



Note d'orientation #3

Le droit au logement dans un contexte de déplacement urbain et de fragilité

Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society (VVI)
et Groupe Jérémie.

Carolien Jacobs et Antea Paviotti

Colophon

Ce document fait partie d'une série de notes d'orientation qui sont le résultat d'un projet de recherche sociojuridique sur « La justice et la sécurité au quotidien pour les personnes déplacées et les résidents à Bukavu, RDC », financé par l'Organisation néerlandaise pour la Recherche Scientifique NWO/WOTRO Science for Global Development dans le cadre du programme Security & Rule of Law (Grant numéro W08.40016.10020), et alimenté par les résultats de recherches antérieures (réalisées avec un financement du même programme sous le numéro de subvention W08.400.2014.014). Les citations présentées ici sont tirées d'entretiens avec des personnes déplacées et des résidents à Bukavu. Nous remercions Aembe Bwimana, Innocent Assumani, Joachim Ruhamy et Stanislas Lubala pour leur participation à la recherche. La recherche était une collaboration entre le VVI, Leiden et Groupe Jérémie, Bukavu.

Contact: c.i.m.jacobs@law.leidenuniv.nl | Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society (VVI) | Leiden Law School | Steenschuur 25, 2311 ES Leiden | Pays-Bas | phone +31 71 527 4698 | www.vvi.leidenuniv.nl

Éditeur

Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society

Traduction

Constance de Crayencour

Conception

Paul Oram

Photographie de couverture

Carolien Jacobs

© 2017 VVI/Auteurs. L'analyse, les opinions et les points de vue exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue des bailleurs ou les institutions impliquées.

Tous les droits sont réservés. Sans limiter les droits d'auteur réservés ci-dessus, aucune partie de ce rapport ne peut être reproduite, stockée ou introduite dans un système de récupération, ou transmise, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre) sans la permission écrite du propriétaire du droit d'auteur et de l'auteur (ou les auteurs) du rapport.

Note d'orientation #3

Le droit au logement dans un contexte de déplacement urbain et de fragilité

Résumé

Les personnes qui fuient leurs résidences habituelles en quête de sécurité ont besoin de trouver un nouveau refuge dans le déplacement. Les conflits prolongés peuvent représenter un lourd fardeau pour les centres urbains qui offrent de meilleures conditions de sécurité. Cette note d'orientation politique décrit les trois types d'arrangements en matière de logement recherchés par les personnes déplacées internes (PDI) dans un contexte urbain, plus spécifiquement dans l'est de la République Démocratique du Congo (RDC). À leur arrivée, les gens cherchent refuge au sein de familles d'accueil, mais ils essaient rapidement de trouver un logement à louer. À plus long terme, seul un petit nombre de PDI parviennent à acheter leur propre terrain résidentiel. Les conflits sur les délimitations des parcelles sont fréquents dans les quartiers densément peuplés qui accueillent un grand nombre de PDI. Ces différends sont aggravés par des conditions foncières précaires et par des revendications de chevauchement de terrains qui peuvent s'aggraver dans un contexte de fragilité.

Introduction

Le droit à un logement sûr et décent est reconnu par l'article 48 de la Constitution congolaise et il est soutenu par les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (UNOCHA, 2004: 9-10). Un logement sûr et décent est le premier besoin des personnes qui fuient leurs résidences en quête de sécurité. 87 % des 3,9 millions des PDI en République démocratique du Congo cherchent refuge dans les communautés d'accueil où elles peuvent représenter un fardeau supplémentaire pour les membres de ces communautés (UNOCHA, 2017).

Dans un contexte de déplacement en milieu urbain avec une forte pression sur les ressources et les services disponibles, il existe un risque de tensions entre les résidents de longue durée et les nouveaux arrivants. Les résidents sont moins enclins à accepter les étrangers qu'ils considèrent comme des concurrents et ne sont pas toujours disposés à les accueillir. Une fois installés dans un contexte urbain, les déplacés sont perçus comme une menace par la communauté locale. En raison d'une volonté sous-jacente de protéger leurs propres biens, leurs perspectives et leur mode de vie, les résidents peuvent discriminer les PDI dans l'accès aux services et aux ressources, y compris le logement.

