal d'alarme pour inciter le gouvernement roumain à reconnaître ses responsabilités, notamment : renforcer sa législation, ses politiques et ses procédures en matière de logement et mettre en œuvre les protections et garanties requises par le droit international pour éviter la répétition de cas similaires.

« Nous ne demandons pas des palais ou des châteaux, mais simplement un logement décent pour tous. »

Elena, une femme rom expulsée de la rue Coastei, à l'occasion de l'action médiatique de la Journée mondiale de l'habitat à Cluj-Napoca, octobre 2011.

© Amnesty International

Une maison rom à Craica, un quartier informel de Baia Mare, en Roumanie, septembre 2011.
© Mugur Vărzariu

Une famille rom à Pirita, un quartier informel de Baia Mare, septembre 2011.
© Mugur Vărzariu

Des femmes roms à Ferneziu, un quartier informel de Baia Mare, septembre 2011.
© Mugur Vărzariu

Aladar et son compagnon devant leur maison à Baia Mare, septembre 2011.
© Mugur Vărzariu

Edita, qui est aveugle, vit dans le quartier de Craica à Baia Mare. Edita et son mari ont investi afin d'améliorer leur habitation, mais ils vivent sous la menace d'une expulsion forcée.
© Mugur Vărzariu

Ramona, mère de deux enfants, montre son avis d'expulsion, Baia Mare, septembre 2011.
© Mugur Vărzariu

Pata Rât, Cluj-Napoca, octobre 2011.
© Joshua Gross, Joshua Tree Photography

Certains quartiers informels de Roumanie, comme ceux de Baia Mare, existent depuis le début des années 1990. Ils étaient tolérés par les autorités et les Roms étaient même encouragés à construire dans cette zone. Cependant, les mêmes autorités prévoient actuellement des expulsions forcées, dans le but de faire partir les Roms de leur ville. De nombreuses communautés roms vivent sous la menace d'une expulsion.

POINTS DE LA LOI RELATIVE AU LOGEMENT

La législation roumaine protège-t-elle le droit au logement ?

Les autorités roumaines doivent veiller à ce que les normes internationales en matière de droits humains figurent dans la législation relative au logement et soient appliquées.

Il revient à la Roumanie d'adopter de nouvelles lois, et de réviser et modifier les lois existantes pour garantir qu'elles soient conformes aux traités internationaux auxquels le pays est partie. La législation roumaine doit :

RECONNAÎTRE ET PROTÉGER le droit à un logement convenable en tant que droit juridique pouvant être invoqué devant les tribunaux.

INTERDIRE les expulsions forcées et exiger le respect des garanties énoncées ci-dessous avant que toute expulsion ne soit entreprise :

. Une véritable consultation avec les populations touchées afin d'examiner toutes les autres solutions viables alternatives à l'expulsion ;

.Un délai de préavis suffisant et raisonnable ;

. Des informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement ;

. Des garanties relatives au processus d'expulsion en lui-même ;

. La proposition de voies de recours juridique et d'une assistance juridique si nécessaire ;

. Le versement d'une indemnisation pour toutes les pertes engendrées ; et

. La mise à disposition d'un logement de substitution, conforme aux normes internationales en matière de logement convenable, pour ceux qui ne peuvent pas se loger eux-mêmes.

INTERDIRE les discriminations et prendre en compte tous les motifs de discrimination définis dans la législation internationale, y compris la ségrégation raciale en matière de logement. Ces dispositions législatives doivent :

. S'appliquer aux acteurs publics et privés ;

. Mettre en œuvre des mécanismes visant à identifier et combattre toute tendance versant vers une ségrégation raciale en matière de logement.

METTRE EN PLACE des mécanismes efficaces visant à surveiller la situation du pays en matière de logement. Ces mécanismes de surveillance permettront d'identifier les personnes ne jouissant pas d'un minimum de sécurité d'occupation (afin de les protéger des expulsions forcées, du harcèlement et des autres menaces) ; les sans-abri ; les personnes vivant dans des logements inadaptés et les groupes de personnes rencontrant le plus d'obstacles pour exercer leur droit à un logement convenable.

