

**Comité des droits économiques, sociaux et culturels****Constatations adoptées par le Comité en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication n° 5/2015\*\***

<i>Communication présentée par :</i>	Mohamed Ben Djazia et Naouel Bellili (représentés par un conseil, Javier Rubio)
<i>Au nom de :</i>	Les auteurs et leurs deux enfants mineurs
<i>État partie :</i>	Espagne
<i>Date de la communication :</i>	20 février 2015
<i>Date des constatations :</i>	20 juin 2017
<i>Objet :</i>	Expulsion du locataire à la suite d'une procédure judiciaire engagée par la propriétaire
<i>Question(s) de procédure :</i>	Abus du droit de présenter une communication ; étayement insuffisant des allégations ; communication dont il ne ressort pas un désavantage notable
<i>Question(s) de fond :</i>	Mesures visant à donner plein effet aux droits reconnus dans le Pacte ; droit à un logement convenable
<i>Article(s) du Pacte :</i>	11 (par. 1)
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	3 (par. e) et f) et 4

1.1 Les auteurs de la communication sont Mohamed Ben Djazia, de nationalité espagnole, et Naouel Bellili, de nationalité algérienne, nés le 25 avril 1959 et le 17 janvier 1984. Les auteurs présentent la communication en leur nom propre et au nom de leurs enfants mineurs, tous deux de nationalité espagnole, nés le 6 mai 2010 et le 13 septembre 2012. Les auteurs affirment que l'État partie a violé les droits qu'ils tiennent du paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 5 mai 2013. Les auteurs sont représentés par un conseil.

1.2 Dans les présentes constatations, le Comité examinera d'abord les renseignements fournis et les allégations formulées par les parties et les tiers (par. 2.1 à 10 *infra*), puis les questions de recevabilité et de fond soulevées dans la communication, avant de formuler ses conclusions et recommandations.

\* Deuxième nouveau tirage pour raisons techniques (2 novembre 2017).

\*\* Adoptées par le Comité à sa soixante et unième session (29 mai-23 juin 2017).



## A. Résumé des renseignements fournis et des allégations formulées par les parties

### Rappel des faits présentés par les auteurs

2.1 Les auteurs affirment que Mohamed Ben Djazia vivait à Madrid dans un logement loué depuis le 15 juillet 1998. En 2009, ils se sont mariés et M<sup>me</sup> Bellili a emménagé dans le logement, où le couple a continué de vivre après la naissance de ses deux enfants. Ils payaient régulièrement leur loyer mensuel.

2.2 En raison de la modicité de ses revenus, dès 1999, M. Ben Djazia a demandé à l'Institut du logement de Madrid (IVIMA) de lui attribuer un logement social. Entre 1999 et 2011, il a présenté trois demandes, en vain<sup>1</sup>.

2.3 M. Ben Djazia a perçu une allocation chômage mensuelle jusqu'au 21 juin 2012<sup>2</sup>. En l'absence de revenu familial, les auteurs n'ont pas pu, les mois suivants, s'acquitter du montant correspondant au loyer mensuel dû à la propriétaire, M<sup>me</sup> B. P. C.

2.4 En mars 2012 et de nouveau le 10 juillet 2012, M<sup>me</sup> B. P. C. a informé M. Ben Djazia qu'elle ne prolongerait pas le bail. Le 31 août 2012, le bail a pris fin à l'expiration de l'échéance contractuelle, mais les auteurs ont refusé de quitter leur logement car ils n'avaient pas de revenus et pas d'autres possibilités de logement.

2.5 Les auteurs affirment qu'à partir de mai 2012, ils ont cherché plus activement un logement en s'adressant à des organismes publics et privés de bienfaisance comme Caritas<sup>3</sup>, sans succès.

2.6 Le 19 novembre 2012, la propriétaire a engagé devant le tribunal de première instance n° 37 de Madrid une procédure orale d'expulsion pour expiration du bail. Le 18 décembre 2012, M. Ben Djazia a comparu devant le tribunal n° 37 et demandé à bénéficier de l'aide juridictionnelle. Le 26 avril 2013, la Commission d'aide juridictionnelle a rejeté sa demande au motif qu'elle n'était pas fondée.

2.7 Le 8 mars 2013, M. Ben Djazia a déposé une demande de revenu minimum d'insertion auprès de la communauté de Madrid.

2.8 Le 30 mai 2013, le tribunal n° 37 a jugé que le contrat de location avait pris fin à la suite de l'expiration du bail et fixé au 9 juillet 2013 l'expulsion des auteurs, se fondant sur les articles 440, paragraphe 4, et 549, paragraphe 3 de la loi sur la procédure civile. Dans son jugement, le tribunal a pris note des arguments de M. Ben Djazia concernant sa situation économique et familiale et, conformément aux articles 158 du Code civil et aux articles 2 et 3 de la loi organique n° 1/1996 du 15 janvier, relative à la protection juridique du mineur, a chargé la Commission des affaires sociales de la communauté de Madrid et le secrétariat chargé de la famille et des services sociaux de la municipalité de Madrid d'adopter toutes mesures relevant de leur compétence pour éviter que M. Ben Djazia ne se retrouve dans une situation d'exclusion et de détresse et, en particulier, d'informer celui-ci dans un délai de vingt jours des dispositions concrètes qu'ils auraient prises.

2.9 Le 4 juin 2013, M. Ben Djazia a adressé une nouvelle demande de logement social à l'IVIMA, y joignant une copie de la décision rendue par le tribunal n° 37 le 30 mai 2013 et de la demande de revenu minimum d'insertion qu'il avait adressée aux services sociaux. À la demande des auteurs, le 20 juin 2013, le tribunal n° 37 a décidé de reporter d'un mois le lancement de la procédure.

<sup>1</sup> Les auteurs fournissent une copie d'un document de la communauté de Madrid, en date du 6 septembre 2013, dans lequel il est indiqué que M. Ben Djazia a déposé plusieurs demandes de logement social (n°s 0001/1999, 000/2001, 000/2002, 019/2004, 01/2005, 02/2006, 3/2007, 019/2007, 74/2008, 74/2009, 03/2010, 04/2010, 74/2010 et 74/2011), mais a été débouté des 13 premières. Selon le document, la dernière demande était toujours à l'examen.

<sup>2</sup> Les auteurs fournissent une copie du rapport sur l'emploi établi par le Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale en date du 14 mars 2013, dans lequel il est dit que M. Ben Djazia a perçu une allocation chômage entre le 22 juin 2010 et le 21 avril 2011 et entre le 24 mars 2012 et le 21 juin 2012.

<sup>3</sup> Les auteurs fournissent une copie d'un document délivré par Caritas Madrid, en date du 28 mai 2013.

2.10 Le 2 juillet 2013, le tribunal n° 37 a estimé que la demande de la propriétaire visant à faire exécuter le jugement du 30 mai 2013 était conforme à la loi et a ordonné que les auteurs et leurs enfants soient expulsés le 11 septembre 2013 et que la Commission des affaires sociales soit informée de cette décision.

2.11 Le 19 juillet 2013, M. Ben Djazia a saisi le tribunal n° 37 pour s'opposer à l'exécution de cette décision et demander qu'il y soit sursis. Il a notamment fait valoir que son expulsion constituerait une violation de son droit à un logement décent et convenable, et a demandé au tribunal n° 37 de rappeler aux services sociaux de la communauté et de la municipalité de Madrid les mesures qu'il leur avait demandé de prendre et d'ordonner à l'IVIMA et à l'Entreprise municipale du logement et de l'aménagement du territoire (EMVS) de le reloger, compte tenu du fait qu'il demandait un logement depuis plus de dix ans.

2.12 Le 22 juillet 2013, le tribunal n° 37 a débouté M. Ben Djazia de sa demande au motif qu'elle ne satisfaisait à aucun des critères définis au paragraphe 1 de l'article 556 de la loi sur la procédure civile. Le 26 juillet 2013, M. Ben Djazia a présenté un recours en révision et en annulation devant le tribunal n° 37, réitérant ses allégations et demandant que soient examinées les autres circonstances de l'affaire et le risque auquel sa famille serait exposée si elle était expulsée sans disposer d'un autre logement. Il a également demandé au tribunal de rappeler aux services sociaux de la communauté et de la municipalité de Madrid, à l'IVIMA et à l'EMVS les mesures qu'il leur avait demandé de prendre.