Les PDI qui fuient à Bukavu, dans l'est de la République démocratique du Congo, suivent généralement un processus d'installation dans la nouvelle ville en trois étapes. À l'arrivée, la plupart des gens restent chez une famille d'accueil pour une période allant de quelques jours à quelques mois. Par la suite, ils cherchent un logement à louer auprès d'un propriétaire. Enfin, et seulement après des améliorations considérables de leurs conditions de vie, les gens peuvent parfois acheter leur propre terrain résidentiel. Cependant, à chaque étape les

personnes déplacées sont confrontées à des conflits et des problèmes spécifiques qui entravent leur intégration sociale. Cela affecte leur possibilité de reconstruire leur vie après avoir vécu un déplacement.

Ce document détaille certains des problèmes liés au logement auxquelles sont confrontées les PDI urbaines à Bukavu, en RDC. Notre recherche a montré que les PDI en milieu urbain sont souvent plus vulnérables et ont donc des besoins spécifiques que les membres de la communauté d'accueil n'ont pas (Jacobs & Kyamusugulwa, 2017). Sans prétendre à des généralisations, nous sommes convaincus que bon nombre des résultats fournissent des clés pour comprendre la situation des PDI urbaines dans d'autres pays à travers le monde. Les situations ci-dessous sont tirées d'entrevues avec des personnes interrogées à Bukavu.

1^{ère} étape : l'arrivée en ville

À leur arrivée en ville, la plupart des PDI séjournent avec leur famille d'accueil. En général, ces hôtes sont des membres de la famille (des parents, des membres de la belle-famille ou de la famille éloignée). Même si cela est peu fréquent, il arrive que les PDI soient hébergées par des personnes partageant la même origine. Habituellement, ces hôtes sont arrivés en ville quelques années avant les PDI et ont suivi le même processus d'installation. Les liens familiaux et une origine commune sont une garantie pour les PDI. Ces personnes ont une sorte d'obligation morale d'accueillir des personnes issues de la même famille ou de la même région. Les déplacés s'installent habituellement en périphérie de la ville, ce qui leur permet d'accéder rapidement et facilement aux routes principales qui mènent à leur communauté d'origine. Ces routes représentent aussi des voies de communication qui permettent aux déplacés d'avoir accès aux nouvelles de la communauté d'origine.

Les dispositions d'hébergement ne durent généralement pas très longtemps. Les personnes déplacées demeurent dans leur famille d'accueil pour des périodes pouvant varier de quelques jours à plusieurs années. Toutefois, au bout d'un an la majorité des PDI ont quitté ces familles d'accueil. La durée de la période dépend des besoins des déplacés mais aussi, et surtout, de la capacité d'absorption de la famille d'accueil.

« Vers la fin de la deuxième année, mon cousin a changé d'attitude à mon égard. Un jour, il se décida de me faire asseoir pour me dire qu'il a maintenant beaucoup de charges, qu'il a maintenant trois enfants, que les facilités qu'il avait au début de me prendre en charge ne sont plus possibles. Il m'a annoncé que je ne peux plus continuer à croire que je peux organiser ma vie à partir de chez autrui. Puis, le soir suivant, il m'a refusé d'entrer dans la maison »

Les nouveaux arrivants représentent une charge supplémentaire pour la famille d'accueil, ce qui peut donner lieu à des conflits. Dans un contexte fragile de déplacement massif, les familles d'accueil sont également vulnérables et l'arrivée de membres de la famille représente un défi important pour elles. La volonté d'un hôte d'accueillir des personnes est souvent basée sur sa propre expérience antérieure de déplacement. Les hôtes peuvent imaginer les difficultés auxquelles les nouveaux arrivants doivent faire face dans la nouvelle ville. En même temps, précisément parce qu'elles ont été déplacées par le passé, les familles d'accueil peuvent manquer de capacités financières pour s'occuper des nouveaux arrivants à long terme. Au bout d'un certain temps, il est possible que le chef de la famille d'accueil ne soit plus en mesure de subvenir aux besoins de la famille élargie et décide de chasser les hôtes. Cela

peut être un événement traumatique supplémentaire pour les PDI, surtout s'il arrive inattendu.