ÉTABLIR un cadre conférant une sécurité juridique d'occupation aux personnes ne jouissant pas du degré minimum du statut d'occupation, en consultant véritablement les populations touchées. Ceci requiert également :

. Des procédures établies dans des délais déterminés visant à réviser et à réformer les lois et réglementations d'aménagement du territoire et d'urbanisme, qui constituent des obstacles pour les personnes souhaitant améliorer leur sécurité d'occupation ;

. Lorsque cela s'avère possible, une identification des solutions envisageables pour les personnes souhaitant régulariser leur statut d'occupation ;

. Une identification des solutions envisageables pour les personnes vivant dans des zones où leur statut ne peut être régularisé, en donnant la priorité aux populations vivant dans des zones dangereuses présentant des risques environnementaux et sanitaires. Toute réinstallation doit respecter les normes internationales en matière d'expulsions et de logement convenable pour les habitations de substitution proposées ;

. Des procédures établies dans des délais déterminés pour revoir et réformer toute loi niant l'égalité de protection en fonction du statut d'occupation des personnes.

METTRE EN PLACE des mesures garantissant des logements accessibles financièrement, notamment :

. Des règlementations permettant de superviser les niveaux des loyers et autres coûts liés au logement, l'augmentation du prix des loyers, des prêts immobiliers et de toute autre forme de financement, afin de garantir que les coûts liés au logement n'influent pas sur les autres besoins ;

. Des programmes adressés en priorité aux groupes de personnes les plus désavantagées, et permettant de subvenir de manière adéquate aux besoins existants en matière de subventions au logement, de logements sociaux ou de toute autre forme d'assistance aux personnes qui ne peuvent obtenir un logement accessible financièrement pour elles ;

. Des programmes permettant d'identifier les habitations inoccupées afin de faciliter l'accès à des logements à bas coût ;

. Des programmes et politiques visant à garantir la disponibilité de matériaux de construction à bas coût, en particulier pour les groupes défavorisés.

METTRE EN PLACE des normes pour garantir le caractère « convenable » des logements, en fixant des exigences conformes aux normes internationales en termes d'habitabilité, de durabilité, de situation et de disponibilité des services, des installations et des infrastructures. Cela implique également que :

. L'ensemble des autorités locales se conforment à ces normes lors de la construction de tout nouveau logement, ou de la réinstallation de communautés ;

. Les normes existantes soient révisées dans un délai déterminé, afin de garantir leur conformité avec les normes internationales ;

. Personne, quelle que soit sa capacité à payer, ne soit privé de la quantité d'eau minimum nécessaire à un usage personnel et domestique, et des installations sanitaires minimales.

. Les programmes de subvention existants soient révisés pour garantir que les personnes aient la possibilité de chauffer leur habitation en hiver ;

. Les programmes et les politiques soient établis de manière à faciliter la réhabilitation des habitations ne correspondant pas aux normes en matière de logement convenable, qu'ils concernent en priorité les groupes de personnes les plus défavorisées et les zones présentant un danger pour la santé et la vie des résidents, en raison de la mauvaise qualité des logements.

ÉTABLIR un cadre pour l'adoption d'une stratégie nationale en matière de logement qui fixe des objectifs à atteindre dans un délai déterminé afin d'améliorer progressivement les conditions de logement, les responsabilités des différents organes publics et le suivi de la mise en œuvre. Veiller à ce que les citoyens participent à l'élaboration de cette stratégie, en particulier les membres des groupes défavorisés.

METTRE EN PLACE des mécanismes efficaces de surveillance de toutes les autorités, au niveau national comme au niveau local, pour garantir que celles-ci agissent conformément à ces dispositions juridiques.

FOURNIR un recours effectif et des indemnisations à toute personne dont le droit à un logement convenable est bafoué, y compris un recours aux tribunaux si nécessaire.

Des logements sociaux pour des familles roms dans la rue Horea, à Baia Mare, juillet 2011. Ce bâtiment délabré ne dispose pas d'accès à l'eau et à l'électricité, ni d'installations sanitaires.
© Mugur Vărzariu

Un des logements les plus anciens du quartier informel de Craica, Baia Mare, en Roumanie, septembre 2011.
© Mugur Vărzariu

Intérieur du logement d'une famille rom dans le quartier informel de Craica, à Baia Mare, septembre 2011.
© Mugur Vărzariu

LA RÉALITÉ ACTUELLE DES DROITS RELATIFS AU LOGEMENT EN ROUMANIE

L'ABSENCE D'UN DEGRÉ MINIMUM DE SÉCURITÉ D'OCCUPATION

Aux termes de l'actuelle loi relative au logement, tout citoyen a le droit d'accéder librement à un logement. Toutefois, la loi ne relie pas expressément le « droit à accéder à un logement » à l'obligation qu'ont les autorités de fournir des protections juridiques contre les expulsions, le harcèlement et les autres menaces à l'ensemble des personnes, indifféremment de leur statut d'occupation.