2.13 Le 29 août 2013, M. Ben Djazia s'est rendu dans un centre d'aide sociale de la municipalité de Madrid, dans le district de Tetuán. Une assistante sociale l'a informé par écrit que les services sociaux pouvaient lui accorder une aide économique d'un mois en lui fournissant un logement où le montant du loyer serait proportionnel à ses revenus, à condition qu'il s'engage à payer le loyer par la suite ; et que, au cas où ses enfants mineurs se retrouveraient sans logement et la famille n'aurait pas d'autre solution, les services sociaux envisageraient l'adoption d'une mesure de protection pour éviter que la famille se trouve en situation de détresse<sup>4</sup>.

2.14 Le 6 septembre 2013, le tribunal n° 37 a rejeté le recours présenté par M. Ben Djazia le 26 juillet 2013.

2.15 Le 10 septembre 2013, M. Ben Djazia a introduit un recours en *amparo* devant le Tribunal constitutionnel et présenté une demande de mesures provisoires tendant à faire surseoir à l'expulsion.

2.16 Le 11 septembre 2013, l'expulsion a été suspendue et reportée au 3 octobre 2013, plusieurs voisins et des membres d'organisations sociales s'y étant opposés.

2.17 Le 20 septembre 2013, M. Ben Djazia a déposé une nouvelle demande de mesures provisoires devant le Tribunal constitutionnel.

2.18 Le 30 septembre 2013, M. Ben Djazia a saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une demande de mesures provisoires. Les auteurs affirment que la Cour a rejeté cette demande et qu'ils ne l'ont par la suite plus saisie d'aucune requête.

2.19 Le 3 octobre 2013, les auteurs et leurs enfants ont été expulsés par la police municipale. Durant l'expulsion, M. Ben Djazia a demandé en vain à la propriétaire de conclure un accord extrajudiciaire afin que sa famille puisse rester dans le logement contre paiement, sachant qu'il avait commencé à percevoir le revenu minimum d'insertion. Le même jour, le service municipal des urgences (Samur) a fourni un hébergement temporaire aux auteurs dans un centre du SAMUR social de Madrid, où la famille est restée pendant dix jours jusqu'à ce que les autorités lui demandent de partir. Après cette période, les auteurs et leurs enfants ont dormi dans leur voiture pendant quatre jours, puis se sont installés chez une connaissance qui les a hébergés pendant plusieurs semaines. Les auteurs affirment qu'au moment de l'expulsion, ils ne disposaient pas d'un revenu suffisant pour pouvoir trouver un autre logement.

<sup>4</sup> Les auteurs fournissent une copie du document délivré par le Centre d'aide sociale Vicente Ferrer de la municipalité de Madrid, en date du 29 août 2013.

2.20 Le 19 février 2014, le Tribunal constitutionnel a rejeté le recours en *amparo* de M. Ben Djazia au motif que celui-ci n'avait manifestement pas été victime d'une violation d'un droit fondamental justifiant un contrôle de constitutionnalité. Les auteurs affirment avoir épuisé tous les recours internes disponibles.

### Teneur de la plainte

3.1 Les auteurs affirment que l'État partie a violé le droit qu'ils tiennent du paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte car le tribunal n° 37 a ordonné leur expulsion alors qu'ils n'avaient pas d'autre possibilité de logement et que cette mesure touchait leurs enfants mineurs, qui avaient droit à une protection spéciale<sup>5</sup>. À la suite de l'expulsion, les auteurs et leurs enfants se sont retrouvés dans une situation d'incertitude, de précarité extrême et de vulnérabilité.

3.2 La procédure qui a abouti à l'expulsion des auteurs ne s'est pas déroulée dans le respect des garanties judiciaires, car face aux demandes d'expulsion pour expiration de bail, la législation espagnole ne protège pas comme elle le devrait le droit au logement. Les tribunaux n'apprécient pas les conséquences de l'expulsion forcée pour les locataires ni les circonstances particulières de chaque cas. Le tribunal n° 37 n'a pas tenu compte de l'impossibilité pour les auteurs de trouver un autre logement et des incidences que l'arrêté d'expulsion aurait sur leurs deux enfants mineurs<sup>6</sup>.

3.3 Les mesures d'aide aux personnes à très faible revenu ou sans revenu ne suffisent pas à protéger le droit à un logement convenable, comme le montre le fait que, pendant plus de dix ans, M. Ben Djazia a demandé en vain un logement social auprès de l'IVIMA. Bien que l'IVIMA, la Commission des affaires sociales de la communauté de Madrid et le secrétariat chargé de la famille et des services sociaux de la municipalité de Madrid aient été informés de la situation de la famille, ils n'ont pris aucune mesure pour empêcher que les auteurs, dont l'expulsion était imminente, ne se retrouvent sans logement.

### Observations de l'État partie sur la recevabilité

4.1 Dans ses observations du 22 mai 2015, l'État partie argue que la communication est irrecevable au regard du paragraphe 2) e) et f) de l'article 3 du Protocole facultatif car elle est manifestement dénuée de fondement et constitue un abus du droit de présenter une communication. En outre, la communication ne fait pas apparaître que les auteurs ont été nettement défavorisés au sens de l'article 4 du Protocole facultatif.

4.2 L'État partie avance que les auteurs ont omis de fournir certaines informations afin d'induire le Comité en erreur, par exemple en prétendant qu'ils avaient été victimes d'une expulsion forcée, alors que la situation décrite dans la communication n'était pas une expulsion forcée au sens de l'observation générale n° 7 (1997) du Comité sur le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte) et les expulsions forcées (par. 3, 6 et 7). En réalité, les auteurs ont été expulsés par suite de l'expiration d'un bail conclu entre particuliers, et les autorités n'ont joué aucun rôle dans leur expulsion si ce n'est que les autorités judiciaires sont intervenues en tant que médiateur faute d'accord entre le bailleur et le preneur.

4.3 Il n'est pas vrai que les autorités n'ont pas fait cas des auteurs. Depuis 2002, ceux-ci ont bénéficié de l'assistance continue du centre d'aide sociale de la municipalité de Madrid pour le district de Tetuán<sup>7</sup>. Toutefois, le comportement de M. Ben Djazia a largement contribué à ce que la situation de la famille ne s'améliore pas, si tant est que son amélioration ait relevé de la seule responsabilité des autorités publiques.

<sup>5</sup> Dans leur argumentation, les auteurs renvoient aussi à la Convention relative aux droits de l'enfant, qui est entrée en vigueur pour l'État partie le 5 janvier 1991.

<sup>6</sup> Les auteurs renvoient aux observations finales du Comité concernant le cinquième rapport périodique de l'Espagne (E/C.12/ESP/CO/5), par. 22.

<sup>7</sup> D'après le rapport sur l'aide sociale établi par la municipalité de Madrid (conseil municipal de Tetuán) le 24 avril 2015, il y a bien eu un accompagnement social de la part du centre pour ce qui est du traitement de la demande de revenu minimum d'insertion de M. Ben Djazia et de la participation de celui-ci à des projets de recherche d'emploi.

4.4 Selon la Direction générale du logement et de la réhabilitation de la communauté de Madrid, au 21 avril 2015, les revenus touchés par M. Ben Djazia depuis 2006 provenaient d'indemnités, d'allocations et de travaux occasionnels réalisés dans l'économie informelle. D'après un rapport sur l'aide sociale établi par la municipalité de Madrid, en 2006, une assistante sociale a signalé que M. Ben Djazia ne voulait pas participer à un projet de recherche d'emploi parce qu'il estimait que cela n'en valait pas la peine. En 2009, le centre a rappelé à l'intéressé qu'il devait se soumettre à une révision semestrielle des allocations qu'il touchait au titre du revenu minimum d'insertion car il ne s'était présenté qu'une seule fois au centre au cours des deux années précédentes<sup>8</sup>. En 2012, comme les années précédentes, le centre a constaté que M. Ben Djazia n'était pas motivé pour trouver un emploi.