La séparation entre les hôtes et les PDI a un impact non seulement sur les conditions de logement d'une PDI. Cela entraîne aussi une érosion du capital social déjà faible sur lequel une PDI peut s'appuyer dans sa recherche de possibilités d'emploi. Nous expliquons cela plus en détail dans le document d'orientation politique # 2.

2^{ème} étape : la recherche d'une location

Après avoir quitté leur famille d'accueil, les PDI en milieu urbain emménagent généralement dans des logements qu'ils louent à des prix abordables. La plupart des PDI préfèrent ce genre d'arrangements plutôt que les structures d'accueil parce que cela les rend moins dépendantes et parce qu'elles se sentent gênées de s'imposer à leurs hôtes. Là encore, l'hébergement est généralement trouvé par des membres de la famille (aussi par des membres de la famille d'accueil) ou avec l'aide de personnes de la même origine. Ces contacts vivent à Bukavu depuis plus longtemps et connaissent mieux les quartiers de la ville où les nouveaux arrivants peuvent se sentir plus à l'aise. Ces personnes peuvent également faciliter l'emménagement dans une nouvelle résidence en payant la caution et les premiers mois de location si les PDI ne sont pas en mesure de couvrir elles-mêmes ces frais. Dans ce genre de situation, la famille et/ou les personnes de la même origine représentent un soutien important pour les nouveaux arrivants. Il faut également indiquer qu'après la période d'accueil, la plupart des PDI recourent toujours au même réseau de personnes, des contacts provenant de leur communauté d'origine, pour franchir une nouvelle étape vers une installation plus durable. Lorsque ces personnes épuisent également leurs ressources financières et qu'aucun emploi n'a encore été trouvé, les PDI risquent d'être confrontées à des problèmes de loyer impayé, avec pour conséquence, souvent imprévue, l'expulsion forcée du lieu de résidence.

Lorsqu'ils n'ont aucun membre de leur famille qui puisse les accueillir, les PDI qui finissent à la rue sont obligées soit de se tourner vers l'église, soit vers d'autres connaissances qu'elles se sont faites à leur arrivée en ville. Souvent, ces connaissances sont des chefs locaux ou des collègues. C'est pourquoi, pour de nombreux PDI, il est encore plus impératif de tisser des liens sociaux dès leur arrivée en milieu urbain. En particulier dans des contextes fragiles, le capital social peut offrir de précieuses possibilités d'avenir et il est donc essentiel d'y investir.

3^{ème} étape : s'installer durablement

Une fois que la situation socio-économique s'est considérablement améliorée, il arrive parfois que les gens décident d'acheter leur propre parcelle de terrain résidentiel. Cela représente un bon indicateur du niveau d'intégration sociale des PDI. Dans les faits, la décision d'acheter une maison ne dépend pas seulement des moyens financiers, mais aussi de l'appréciation du niveau d'intégration dans la nouvelle société par la PDI et l'entourage social. Pour une PDI, l'achat d'une maison dans la nouvelle ville témoigne de sa volonté de s'installer durablement dans ce nouveau contexte. Ainsi, l'achat d'un terrain contribue fortement au sentiment d'intégration et d'appartenance à la ville. Cela est renforcé par l'environnement social qui ne considère généralement plus ces personnes comme des personnes déplacées ou n'appartenant pas à la ville. Les PDI qui sont plus disposées à retourner dans leur lieu d'origine une fois que la sécurité est revenue, -questions financières à part - ont moins tendance à investir de l'argent dans une résidence en milieu urbain.

L'accès à la propriété foncière se fait également par le biais de relations, en particulier les liens familiaux, mais les commissionnaires jouent également un rôle. Les parents sont considérés comme des relations fiables et dignes de confiance pour faciliter ces étapes importantes, surtout s'ils vivent dans la nouvelle ville depuis un certain temps.

« En 1990 j'ai acquis cette maison. Je l'ai acquise par achat avec la facilitation de ma petite sœur qui m'hébergeait et qui maîtrisait les rouages d'achat de maisons à Bukavu »

Cependant, il n'est pas toujours facile de s'installer en milieu urbain, surtout lorsque les résidents de longue durée ne sont pas disposés à accueillir les « Honoka », les envahisseurs des montagnes.