La loi protège les locataires et précise les conditions sous lesquelles le propriétaire peut les expulser de manière légale. Le Code de procédure civile interdit les expulsions entre 20 heures et 6 heures, et du 1er décembre au 1er mars. Les locataires peuvent être expulsés s'ils ne payent pas leur loyer, mais une telle expulsion exige une décision de justice. Cependant, les personnes ne bénéficiant pas d'un statut officiel d'occupation, comme les habitants des quartiers informels, ne sont pas protégées. En effet, le Code civil exclut de manière explicite la protection contre les expulsions pour les personnes qui « occupent de manière abusive, *de facto*, et sans aucun titre, un logement ».

La loi relative à la construction autorise la destruction de bâtiments construits sans autorisation. Toutefois, elle n'exige pas des autorités qu'elles fournissent les garanties nécessaires avant l'expulsion des résidents, telles qu'une consultation et un préavis adéquats. En raison de cette absence de protection universelle contre les expulsions forcées, les personnes vivant dans des quartiers informels, roms pour la plupart, se trouvent dans une situation de grande vulnérabilité. Elles n'ont généralement pas la capacité de contester une décision d'expulsion et en l'absence de garanties les protégeant, nombre d'entre elles vivent au quotidien avec le risque de subir une expulsion forcée.

Nombre de ces campements ont été longtemps tolérés par les municipalités locales. Dans certains cas, les habitants étaient autorisés à se raccorder à l'électricité ou à bénéficier d'autres services, en raison d'arrangements temporaires avec les autorités locales. Toutefois, comme ces habitants ne bénéficiaient d'aucun statut formel d'occupation, ils ont été menacés d'expulsion forcée lorsque l'administration a changé.

Des familles roms remplissent des bidons d'eau, Labirintului, Tulcea, avril 2011. L'eau a

Expulsion de Roms de la rue Coastei, Cluj-Napoca, décembre 2010.
© www.citynews.ro

été coupée dans tout le bâtiment et les familles sont depuis contraintes de demander à leurs voisins de leur fournir de l'eau, ou de marcher jusqu'au robinet public le plus proche, dans un cimetière à plusieurs kilomètres de là.
© Amnesty International

Une maison à Pata Rât, Cluj-Napoca, en Roumanie, octobre 2011.
© Joshua Gross, Joshua Tree Photography

Une petite fille rom en train d'effectuer un des quatre à cinq trajets quotidiens pour rapporter de l'eau, à Craica, Baia Mare, septembre 2011. Seulement deux pompes à eau sont en service pour 1 000 habitants roms.
© Mugur Vărzariu

LE MANQUE DE GARANTIES CONTRE LES EXPULSIONS FORCÉES

Les expulsions forcées des communautés roms des quartiers informels se répètent dans l'ensemble de la Roumanie (Voir *Une fracture juridique. Les Roms et le droit au logement en Roumanie*, Index : EUR 39/004/2011). L'exigence d'une véritable consultation avant toute expulsion figure dans les normes internationales relatives aux droits humains, mais n'apparaît pas dans la législation roumaine. En conséquence, les autorités locales ignorent souvent cette obligation et n'ont qu'à prendre la décision d'une expulsion forcée et de la démolition des habitations.

La législation ne comporte aucune disposition exigeant des autorités qu'elles émettent, dans un délai raisonnable, un préavis suffisant avant d'entreprendre l'expulsion d'habitants de quartiers informels. Une expulsion peut être différée si les personnes concernées contestent la décision. En réalité, celles-ci sont souvent informées de la décision quelques heures seulement avant l'expulsion, et ne disposent pas des ressources nécessaires pour intenter une action en justice. Si une assistance juridique est garantie par la loi pour les personnes ne disposant pas des ressources nécessaires, elle est généralement inaccessible dans les affaires civiles. En ce qui concerne le fait de veiller à ce que les expulsions ne soient pas menées dans de mauvaises conditions météorologiques, comme l'exige le droit international relatif aux droits humains, les autorités locales ont à maintes reprises démontré qu'elles ne se considéraient pas soumises à cette règle lorsqu'il s'agit de quartiers informels.