4.5 L'État partie fait observer que M. Ben Djazia n'a pas activement cherché un logement et s'est contenté d'attendre que les services sociaux lui en fournissent un, même alors que son expulsion était imminente. À l'expiration de son bail, en août 2012, une assistante sociale lui a donné des renseignements sur les entités publiques et privées susceptibles de lui attribuer un logement public. Toutefois, M. Ben Djazia a exigé que ce soit le centre qui lui fournisse un logement. En outre, en juillet 2012, le centre a fait en sorte que M. Ben Djazia participe au programme de logement solidaire de Cáritas, dans le cadre duquel l'intéressé a reçu deux aides financières de 300 euros chacune en octobre 2012. En 2013, les services sociaux ont accordé à M. Ben Djazia une aide financière de 600 euros lui permettant de couvrir ses besoins fondamentaux et l'ont exhorté à poursuivre sa recherche de logement. En février 2013, une assistante sociale du centre a noté que M. Ben Djazia n'avait pas cherché de logement alors qu'il savait qu'il devait quitter celui qu'il louait. Face au refus de M. Ben Djazia de chercher un logement, en août 2013, le centre social a convoqué l'intéressé pour lui offrir une aide financière lui permettant de payer un mois de loyer et la caution pour un logement ne dépassant pas 400 euros. M. Ben Djazia a de surcroît été informé que si la procédure d'expulsion était déclenchée, le 11 septembre, sans qu'il n'ait trouvé de logement, des mesures de protection seraient prises en faveur de ses enfants mineurs. En septembre 2013, M. Ben Djazia a de nouveau commencé à percevoir un revenu minimum d'insertion de 532,51 euros par mois.

4.6 Parmi toutes les demandes de logement public présentées par M. Ben Djazia, seules trois, à la suite d'une suggestion du centre, concernaient aussi sa famille<sup>9</sup>. L'État partie signale que l'IVIMA reçoit chaque année en moyenne 8 000 demandes de logement public et octroie en moyenne 260 logements dans la ville de Madrid.

4.7 Les auteurs ont omis d'informer le Comité que le Samur leur avait fait savoir que s'ils n'avaient pas trouvé de logement au moment où ils devraient quitter le centre d'hébergement temporaire du Samur social de Madrid, M<sup>me</sup> Bellili et ses enfants pourraient être hébergés dans un centre pour femmes et M. Ben Djazia dans un centre pour personnes sans abri. Le centre d'aide sociale de la municipalité de Madrid pour le district de Tetuán leur avait fait une proposition analogue (voir le paragraphe 2.13 *supra*).

#### **Commentaires des auteurs sur les observations de l'État partie concernant la recevabilité**

5.1 Le 27 juin 2015, les auteurs ont présenté leurs commentaires sur les observations de l'État partie, soutenant que les obligations découlant de l'article 11 du Pacte s'étendent aux personnes qui vivent dans un logement locatif, y compris en cas d'expulsion. L'expulsion

<sup>8</sup> D'après le rapport sur l'aide sociale, M. Ben Djazia a commencé à toucher un revenu minimum d'insertion de 532 euros en 2013.

<sup>9</sup> L'État partie fournit copie d'un rapport de la Direction générale du logement et de la réhabilitation de la communauté de Madrid daté du 21 avril 2015, qui indique que M. Ben Djazia a présenté 16 demandes de logement public : 11 au titre du quota des personnes présentant des besoins particuliers et 5 au titre de la procédure de tirage au sort. D'après le rapport, la demande de logement public présentée par M. Ben Djazia au titre du quota des personnes présentant des besoins particuliers a été admise et, à la date de soumission de la lettre initiale, l'intéressé figurait à la 432<sup>e</sup> place sur la liste.

de locataires peut constituer une expulsion forcée lorsqu'elle découle d'une législation incompatible avec le Pacte ou les personnes concernées ne disposent pas de toutes les voies de recours appropriées<sup>10</sup>.

5.2 Dans ses observations, l'État partie tire argument du comportement de M. Ben Djazia pour expliquer le fait que celui-ci n'ait pas trouvé d'autre logement et renverse la charge de la preuve, tentant de rendre suspecte la personne qui se dit victime d'une violation du Pacte. Or, M. Ben Djazia a diligemment cherché un emploi et suivi des formations professionnelles à partir de 1998 au moins<sup>11</sup>. S'il a semblé dépressif ou négatif aux services sociaux, c'est parce qu'il était au chômage et rencontrait de graves difficultés pour nourrir et habiller sa famille.

5.3 Les services sociaux municipaux et les autres autorités auxquelles les auteurs ont recouru ne se sont pas vraiment intéressés à leur cas. L'avocat qui leur avait été commis d'office a demandé à être déchargé de son mandat au motif que la plainte était dénuée de fondement et le barreau de Madrid a refusé de nommer un remplaçant.

5.4 Dans ses observations, l'État partie se réfère à une proposition des services sociaux de placer M<sup>me</sup> Bellili et ses enfants dans un logement protégé – mais sans M. Ben Djazia – solution qui aurait conduit à la séparation de la famille et aurait eu pour les enfants des conséquences psychologiques beaucoup plus graves encore que l'expulsion. En tout état de cause, les auteurs font valoir qu'après s'être vu demander de quitter le centre d'hébergement temporaire du Samur, où leur séjour ne pouvait être prolongé, ils n'ont bénéficié d'aucune autre offre de logement décent.

5.5 L'État partie n'a pas examiné la demande de logement social de M. Ben Djazia depuis 1999 et, au cours des années suivantes, il a réduit le nombre de logements publics, alors même qu'il n'y en avait pas suffisamment pour faire face aux situations d'urgence créées par la grave crise économique. Les autorités madrilènes ont vendu des logements publics à des fonds d'investissement, réduisant ainsi le parc disponible. Par exemple, en 2013, l'IVIMA a vendu 2 935 maisons et autres biens immobiliers à une entité privée pour un montant de 201 millions d'euros, pour des raisons d'équilibre budgétaire<sup>12</sup>.

### Observations de l'État partie sur le fond

6.1 Le 17 septembre 2015, l'État partie a présenté ses observations sur le fond et de nouveau fait valoir les arguments qu'il avait formulés concernant l'irrecevabilité de la communication.

6.2 L'État partie fait observer qu'après avoir été informé qu'il était visé par une procédure d'expulsion, M. Ben Djazia a bénéficié gracieusement des services d'un avoué et d'un avocat commis d'office. Ce dernier a toutefois estimé que la plainte n'était pas recevable, ce que la commission d'aide juridictionnelle a confirmé. M. Ben Djazia a néanmoins été représenté par un avocat de son choix.

6.3 L'État partie réaffirme que, contrairement à ce que soutiennent les auteurs, la situation décrite dans la communication n'est pas une expulsion forcée. La procédure menée par le tribunal n° 37 s'est déroulée dans le respect de toutes les garanties de procédure prévues par le Pacte<sup>13</sup>. M. Ben Djazia a été informé suffisamment à l'avance – en mars 2012 – que le bail ne serait pas prolongé. Dans l'intervalle, il a eu la possibilité de communiquer avec les services sociaux de la communauté et de la municipalité de Madrid. L'expulsion a eu lieu à une heure décente et en présence d'agents des services de justice et de police et des représentants des parties qui souhaitaient y assister. M. Ben Djazia a pu assister aux audiences du tribunal n° 37 et présenter des recours. Il a également pu

<sup>10</sup> Les auteurs renvoient aux paragraphes 11, 16 et 19 de l'observation générale n° 7.

<sup>11</sup> Les auteurs présentent un certificat de travail de technicien-électronicien, délivré par une entreprise privée (1993-1996), et sept certificats d'inscription à des formations techniques en 2001, 2004, 2006 à 2008 et 2015, fournis par des entités publiques et privées.

<sup>12</sup> Les auteurs renvoient à un rapport d'Amnesty International sur les droits dans le contexte des expulsions intitulé « Derechos desalojados. El derecho a la vivienda y los desalojos hipotecarios en España », Madrid, Amesty International Espagne, 2015, p. 42.

<sup>13</sup> L'État partie se réfère à l'observation générale n° 7, par. 15.

introduire un recours en *amparo* devant le Tribunal constitutionnel et soumettre une demande de mesures provisoires à la Cour européenne des droits de l'homme.