« Les 'Honoka', ceux qui descendent des villages, ont en eux le zèle de grands espaces. Ils pensent qu'ils auront en ville des parcelles aux dimensions des champs qu'ils ont laissés au village »

Il faut remettre ce ressentiment dans un contexte d'urbanisation rapide, avec une pression croissante sur la terre et alors que les ressources et les services disponibles comme l'eau, l'électricité et les soins de santé ne se développent pas au même rythme. Les nouveaux arrivants sont alors mal vus et considérés comme des concurrents supplémentaires sur ces ressources, les services et l'emploi.

Les conflits relatifs au logement dans un contexte de fragilité

Les conflits concernant les délimitations des parcelles sont assez fréquents à Bukavu. Les propriétaires d'une parcelle sont évidemment plus concernés par la revendication des limites que les locataires. Le manque de clarté sur les délimitations d'une parcelle est, dans une large mesure, le résultat d'un marché du logement dans lequel la plupart des transactions ont lieu de manière informelle entre le vendeur et l'acheteur, en présence de témoins des deux parties, mais sans enregistrement formel auprès des services gouvernementaux. L'obtention de documents officiels de propriété est un processus coûteux et fastidieux que la plupart des gens préfèrent éviter. Mais sans de tels documents officiels de propriété, les délimitations sont sujettes à être contestées par les voisins. Les acheteurs pourraient s'apercevoir que le vendeur d'une parcelle n'était pas le propriétaire légitime, ou la parcelle pourrait même être vendue à plusieurs personnes en même temps.

« On vend des parcelles sur base de faux documents et des fausses mesures. C'est quand les constructions débutent qu'on se réalise que les dimensions sont fausses. On peut avoir, par exemple, une parcelle de 8x12m sur les documents, alors que c'est 7x10m. Il y a aussi des escrocs qui vendent une même parcelle ou maison à 2 ou 3 personnes »

Les PDI qui ont une connaissance limitée des accords de propriété conclus par le passé concernant une parcelle particulière sont des proies faciles pour les escrocs qui veulent tirer profit de leur manque de connaissances. Lorsque des conflits surviennent, l'absence de documents de propriété officiels empêche les gens de revendiquer les droits qu'ils considéraient comme acquis.

Alors que la propriété du logement est généralement considérée comme l'un des régimes fonciers les plus sûrs, ce n'est pas nécessairement le cas dans un contexte de fragilité de

l'État. En l'absence de documents écrits, il est difficile de déterminer où se situent les délimitations initiales en cas de litige. Dans de telles situations, les décisions peuvent être prises de manière arbitraire. Lorsqu'un tel cas est porté devant une autorité, l'argent et le trafic d'influence peuvent avoir un impact sur la prise de décision.

« C'est aussi un problème entre la population et les agents de la fonction publique, en particulier en ce qui concerne le Cadastre. Au lieu de se renseigner sur les délimitations auprès des chefs, ils interrogent les voisins, puis ils placent la démarcation à l'endroit indiqué par le demandeur. »

Les conflits relatifs aux logements brisent les relations avec les voisins. Dans un contexte fragile où le capital social est un atout, cela représente un enjeu majeur. Pour les PDI, cela peut être d'autant plus important qu'elles manquent d'un réseau de connaissances développé.¹

Conclusion et recommandations

Dans chacune des trois étapes du processus d'établissement dans la nouvelle ville, les PDI se trouvent dans une position vulnérable qui les expose à des types de conflits spécifiques. À leur arrivée, ils sollicitent le soutien de leur réseau social pour être hébergés. Dans ces familles, les PDI ajoutent leur propre charge à celle des hôtes. Cela peut déclencher des tensions avec la famille d'accueil qui aboutissent à l'expulsion des PDI, dégrader les relations avec leurs proches et, en fin de compte, réduire les possibilités d'intégration sociale dans la nouvelle communauté. En fait, les liens familiaux et l'origine constituent un point d'entrée important pour avoir accès à un large éventail de possibilités dans le contexte urbain.