LE MANQUE D'ACCÈS AUX SERVICES

La loi relative au logement garantit à tous les locataires l'accès à l'électricité, à l'eau potable, à un traitement des eaux usées et à une collecte des déchets. En dépit de

cette disposition juridique, les autorités locales ont, dans de nombreux cas, coupé l'accès d'immeubles entiers aux services d'eau et d'électricité en raison de retards de paiement. Cela constitue une violation des obligations internationales de la Roumanie en matière de droits humains, car les autorités ne peuvent refuser à quiconque la quantité d'eau minimum nécessaire à un usage personnel et domestique. Amnesty International s'inquiète aussi de constater que les autorités n'ont recherché aucune solution alternative à ces coupures, comme des échéances pour les remboursements de dettes ou le versement de subventions aux personnes dans le besoin.

La situation est pire encore dans les quartiers informels. Les habitants n'ont pas la garantie d'un accès à l'eau ou à l'électricité, dont ils ont besoin pour chauffer leur domicile en hiver. Amnesty International a enquêté sur des cas où des dizaines de familles – et même des centaines, dans un cas précis - partageaient une même pompe à eau. Certaines personnes n'ayant aucun accès à l'eau parcouraient de longues distances à pied à la recherche de sources d'eau, telles que des cimetières, des pompes à eau dans des usines désaffectées, ou dans des foyers de particuliers ayant accepté de les aider. Déjà en 2002, le gouvernement roumain avait fait l'objet de critiques formulées par le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit au logement pour n'avoir pas su résoudre le problème de l'accès inégal aux services liés au logement, en particulier au sein des communautés pauvres.

L'ABSENCE D'UNE ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE DES LOGEMENTS

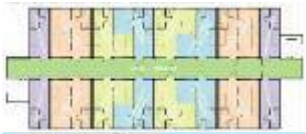
Dans les années 1990, la rapide privatisation des logements en Roumanie a entraîné une forte augmentation de l'accès à la propriété, qui a atteint 97 % en 2000. Toutefois, les nouveaux propriétaires n'étaient pas préparés à assumer financièrement les coûts d'entretien liés à la propriété. Les ménages à faible revenu ont été les plus touchés.

En théorie, les personnes et les familles disposant de faibles revenus peuvent prétendre à un logement social. Le loyer de ce type d'habitation est subventionné par les autorités locales et ne doit pas excéder 10 % du revenu mensuel d'un ménage. Cependant, en conséquence de la privatisation, les parcs de logements sociaux sont extrêmement limités et le nombre de personnes dans le besoin est largement supérieur au nombre d'habitations disponibles. Beaucoup de Roms résidant dans des quartiers informels à travers la Roumanie ont montré à Amnesty International des demandes de logements sociaux déposées en vain depuis de nombreuses années.

LE MANQUE D'HABITABILITÉ

Le seul critère d'habitabilité spécifié dans la loi relative au logement est l'espace utilisable par personne. Les autres critères, tels que la distance minimum des installations agricoles ou des lieux gestion des déchets, sont établis par une ordonnance du ministère de la Santé qui a force de loi. Mais souvent, les autorités locales n'ont pas respecté ces exigences et ont réinstallé des personnes dans des zones dangereuses ou polluées présentant un risque pour la vie et la santé des futurs résidents. Ces zones de relogement étaient notamment situées à proximité de sites d'enfouissement des déchets, d'usines de traitement des eaux usées, d'anciennes zones industrielles ou d'élevage de poulets.

© Municipality of Constanța



© Municipality of Constanța

Images de synthèse illustrant le projet de « quartier de logements sociaux » de la municipalité de Constanța, qui prévoit 2 376 unités d'habitation sous la forme de conteneurs. Cependant, des inquiétudes existent quant à l'adéquation de ce type de logements, et la ségrégation réelle envers les Roms résultant de ce projet.