### **Commentaires des auteurs sur les observations de l'État partie concernant le fond**

7.1 Le 22 février 2016, les auteurs ont répondu aux observations de l'État partie concernant le fond et de nouveau allégué la violation de l'article 11 du Pacte.

7.2 La procédure engagée devant le tribunal n° 37 n'a pas été menée dans le respect des garanties judiciaires. L'expulsion a été ordonnée sans qu'il soit tenu compte des conséquences qu'elle pourrait avoir sur les auteurs, et en particulier sur leurs enfants mineurs. La loi ne permet pas aux personnes faisant l'objet d'une procédure d'expulsion de faire opposition ou appel pour dénoncer les conséquences de leur expulsion et les autorise seulement à faire valoir le paiement total ou partiel du loyer.

7.3 Les auteurs réaffirment que, dans un contexte de grave crise économique, l'État partie a pris des mesures régressives concernant le parc de logements publics.

### **Intervention de tiers**

8.1 Les 5 avril et 25 octobre 2016, le Groupe de travail des communications, agissant au nom du Comité, a autorisé l'intervention du Réseau international des droits économiques, sociaux et culturels (Réseau-DESC)<sup>14</sup> et de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, conformément à l'article 8 du Protocole facultatif et à l'article 14 du règlement intérieur provisoire relatif au Protocole facultatif et au Guide relatif à l'intervention de tiers.

8.2 Le 17 mai 2015, le Réseau-DESC a présenté une communication dans laquelle il soulignait que les États parties étaient tenus, notamment, de protéger le droit au logement de toutes les personnes relevant de leur juridiction, y compris les locataires de logements privés ; de faire le nécessaire, en agissant au maximum des ressources disponibles, pour permettre l'exercice du droit au logement ; et de garantir le droit à un recours utile. Le 19 mai 2016, le Comité a transmis cette communication à l'État partie et aux auteurs afin de recueillir leurs vues et observations.

8.3 Le 31 janvier 2017, sans prendre position sur les allégations des auteurs, la Rapporteuse spéciale a présenté une communication dans laquelle elle faisait observer que la communication des auteurs soulevait des questions importantes concernant l'obligation faite à l'État de prévenir et combattre le problème des sans-abri, notamment ses causes structurelles ; l'accès à la justice ; la protection contre la rupture de la relation contractuelle entre le bailleur et le preneur à l'expiration du bail ; et l'obligation de prendre des mesures d'action positives en faveur des locataires incapables de payer leur loyer. Le 9 février 2017, le Comité a transmis cette communication à l'État partie et aux auteurs afin de recueillir leurs vues et observations.

### **Commentaires des parties sur les interventions de tiers**

9. Le 19 juin 2016, les auteurs ont informé le Comité qu'ils souscrivaient aux considérations exposées dans la communication du Réseau-DESC, qui complétait leurs allégations.

10. Le 17 mars 2017, l'État partie a présenté ses observations sur la communication de la Rapporteuse spéciale, récapitulant les principales mesures que les pouvoirs publics avaient prises en faveur des groupes vulnérables, en particulier les personnes qui ont

<sup>14</sup> Le Réseau-DESC était représenté par les personnes et entités suivantes : Center for Economic and Social Rights ; Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights ; Ana Lucia Maya Aguirre, professeure à l'Université Jorge Tadeo Lozano de Bogotá ; Social Rights Advocacy Centre ; Centro de Estudios Legales y Sociales ; Socio and Economic Rights Project ; Dullah Omar Institute (Afrique du Sud), Amnesty International Royaume-Uni ; Observatorio DESC (Espagne) ; Jackie Dugard, professeur à l'Université Wits (Afrique du Sud).

d'énormes difficultés à rembourser leurs prêts hypothécaires, depuis le début de la crise économique

## **B. Considérations du Comité sur la recevabilité**

11.1 Avant d'examiner toute plainte soumise dans une communication, le Comité doit, conformément à l'article 9 de son règlement intérieur provisoire relatif au Protocole facultatif, déterminer si la communication est recevable

11.2 Sur la base des informations fournies par les parties, le Comité constate que le 30 septembre 2013, M. Ben Djazia a soumis une demande de mesures provisoires à la Cour européenne des droits de l'homme, demande qui a été rejetée ; qu'il n'a plus saisi la Cour par la suite ; et que l'État partie n'a pas soulevé d'objections au titre du paragraphe 2 c) de l'article 3 du Protocole facultatif. En tout état de cause, le rejet d'une demande de mesures provisoires par la Cour européenne des droits de l'homme ne participe pas d'un examen de la question au sens du Protocole facultatif.

11.3 Le Comité prend note de l'argument de l'État partie selon lequel les griefs des auteurs sont manifestement dénués de fondement au regard du paragraphe 2 e) de l'article 3 du Protocole facultatif étant donné que les auteurs n'ont pas fait l'objet d'une expulsion forcée, mais d'une expulsion pour expiration d'un bail conclu entre particuliers, et n'ont jamais été ignorés par les autorités. Il fait toutefois observer que ce sont les faits exposés dans la communication qui lui permettent d'apprécier s'il y a eu ou non violation du Pacte, et que les auteurs ont suffisamment étayé leurs griefs aux fins de la recevabilité.

11.4 Le Comité prend note de l'argument de l'État partie selon lequel la communication devrait être déclarée irrecevable parce qu'elle constitue un abus du droit de soumettre une communication étant donné qu'elle contient des informations incomplètes et dénaturées visant à induire le Comité en erreur sur la situation des auteurs. Il estime toutefois que les divergences de vues entre l'État partie et les auteurs de la communication au sujet des faits, et notamment au sujet des mesures prises par les services sociaux et des démarches entreprises par M. Ben Djazia pour trouver un emploi et un logement de rechange, ne constituent pas en soi un abus du droit de présenter une communication au sens du paragraphe 2 f) de l'article 3 du Protocole facultatif.

11.5 Le Comité prend note de l'argument de l'État partie selon lequel la communication est également irrecevable car il n'en ressort pas un désavantage notable pour les auteurs. Conformément à l'article 4 du Protocole facultatif, le Comité peut, si nécessaire, refuser d'examiner une communication qui ne fait pas apparaître que l'auteur a subi un désavantage notable, à moins qu'il ne considère que la communication soulève une grave question d'importance générale. Interprétée littéralement, cette disposition n'établit pas un critère de recevabilité<sup>15</sup>, mais donne simplement au Comité toute discrétion pour refuser d'examiner une communication portant sur des faits ne dépassant pas un certain seuil de gravité s'il l'estime nécessaire pour tirer le meilleur parti de ses ressources aux fins de la bonne exécution de son mandat. Cette interprétation est celle qui a été retenue lors des travaux préparatoires au Protocole facultatif<sup>16</sup>. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le Comité prend notamment en considération sa jurisprudence relative aux différents droits garantis par le Pacte, et s'intéresse à la question de savoir si la victime présumée a subi un désavantage notable compte tenu des circonstances de l'affaire et, en particulier, de la nature des droits qui auraient été enfreints, de la gravité des violations alléguées et des conséquences éventuelles de celles-ci sur la situation personnelle de la victime présumée<sup>17</sup>. À la lumière de ces considérations et des faits exposés, le Comité

---

<sup>15</sup> Voir aussi le paragraphe 5 de l'article 14 du règlement provisoire du Comité.

<sup>16</sup> Voir le rapport du Groupe de travail à composition non limitée sur un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sur les travaux de sa cinquième session (A/HRC/8/7), par. 155 et 157.

<sup>17</sup> Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Gagliano Giorgi c. Italie*, requête n° 23563/07, arrêt du 6 mars 2012, par. 54 à 56, et *Giusti c. Italie*, requête n° 13175/03, arrêt du 18 octobre 2011, par. 34.

estime que l'article 4 du Protocole facultatif ne l'empêche pas d'examiner la communication.

11.6 Le Comité constate que la communication satisfait aux autres critères de recevabilité énoncés aux articles 2 et 3 du Protocole facultatif et, par conséquent, la déclare recevable et procède à son examen au fond.

## C. Examen au fond

### Faits et points de droit

12.1 Conformément à l'article 8 du Protocole facultatif, le Comité a examiné la présente communication en tenant compte de toutes les informations qui lui ont été communiquées.