Si les PDI en milieu urbain louent une résidence, elles ont besoin d'une certaine stabilité financière assurée par un emploi pour payer régulièrement leur loyer mensuel. La plupart du temps, le bail repose sur un accord verbal. Les personnes déplacées sont ainsi exposées à une situation de précarité et d'expulsion forcée.

Enfin, lorsque les PDI urbaines sont en mesure d'acheter des biens immobiliers, elles sont exposées aux escroqueries et au harcèlement, en particulier de la part des résidents de longue durée qui ne sont pas enclins à les accepter. Les propriétaires fonciers, qui sont généralement des résidents de longue durée, ont tendance à favoriser les membres de leur famille dans l'accès à la terre et à la propriété, excluant ainsi les nouveaux arrivants. En outre, le manque de connaissances sur les transactions foncières antérieures ou sur la réputation d'un vendeur fait des PDI des victimes faciles pour les escrocs. L'absence générale de documents officiels de propriété rend difficile pour quelqu'un de l'extérieur de savoir si une transaction fera de lui le propriétaire légitime d'un terrain. Même si un terrain est officiellement enregistré, une personne ayant de l'argent ou des contacts peut tout de même présenter une demande reconventionnelle qui réfute la propriété qui paraissait acquise.

L'accès au logement dans ce nouveau contexte est l'une des premières mesures que les personnes déplacées doivent prendre pour reconstruire leur vie après l'expérience du déplacement. La précarité de leur situation foncière affecte leur intégration sociale qui représente pourtant l'un de leurs besoins les plus urgents. Il est donc recommandé de :

¹ voir l'énoncé de la note d'orientation politique # 4 : Intégration sociale des personnes déplacées dans les zones urbaines.

- Soutenir les familles d'accueil avec une aide spécifique qui leur permettra de prendre soin de leurs proches pour la période où elles en auront besoin. Ces familles sont souvent vulnérables parce qu'elles ont déjà été déplacées. Néanmoins, les familles d'accueil constituent un point de référence crucial et un soutien extrêmement important pour les PDI et leurs débuts dans la nouvelle ville. Ces acteurs peuvent faciliter l'accès au logement et à de nouvelles opportunités dans la nouvelle ville. Il est donc impératif de préserver la relation des PDI avec ces familles afin de faciliter leur intégration dans la nouvelle société. Parallèlement, il est fondamental d'améliorer le bien-être socio-économique des familles d'accueil afin d'éviter tout conflit potentiel entre les nouveaux arrivants et les résidents de longue durée.
- Élaborer des contrats de location écrits. Souvent, les PDI ne sont pas en mesure de payer régulièrement leur loyer mensuel et leur exposition au risque d'expulsion ne dépend que de la décision arbitraire du propriétaire. Des contrats écrits devraient prévoir une clause sur le droit du propriétaire d'expulser un locataire insolvable dans certaines circonstances et dans un délai déterminé. Cela rendra l'expulsion moins inattendue et donc moins traumatisante. En même temps, cela donne aux PDI le temps de chercher un autre logement plus abordable ou de se tourner vers leur famille. Les contrats écrits peuvent également éviter d'autres conflits avec le propriétaire puisque l'expulsion serait prévue et autorisée par le contrat.
- S'assurer que les documents officiels de propriété sont originaux, uniques, conformes à la loi et reconnus par les autorités compétentes. Tout citoyen doit avoir accès à ces documents lors de l'achat d'un terrain. Des mesures devraient également être prises pour faciliter cet accès en termes financiers. Cela pourrait éviter des conflits fonciers dans les zones urbaines qui surviennent lorsque la taille et le prix des parcelles ne sont pas connus, et lorsque la pression sur les terres disponibles est élevée.

Pour en savoir plus

Jacobs, C., & Kyamusugulwa, P. M. (2017). Everyday Justice for the Internally Displaced in a Context of Fragility : The Case of the Democratic Republic of Congo (DRC). *Journal of Refugee Studies*.
<http://doi.org/10.1093/jrs/fex025>

UNOCHA. (2004). *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*.

UNOCHA. (2017). *République Démocratique du Congo: Personnes déplacées internes et retournées*. Factsheet 30 septembre. Accédé le 30.11.2017,
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/idp_fact-sheet_au_30_septembre_2017_fr20102017.pdf