Une ancienne ferme d'élevage de poulets dans la banlieue de Piatra Neamț, en Roumanie, avril 2011. Les autorités locales y ont relogé environ 100 familles roms après leur expulsion du centre-ville. Le bâtiment a été divisé en habitations d'une pièce, toutes occupées par quatre à dix personnes.
© Amnesty International

Rue Horea, à Baia Mare, juillet 2011. Un mur de deux mètres de hauteur a été construit par les autorités locales pour séparer un quartier non rom des logements sociaux majoritairement occupés par des Roms. En novembre 2011, le Conseil national de lutte contre les discriminations, un organisme indépendant chargé de l'égalité en Roumanie, considérait que la construction de ce mur constituait une discrimination et condamnait la municipalité à une amende 6 000 lei roumains (environ 1400 euros). Il a préconisé la démolition du mur et l'amélioration des conditions de logement des Roms vivant rue Horea.
© Mugur Vărzariu

RELOGEMENT INADÉQUAT ET SÉGRÉGATION

La loi relative au logement n'interdit pas explicitement la réinstallation de personnes dans des zones inadaptées, où l'accès à l'emploi, à l'enseignement, aux services de santé et aux autres services est coûteux ou compliqué. Les autorités ont souvent relogé les communautés roms dans des zones où règne la ségrégation, en périphérie des villes. Par conséquent, pour pouvoir recevoir un enseignement ou trouver un emploi, les enfants et adultes roms doivent parcourir de longues distances à pied ou utiliser les transports en commun, chers et peu fréquents – une dépense qu'ils peuvent difficilement se permettre de manière régulière.

Bien que la loi contre les discriminations interdise les discriminations dans le cadre de l'accès au logement, elle n'interdit pas la ségrégation raciale, comme forme de discrimination, en matière de logement. De plus, la loi relative au logement n'interdit pas la construction de nouveaux logements pouvant entraîner une ségrégation raciale envers un groupe spécifique. L'absence d'une telle interdiction, associée aux attitudes et perceptions négatives à l'égard des Roms ouvertement exprimées à tous niveaux par des hauts fonctionnaires, a permis aux autorités locales de mettre en œuvre des projets créant des « logements sociaux pour les personnes vulnérables » où règne une véritable ségrégation.

Par exemple, en 2010, l'autorité locale de Constanta a lancé la création du « campus Henri Coandă », conçu pour répondre aux besoins en logement des ménages à faible revenu. Ce projet vise à proposer des logements sous la forme de conteneurs métalliques dans une ancienne base militaire. Bien que ces habitations ne respectent pas les critères de logement convenable, la municipalité a annoncé en février 2012 le lancement d'un projet visant à attribuer 1 000 de ces « maisons-conteneurs » en fonction d'un système de points. Les familles recevant le plus de points sont celles de plus de cinq enfants, et dont les revenus sont inférieurs à 125 lei roumains (27 €), ainsi que les familles « en situation particulière ». Étant donné que les familles nombreuses sont considérées comme caractéristiques des familles roms à faible revenu, un tel système de points est préoccupant dans la mesure où il vise avant tout les Roms, créant ainsi des logements sociaux marqués par la ségrégation.

LE MANQUE D'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES POUR LES AUTORITÉS LOCALES

En raison du développement de la décentralisation, c'est désormais aux autorités locales qu'il revient de créer des politiques relatives au logement en Roumanie. Celles-ci doivent contrôler la gestion des parcs de logement, ainsi que la construction de nouvelles habitations. Aux termes du droit roumain, toutes les politiques publiques doivent être menées dans le respect de deux principes de base : l'obligation de rendre des comptes et la légalité.

Pourtant, en matière de droit à un logement convenable, les autorités locales connaissent peu et comprennent mal ces dispositions. Dans de nombreux cas, lors de la mise en application de projets de développement local, Amnesty International et d'autres organisations ont fait état de violations des droits humains commises par les autorités locales, souvent et plus particulièrement à l'encontre des Roms. Le gouvernement n'a pas mis en place de mécanismes de surveillance obligeant les autorités locales à répondre de leurs actes afin de garantir que tous acteurs de l'État agissent en conformité avec les obligations internationales de la Roumanie.