12.2 Les auteurs affirment que l'État partie a violé leur droit à un logement convenable car ils ont été expulsés du logement qu'ils louaient sur décision du tribunal n° 37 sans qu'il soit tenu compte du fait qu'ils n'avaient pas d'autre logement ni des conséquences de l'arrêté d'expulsion, en particulier pour leurs enfants mineurs. Ils soutiennent qu'en ce qui les concerne, les garanties judiciaires n'ont pas été respectées, et que les autorités n'ont pas attribué de logement public à la famille. De surcroît, dans un contexte de grave crise économique, la communauté de Madrid a vendu une partie de son parc de logements publics à des fonds d'investissement privés.

12.3 L'État partie soutient que les auteurs ont été expulsés à l'initiative d'un particulier (la propriétaire) ; que le pouvoir judiciaire n'est intervenu qu'en qualité de médiateur ; et que la procédure engagée devant le tribunal n° 37 a été menée dans le respect de toutes les garanties judiciaires. En outre, il signale que les services sociaux de la communauté et de la municipalité de Madrid ont prêté assistance aux auteurs de différentes façons (voir le paragraphe 4.5 *supra*) et en agissant au maximum des ressources disponibles, notamment en leur accordant des subventions et d'autres aides et en les faisant bénéficier d'un hébergement temporaire durant les dix jours qui ont suivi l'expulsion ; et que c'est l'attitude de M. Ben Djazia qui a, dans une large mesure, empêché la situation économique de la famille de s'améliorer.

12.4 Les parties ne contestent pas le fait que les auteurs et leurs enfants vivaient à Madrid dans un logement de location qui était leur lieu de résidence habituel ; que la procédure judiciaire engagée par la propriétaire contre M. Ben Djazia devant le tribunal n° 37 a abouti à l'expulsion des auteurs et de leurs enfants le 3 octobre 2013 ; que si M. Ben Djazia a perçu des allocations chômage et le revenu minimum d'insertion à différentes périodes (voir les notes 2 et 8 *supra*), au moment de l'expulsion, les auteurs n'avaient pas d'autre logement ni de revenus suffisants pour en trouver un ; qu'entre 1999 et 2011, M. Ben Djazia a demandé à de nombreuses reprises à l'IVIMA de lui octroyer un logement public, en vain (voir les notes 1 et 9 *supra*) ; et qu'en 2012-2013, l'IVIMA, comme d'autres institutions de la communauté de Madrid, a vendu 2 935 logements à des sociétés ou fonds d'investissement privés (voir la note 12 *supra*).

12.5 En ce qui concerne la situation des auteurs après leur séjour dans le centre d'hébergement temporaire du Samur, le Comité prend note de l'argument de l'État partie selon lequel le Samur a informé les auteurs que, si nécessaire, il pourrait loger M<sup>me</sup> Bellili et ses enfants dans un centre pour femmes et M. Ben Djazia dans un centre pour personnes sans abri. De leur côté, les auteurs affirment qu'après avoir été invités à quitter le centre d'hébergement temporaire, ils n'ont bénéficié d'aucune autre offre de logement décent. À cet égard, le Comité constate que les documents présentés par les deux parties (voir les notes 4 et 7 *supra*) montrent uniquement qu'en août 2013, les services sociaux de Tetuán ont informé M. Ben Djazia qu'au cas où sa famille serait expulsée et se retrouverait sans logement, ils adopteraient des mesures de protection en faveur des enfants. Le Comité constate en outre que l'État partie ne conteste pas l'allégation selon laquelle, après avoir passé dix jours dans le centre d'hébergement temporaire, les auteurs et leurs enfants ont dû dormir dans leur voiture pendant quatre jours, après quoi une connaissance les a hébergés pendant plusieurs semaines.

12.6 Le Comité relève que les auteurs ne contestent pas les informations figurant dans le rapport du centre d'aide sociale de Madrid daté du 24 avril 2015, selon lequel, à la suite de l'intervention de ces services, M. Ben Djazia a perçu en 2012 et 2013 des aides économiques ponctuelles lui permettant de subvenir à ses besoins fondamentaux (voir le paragraphe 4.5 *supra*).

12.7 À la lumière des faits et des arguments présentés par les parties, le Comité estime que la principale question soulevée par la communication est celle de savoir si l'expulsion des auteurs du logement qu'ils louaient, ordonnée par le tribunal n° 37 au motif que le bail avait expiré et sans que les autorités n'aient attribué un autre logement aux intéressés, a constitué ou non une violation du droit à un logement convenable énoncée au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte, compte tenu du fait que les auteurs se sont retrouvés sans abri. Pour trancher cette question, le Comité se penchera d'abord sur l'argument de l'État partie selon lequel la communication porte sur un problème entre particuliers qui ne relève pas du Pacte. Le Comité commencera par rappeler certains éléments du droit au logement particulièrement pertinents en ce qui concerne les personnes vivant dans un logement de location et la protection juridique offerte par ce droit.

### **Le droit au logement et la sécurité d'occupation**

13.1 Le droit à un logement convenable est un droit fondamental qui est d'une importance capitale pour la jouissance de tous les droits économiques, sociaux et culturels<sup>18</sup> et qui est intimement lié à d'autres droits de l'homme, notamment ceux consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>19</sup>. Ce droit doit être garanti à tous, sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques<sup>20</sup>, et les États doivent prendre les mesures nécessaires à sa pleine réalisation en agissant au maximum de leurs ressources disponibles<sup>21</sup>.

13.2 Chaque personne a droit à un certain degré de sécurité d'occupation, et notamment à la garantie d'une protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces<sup>22</sup>. Cette garantie s'applique aussi aux personnes vivant dans un logement loué, que celui-ci soit public ou privé, ces personnes devant pouvoir exercer leur droit au logement, y compris en cas d'expiration du bail.

13.3 Les expulsions forcées sont à première vue contraires aux dispositions du Pacte, et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles et lorsqu'elles sont conformes aux principes applicables du droit international<sup>23</sup>. Le Comité se réfère à la définition de l'expulsion forcée figurant dans son observation générale n° 7 (par. 3), dont il souligne qu'elle n'est pas limitée aux expulsions collectives ou à grande échelle ou aux expulsions qui sont directement le fait des autorités d'un État partie. La protection contre l'expulsion forcée s'applique également aux locataires<sup>24</sup>.

13.4 Lorsque l'expulsion est justifiée (voir les paragraphes 15.1 et 15.3 *infra*), les autorités compétentes doivent veiller à ce qu'elle soit conforme à une législation compatible avec le Pacte, notamment avec le principe de la dignité humaine énoncé dans le préambule, et aux principes généraux qui veulent que toutes mesures prises soient raisonnables et proportionnées. Les procédures d'expulsion forcée et les procédures pouvant altérer la sécurité d'occupation et éventuellement aboutir à une expulsion doivent être menées dans le respect des garanties applicables, qui prévoient notamment que les personnes intéressées doivent être véritablement consultées<sup>25</sup>. Le Comité rappelle qu'il

<sup>18</sup> Observation générale n° 4 (1992) sur le droit à un logement suffisant, par. 1.

<sup>19</sup> *Ibid.*, par. 7 et 9.

<sup>20</sup> *Ibid.*, par. 7.

<sup>21</sup> *Ibid.*, par. 12.

<sup>22</sup> *Ibid.*, par. 8, al. a).

<sup>23</sup> *Ibid.*, par. 18, et observation générale n° 7, par. 1.

<sup>24</sup> Voir l'intervention du Réseau-DESC.

<sup>25</sup> Observation générale n° 7, par. 15. Voir aussi Cour constitutionnelle sud-africaine, décision rendue dans l'affaire *Occupiers of 51 Olivia Road v. City of Johannesburg* [2008] ZACC 1, par. 9 à 23. La Cour suprême indienne a également mis l'accent sur les garanties dont les personnes expulsées

n'existe aucun droit qui ne puisse donner lieu à l'exercice d'un recours effectif<sup>26</sup> et que, partant, en application du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, les États parties ont l'obligation de garantir un recours effectif et adéquat aux personnes dont le droit à un logement convenable pourrait être bafoué, par exemple par une expulsion forcée ou une saisie hypothécaire<sup>27</sup>.

### **Le devoir de l'État de protéger les locataires**

14.1 Comme le soutient l'État partie, l'expulsion résultant de l'expiration d'un contrat de bail relève du litige entre particuliers et n'est pas directement le fait des autorités. Cela étant, le règlement de ce type de litige est soumis à l'ordre juridique de l'État partie, lequel est en tout état de cause responsable en dernier ressort du respect des droits consacrés par le Pacte, notamment le droit au logement des locataires. Partant, même si le litige né de l'extinction d'un contrat de bail concerne deux particuliers, l'État partie est tenu, notamment, de veiller à ce que l'expulsion du locataire ne soit pas contraire aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte (voir les paragraphes 15.1 et 15.2 *infra*).

14.2 Les États parties sont tenus non seulement de respecter les droits consacrés par le Pacte, et donc de ne pas y porter atteinte, mais aussi de protéger ces droits en prenant des mesures pour que les particuliers ne puissent pas, directement ou indirectement, entraver leur exercice<sup>28</sup>. Si l'État partie ne prend pas les mesures nécessaires pour protéger un droit garanti par le Pacte, il engage sa responsabilité, y compris en cas de violation causée par l'action d'un particulier ou d'une entité privée. Partant, s'il établit essentiellement des droits et obligations liant l'État et les particuliers, le Pacte protège également les relations entre particuliers. Une expulsion liée à un contrat de bail entre particuliers peut donc porter atteinte aux droits consacrés par le Pacte. En conséquence, l'argument de l'État partie selon lequel la communication ne relève pas du Pacte car elle concerne un conflit entre seuls particuliers n'est pas valable.

### **Le droit au logement des personnes expulsées et l'accès à un logement public**

15.1 Dans certaines circonstances, l'expulsion d'un locataire peut être compatible avec le Pacte, à condition qu'elle soit prévue par la loi, qu'elle soit une mesure de dernier recours et que l'intéressé touché ait préalablement eu accès à un recours utile dans le cadre duquel il a pu être déterminé que l'expulsion était dûment justifiée, par exemple parce que le loyer n'était pas payé ou le logement a été endommagé sans motif raisonnable. De surcroît, il faut qu'il n'existe pas d'autres solutions ou de mesures moins graves, qu'il y ait une véritable consultation préalable entre les autorités et la personne touchée, et que celle-ci ne se retrouve pas dans une situation qui constitue une violation d'autres droits garantis par le Pacte ou d'autres droits de l'homme ou l'expose à pareille violation.

15.2 En particulier, il ne faut pas que l'expulsion aboutisse à ce que l'intéressé se retrouve sans abri. Partant, si la personne expulsée ne dispose pas de ressources suffisantes pour trouver un autre logement, l'État partie doit adopter toutes les mesures nécessaires et possibles pour la reloger, la réinstaller ou lui donner accès à des terres productives, selon le cas<sup>29</sup>. L'État partie doit accorder une attention particulière aux situations dans lesquelles l'expulsion touche des femmes, des enfants, des personnes âgées, des personnes handicapées, ou d'autres personnes ou groupes vulnérables ou victimes d'une discrimination systématique. Il est également tenu de prendre des mesures raisonnables en

---

doivent bénéficier : voir *Olga Tellis & Ors v. Bombay Municipal Corporation*, All India Reporter, 1986, p. 180.

<sup>26</sup> Communication n° 2/2014, *I. D. G. c. Espagne*, décision rendue le 17 juin 2015, par. 11.3. Voir aussi l'observation générale n° 9 (1998), sur l'application du Pacte au niveau national, par. 2.

<sup>27</sup> Observations générales n° 3, sur la nature des obligations des États parties, par. 1 et 5 ; n° 7, par. 9, 11 et 15 ; et n° 9, par. 2 ; et communication n° 2/2014, *I. D. G. c. Espagne*, par. 11.3 et 11.4.

<sup>28</sup> Observation générale n° 7, par. 9. Voir aussi les observations générales n° 22 (2016), sur le droit à la santé sexuelle et reproductive, par. 42, et n° 23 (2016), sur le droit à des conditions de travail justes et favorables, par. 59.

<sup>29</sup> Observation générale n° 7, par. 16.

vue de reloger les personnes qui se retrouvent sans abri par suite d'une expulsion, et ce, que cette mesure ait été prise à l'initiative des autorités publiques ou d'un particulier, par exemple le propriétaire.

15.3 L'obligation de fournir un logement aux personnes expulsées ayant besoin d'être relogées suppose que l'État partie prenne toutes les mesures qui s'imposent, au maximum de ses ressources disponibles, pour garantir l'exercice du droit au logement, comme prévu au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte. Pour parvenir à cet objectif, l'État partie peut adopter tout un éventail de politiques, et notamment créer des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de se loger<sup>30</sup>. Quelle que soit la mesure prise, elle doit être délibérée, concrète et orientée le plus clairement possible vers la réalisation rapide et effective du droit au logement<sup>31</sup>. Les politiques de relogement des personnes expulsées doivent être proportionnées aux besoins des intéressés et à l'urgence de leur situation, et respecter la dignité de la personne. De surcroît, l'État partie est tenu de prendre des mesures cohérentes et coordonnées en vue de régler les problèmes institutionnels et structurels qui causent le manque de logements<sup>32</sup>.

15.4 Les droits de l'homme sont indivisibles et interdépendants. En conséquence, les obligations mises à la charge de l'État partie en ce qui concerne le droit au logement doivent être interprétées à la lumière de toutes les autres obligations relatives aux droits de l'homme et, dans le contexte des expulsions, à la lumière en particulier de l'obligation d'accorder à la famille la plus large protection possible (par. 1 de l'article 10 du Pacte). L'obligation faite à l'État partie d'agir au maximum de ses ressources disponibles pour reloger les personnes expulsées qui ont besoin de l'être suppose que l'on protège l'unité familiale, en particulier lorsque les personnes concernées ont des enfants à charge à l'éducation et aux besoins desquels elles doivent pourvoir.

15.5 Lorsqu'une personne est expulsée sans que les autorités ne lui octroient ou ne lui garantissent un autre logement, l'État partie doit démontrer qu'il a examiné les circonstances de l'affaire et que, bien qu'il ait pris toutes les mesures raisonnables et agi au maximum des ressources disponibles, il n'a pas pu garantir l'exercice du droit au logement de l'intéressé. Les informations fournies par l'État partie doivent permettre au Comité de déterminer si les mesures adoptées sont raisonnables, comme prévu au paragraphe 4 de l'article 8 du Protocole facultatif<sup>33</sup>.

### **La procédure d'expulsion engagée devant le tribunal n° 17**

16.1 Le Comité examinera si l'expulsion des auteurs du logement qu'ils louaient a constitué une violation de leur droit à un logement convenable. Le Comité constate que, les 15 mars et 12 juillet 2012, la propriétaire a informé M. Ben Djazia qu'elle ne reconduirait pas le bail, conformément aux articles 9 et 10 de la loi sur les baux d'habitation en zone urbaine et à l'article n° 1569 (par. 1) du Code civil ; que le bail a expiré le 31 août 2012 ; et que, malgré cela, les auteurs ont refusé de quitter le logement. Saisi par la propriétaire, le 30 mai 2013, le tribunal n° 37 a ordonné l'expulsion des auteurs pour expiration du bail, en application des articles 440 (par. 4) et 549 (par. 3) de la loi sur la procédure civile. En conséquence, l'expulsion des auteurs était conforme à la loi.

16.2 Le Comité constate que les auteurs ont refusé de quitter le logement qu'ils louaient alors que la propriétaire les avait informés suffisamment à l'avance qu'elle ne renouvelerait pas le bail, venu à expiration le 31 août 2012. En outre, à partir de juin 2012, les auteurs n'ont plus pu payer leur loyer mensuel. En l'absence d'informations indiquant

<sup>30</sup> Observation générale n° 4, par. 8 c). Voir aussi le paragraphe 13.

<sup>31</sup> Observation générale n° 3, par. 2. Voir aussi la lettre du 16 mai 2012 adressée aux États parties au Pacte par le Président du Comité.