FAIRE DES DROITS RELATIFS AU LOGEMENT UNE RÉALITÉ

Le droit à un logement convenable n'est pas efficacement protégé dans la législation roumaine. Ainsi, les autorités locales peuvent fréquemment porter atteinte au droit au logement en toute impunité, et sont rarement tenues pour responsables de leurs actes.

Les victimes sont souvent parmi les personnes les plus défavorisées, telles que les Roms.

Les recherches menées par Amnesty International ont révélé que les municipalités de Miercurea Ciuc, de Baia Mare, de Cluj-Napoca, de Piatra Neamt et de Tulcea avaient entrepris des expulsions forcées, ou prévoyaient de le faire. Dans de nombreux cas, les personnes expulsées (roms pour la plupart) ont été relogées dans des logements inadaptés et surpeuplés équipés d'un nombre réduit d'infrastructures, qui présentent de graves dangers pour la santé, ne leur permettent pas d'accéder à nombre de services et les isolent du reste de la société.

Il est de la responsabilité du gouvernement central de Roumanie de veiller à ce que les droits humains de chacun, y compris le droit à un logement convenable, soient respectés dans l'ensemble du pays. À cette fin, le gouvernement roumain doit réformer sa législation relative au logement pour garantir qu'elle protège, respecte et assure le droit à un logement convenable pour tous les citoyens. La décentralisation n'est pas une excuse. Il est de la responsabilité du gouvernement de mettre en application les obligations qui lui incombent en vertu de traités internationaux et régionaux relatifs aux droits humains. Il doit immédiatement passer à l'action.

Action médiatique lors de la Journée mondiale de l'habitat à Cluj-Napoca (Roumanie), le 3 octobre 2011. Cet événement était co-organisé par Amnesty International, les ONG locales Amare Prhala et Fundatia Desire, le Groupe de travail des organisations civiles et des représentants des communautés roms victimes d'expulsions forcées.
© Joshua Gross, Joshua Tree photography

AGISSEZ

Amnesty International appelle le gouvernement roumain, en particulier le ministère du Développement régional et du Tourisme, à adopter une législation relative au logement conforme aux normes internationales en matière de droits humains. Les principes sont résumés dans la liste des « points de législation relative au logement ». Plus particulièrement, Amnesty International appelle le gouvernement roumain à garantir que :

. Toute personne jouisse pour le moins d'un minimum de sécurité d'occupation qui lui apporte une protection légale contre les expulsions forcées, les actes de harcèlement et autres menaces ;

. La loi relative au logement interdise expressément les expulsions forcées et prévoie des garanties à respecter avant de procéder à toute expulsion, conformément aux normes internationales relatives aux droits humains ;

. La loi relative au logement établisse un cadre permettant, lorsque cela est possible, de réviser la planification et d'autres réglementations qui constituent actuellement des obstacles pour les personnes souhaitant améliorer leur sécurité d'occupation et régulariser leur situation ;

. La loi relative au logement établisse un cadre permettant de garantir la disponibilité de logements accessibles financièrement, notamment grâce à la révision des programmes de logements sociaux, à une réglementation des loyers et à la tarification de matériaux de construction pour la construction de logements à faibles coûts ;

. La loi relative au logement interdise expressément les réinstallations dans des zones dangereuses et/ou polluées, et qui présentent un risque pour la vie et la santé des personnes concernées ;

. La loi relative au logement oblige expressément les autorités à veiller à ce que tous les sites de réinstallation soient conformes aux normes internationales en matière de logement convenable ;

. La loi relative au logement garantisse qu'aucune personne, quelle que soit sa capacité à payer, ne soit privée d'accès à la quantité minimum vitale d'eau et à des installations sanitaires ;

. La loi relative au logement oblige les États et les autorités locales à construire des logements sociaux permettant un accès équitable à l'emploi, aux services de santé, aux établissements scolaires, aux infrastructures d'accueil des enfants et à d'autres services ;

. La loi relative au logement interdise expressément la ségrégation, assurant ainsi un traitement égal et une protection contre les discriminations quant à l'accès au logement ;

. La loi relative au logement prévoie des mécanismes de surveillance de toutes les autorités, au niveau national comme au niveau local, pour garantir que celles-ci agissent conformément à ses dispositions. Elle doit également prévoir des recours efficaces pour les victimes de violations.