<sup>32</sup> Voir, par exemple, l'intervention faite à ce sujet par la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, ainsi que le rapport de la Rapporteuse spéciale publié sous la cote A/HRC/31/54, par. 28 à 38.

<sup>33</sup> Voir aussi la Déclaration du Comité sur l'obligation d'agir « au maximum de ses ressources disponibles » dans le contexte d'un Protocole facultatif au Pacte (2007).

que la demande de la propriétaire n'était pas raisonnable ni nécessaire, le Comité estime qu'il existait une raison légitime pouvant justifier l'expulsion des auteurs.

16.3 Le Comité prend note de l'allégation des auteurs selon laquelle la procédure engagée devant le tribunal n° 37 n'a pas été menée dans le respect des garanties judiciaires et les autorités compétentes ont rejeté leur demande de commission d'office d'un avocat. Il prend également note des arguments de l'État partie selon lesquels le tribunal n° 37 a respecté toutes les garanties de procédure prévues dans le Pacte (voir le paragraphe 6.3 *supra*). Le Comité constate que M. Ben Djazia a pu bénéficier d'une assistance juridique à titre gracieux et être représenté tout au long de la procédure et que son avocat a présenté différents recours ; qu'il a été informé suffisamment à l'avance de l'expiration du bail et de l'expulsion ; et que celle-ci a eu lieu à une heure décente et en la présence d'agents des services de police et de justice, d'agents de police et des représentants des parties.

16.4 Le Comité prend note des allégations des auteurs selon lesquelles le tribunal n° 37 a ordonné leur expulsion sans évaluer les conséquences qu'elle pourrait avoir sur eux, en particulier sur leurs enfants mineurs, et la loi ne permet pas aux personnes visées par une procédure judiciaire d'expulsion de faire opposition ou d'introduire un recours pour dénoncer les conséquences de leur expulsion, les autorisant seulement à faire valoir le paiement total ou partiel du loyer. À cet égard, le Comité constate que par des décisions datées du 30 mai et des 2 et 22 juillet 2013, le tribunal n° 37 a ordonné puis confirmé l'expulsion des auteurs sur la base des articles 440 (par. 4) (modifié par la loi n° 37/2011), 549 (par. 3) et 556 (par. 1) de la loi sur la procédure civile. Conformément à ces dispositions et à l'article 444 (par. 1) de la loi sur la procédure civile, le défendeur peut uniquement tirer argument du paiement du loyer ou d'autres circonstances susceptibles de mettre un terme à la procédure d'expulsion. Par ailleurs, le Comité note que si aucune loi ne permet expressément au juge saisi d'une procédure orale d'expulsion d'évaluer la compatibilité de l'expulsion avec le Pacte (voir les paragraphes 15.1 et 15.2 *supra*), le 30 mai 2013, le tribunal n° 37 a néanmoins chargé la commission des affaires sociales et le secrétariat chargé de la famille et des services sociaux de la municipalité de Madrid d'adopter les mesures relevant de leur compétence pour éviter que M. Ben Djazia ne se retrouve dans une situation de détresse et, en particulier, d'informer celui-ci dans un délai de vingt jours des mesures concrètes qu'ils auraient prises afin de garantir le droit de ses enfants mineurs à un logement décent et convenable. Le tribunal a renouvelé sa demande le 2 juillet 2013. En outre, il a reporté l'expulsion à plusieurs reprises comme suite aux demandes de M. Ben Djazia.

16.5 Le Comité prend note des mesures adoptées par le tribunal n° 37 en vue d'éviter que les auteurs, et en particulier leurs enfants mineurs, ne se retrouvent sans abri ou ne soient exposés à des violations d'autres droits de l'homme, et estime que, dans la pratique, le tribunal a évalué les effets potentiels de l'expulsion bien que la loi ne l'y ait pas obligé. Cela étant, dans l'État partie, le droit au logement n'est pas un droit fondamental pouvant être directement protégé par l'introduction d'un recours en *amparo*. De surcroît, dans les procédures orales d'expulsion, les juges ne sont pas tenus d'ordonner qu'il soit sursis à l'expulsion jusqu'à ce que la personne concernée puisse être relogée. La loi ne leur donne d'ailleurs pas expressément le pouvoir de ce faire, ni d'ordonner aux autorités, par exemple aux services sociaux, de prendre des mesures coordonnées pour éviter que la personne expulsée ne se retrouve sans abri. Le tribunal n° 37 a fait procéder à l'expulsion des auteurs et de leurs enfants le 3 octobre 2013 alors que ceux-ci n'avaient pas d'autre logement ni de revenus suffisants pour en trouver un autre et qu'il ne savait pas si les services sociaux de Madrid accueilleraient sa demande.

16.6 En conséquence, après un séjour dans un centre d'hébergement temporaire du Samur, les auteurs et leurs enfants ont dormi dans leur voiture pendant quatre jours. Le Comité estime donc qu'avoir expulsé les auteurs sans s'être préalablement assuré qu'ils pourraient être relogés constitue une violation du droit des intéressés à un logement convenable, sauf si l'État partie démontre de manière convaincante que malgré avoir pris toutes les mesures raisonnables qu'il pouvait prendre et agi au maximum des ressources disponibles en tenant compte de la situation des auteurs, il n'a pas pu garantir l'exercice par ceux-ci du droit au logement. En l'espèce, l'État est d'autant plus tenu de justifier ses actes que l'expulsion a touché les enfants mineurs des auteurs, âgés d'environ 1 et 3 ans.

Le Comité se penchera donc sur la question de savoir si les explications fournies par l'État partie sont raisonnables.

### **Arguments avancés par l'État partie pour justifier le manque d'accès à un autre logement**

17.1 Le Comité constate que l'État partie ne conteste pas que la famille des auteurs avait besoin d'un logement public, mais se borne à affirmer que les services sociaux de Madrid ont entrepris diverses démarches en faveur de celle-ci, y compris pour lui procurer un logement en agissant au maximum de leurs ressources disponibles, et que c'est l'attitude de M. Ben Djazia qui a, dans une large mesure, empêché que la situation économique de la famille ne s'améliore.

17.2 Le Comité estime que, pour rationaliser l'utilisation des ressources mises à la disposition des services sociaux, les États parties peuvent subordonner l'octroi de prestations sociales au respect de certaines exigences ou conditions. Celles-ci doivent toutefois être raisonnables et définies avec la plus grande précaution, non seulement pour éviter la stigmatisation, mais aussi parce que lorsqu'une personne demande à être relogée, son comportement ne saurait en soi justifier que l'État partie ne lui octroie pas un logement social. Elles doivent aussi être portées à la connaissance du demandeur en temps voulu et de manière transparente et exhaustive. Il convient de surcroît de tenir compte du fait que bien souvent, le manque de logement est lié à des problèmes structurels, tels un taux de chômage élevé ou des facteurs systémiques d'exclusion sociale, que l'État partie doit résoudre en prenant des mesures adéquates, opportunes et coordonnées auxquelles il consacre le maximum de ses ressources disponibles.

17.3 Dans la présente affaire, l'État partie ne soutient pas que M. Ben Djazia n'a pas satisfait aux conditions d'octroi d'un logement public, se contentant de mettre en cause ce que l'intéressé a fait pour trouver un emploi et un logement de rechange et satisfaire aux conditions auxquelles est subordonné l'octroi d'autres prestations sociales dont il a bénéficié. L'État partie n'a donc pas démontré que les auteurs n'avaient pas rempli certaines conditions qu'ils savaient devoir remplir pour pouvoir bénéficier d'un logement social. Au contraire, le Comité constate que M. Ben Djazia a demandé un logement social auprès de l'IVIMA à trois ou quatre reprises au moins à compter de la naissance de ses enfants et que, le 4 juin 2013, il a de nouveau sollicité cet organisme en joignant à sa demande une copie de la décision rendue par le tribunal n° 37 le 30 mai 2013. Face à l'imminence de l'expulsion, M. Ben Djazia a demandé à ce tribunal d'intervenir auprès des services sociaux de la communauté et de la municipalité de Madrid et d'enjoindre à l'IVIMA et à l'EMVS de le reloger.

17.4 L'État partie argue également que chaque année, en moyenne, l'IVIMA reçoit 8 000 demandes de logement public et en accueille 260. Il semble ainsi laisser entendre que bien que les auteurs aient satisfait aux conditions, ils ne se sont pas vu octroyer de logement public en 2012-2013, au moment où leur expulsion était imminente, parce que les ressources disponibles étaient limitées.

17.5 Tout en prenant note des mesures prises en faveur des auteurs (voir le paragraphe 4.5 *supra*), le Comité estime que les arguments de l'État partie ne suffisent pas à démontrer que celui-ci a déployé tous les efforts possibles et utilisé toutes les ressources à sa disposition pour garantir à titre prioritaire l'exercice du droit au logement par les personnes qui, comme les auteurs, sont particulièrement dans le besoin. Ainsi, l'État partie n'a pas démontré que le refus d'octroyer aux auteurs un logement social était nécessaire et justifié par le fait que ses ressources étaient consacrées à l'exécution, par les pouvoirs publics, d'une politique générale ou d'un plan d'urgence destinés à la réalisation progressive du droit au logement, en particulier par les personnes en situation de grave vulnérabilité. En outre, l'État partie n'a pas expliqué pourquoi les autorités régionales de Madrid, notamment l'IVIMA, avaient vendu une partie du parc de logements publics à des sociétés d'investissement, réduisant ainsi le nombre de logements disponibles à Madrid alors qu'il était déjà chaque année considérablement inférieur à la demande, ni en quoi cette vente était justifiée et constituait le meilleur moyen de garantir la pleine réalisation des droits reconnus dans le Pacte. En 2013, par exemple, l'IVIMA a vendu 2 935 biens immobiliers à une entité privée pour 201 millions d'euros, invoquant des raisons d'équilibre budgétaire.

17.6 Le Comité est d'avis que les États parties ont une certaine latitude pour ce qui est de décider de la manière la plus appropriée de disposer des ressources budgétaires aux fins de la pleine réalisation des droits reconnus dans le Pacte<sup>34</sup>, et que, dans certaines circonstances, ils peuvent prendre des mesures délibérément régressives. Toutefois, en pareil cas, ils doivent s'assurer que leur décision est fondée sur un examen exhaustif et est justifiée au regard de l'ensemble des droits prévus par le Pacte et de la nécessité d'agir au maximum des ressources disponibles<sup>35</sup>. En période de grave crise économique et financière, tous changements ou ajustements apportés aux politiques doivent être temporaires, nécessaires, proportionnés et non discriminatoires<sup>36</sup>. En l'espèce, l'État partie n'a pas présenté d'arguments convaincants justifiant l'adoption de la mesure régressive décrite au paragraphe précédent, à savoir la diminution du nombre de logements sociaux, précisément au moment où le besoin de pareils logements était particulièrement grand en raison de la crise économique.

17.7 Pour finir, le Comité examinera l'argument de l'État partie selon lequel le Samur a fait savoir aux auteurs que s'ils n'avaient pas trouvé de logement au moment où ils devraient quitter le centre d'hébergement temporaire du Samur social de Madrid, M<sup>me</sup> Bellili et les enfants pourraient être hébergés dans un centre pour femmes, et M. Ben Djazia dans un centre pour sans-abri, et les services sociaux de la municipalité de Madrid leur ont fait une proposition semblable. Pareille solution aurait brisé l'unité familiale, ce qui aurait été contraire au devoir mis à la charge de l'État partie par le paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte d'accorder la plus large protection possible à la famille, qui est l'élément fondamental de la société. À cet égard, l'État partie n'a pas expliqué au Comité pourquoi aucune autre solution ne pouvait être proposée aux auteurs.

17.8 Pour les raisons qui précèdent, le Comité conclut que l'État partie n'a pas présenté d'arguments raisonnables permettant de démontrer que bien qu'il ait pris toutes les mesures nécessaires et agi au maximum des ressources disponibles, il lui a été impossible de reloger les auteurs.

## D. Conclusion et recommandations

18. À la lumière de toutes les informations qui lui ont été communiquées et des circonstances de l'espèce, le Comité estime que, faute d'arguments raisonnables présentés par l'État partie pour justifier qu'il n'a pas pris toutes les mesures possibles et agi au maximum des ressources disponibles, le fait d'avoir expulsé les auteurs sans que les autorités de l'État partie, y compris les autorités régionales de Madrid, leur aient garanti un autre logement a constitué une violation du droit des intéressés à un logement convenable.

19. Le Comité, agissant en vertu du paragraphe 1 de l'article 9 du Protocole facultatif, constate que l'État partie a violé les droits que les auteurs tiennent du paragraphe 1 de l'article 11, lu seul et conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 2 et le paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte. À la lumière des présentes constatations, le Comité adresse les recommandations ci-après à l'État partie.

### Recommandations concernant les auteurs

20. L'État partie est tenu d'offrir aux auteurs une réparation effective, et notamment : a) s'ils ne disposent pas d'un logement convenable, d'évaluer leur situation actuelle et, le cas échéant, de leur octroyer un logement public ou de les faire bénéficier d'une autre mesure leur permettant de vivre dans un logement convenable, après les avoir véritablement consultés et compte étant tenu des critères établis dans les présentes constatations ; b) de les

<sup>34</sup> Communication n° 1/2013, *López Rodríguez c. Espagne*, constatations adoptées le 4 mars 2016, par. 13.3. Voir aussi la lettre du Comité datée du 16 mai 2012 (note 45 *supra*).

<sup>35</sup> Observation générale n° 4, par. 9. Voir aussi la déclaration du Comité sur l'obligation d'agir « au maximum des ressources disponibles » dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte, par. 6 et 8 à 11.

<sup>36</sup> Lettre du Comité datée du 16 mai 2012 (note 45 *supra*). Voir aussi la déclaration sur la dette publique et les mesures d'austérité sous l'angle du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (2016), par. 4.

indemniser pour les violations subies ; c) de les rembourser des honoraires d'avocat associés au traitement de la communication, dans la mesure du raisonnable.

### **Recommandations générales**

22. Le Comité estime que les réparations recommandées dans le contexte de communications individuelles peuvent prendre la forme de garanties de non-répétition et rappelle que l'État partie est tenu d'empêcher que des violations analogues ne se produisent à l'avenir. Il estime également que l'État partie doit veiller à ce que sa législation et les mesures prises pour l'appliquer soient conformes aux obligations énoncées dans le Pacte. L'État partie est notamment tenu :

a) D'adopter les mesures législatives ou administratives qui s'imposent pour que, dans le cadre des procédures judiciaires d'expulsion de locataires, les défendeurs puissent faire opposition ou interjeter appel afin que le juge examine les conséquences de leur expulsion éventuelle et sa compatibilité avec le Pacte ;

b) De prendre les mesures nécessaires pour remédier au manque de cohérence entre les décisions rendues par les tribunaux et les mesures prises par les services sociaux, qui peut conduire à ce qu'une personne expulsée se retrouve sans logement convenable ;

c) 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 véritablement consulté les intéressés et 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 ;

d) De formuler et de mettre à exécution, en coordination avec les communautés autonomes et en agissant au maximum des mesures disponibles, un plan global et intégré visant à garantir l'exercice du droit à un logement convenable par les personnes à faible revenu, conformément à l'observation générale n° 4<sup>37</sup>. Dans ce plan devront être indiquées les ressources et les mesures qui seront mises en œuvre pour garantir le droit au logement de ces personnes, ainsi que les délais correspondants et les critères qui seront utilisés pour déterminer si l'objectif a raisonnablement été atteint.

23. Conformément au paragraphe 2 de l'article 9 du Protocole facultatif et au paragraphe 1 de l'article 18 du règlement intérieur provisoire y relatif, l'État partie doit adresser au Comité, dans un délai de six mois, des renseignements écrits sur les mesures prises pour donner effet aux présentes constatations et recommandations. L'État partie est invité en outre à rendre celles-ci publiques et à les diffuser largement, sur des supports accessibles, afin que tous les groupes de population en prennent connaissance.

---

<sup>37</sup> Voir aussi les observations finales du Comité concernant le cinquième rapport périodique de l'Espagne (E/C.12/ESP/CO/5), par. 21.