

**Comité des droits économiques, sociaux et culturels****Décision adoptée par le Comité au titre du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication n° 39/2018*.****

<i>Communication présentée par :</i>	Leonardo Fabio Muñoz García (représenté par un conseil, Juan Carlos Rois Alonso)
<i>Victime(s) présumée(s) :</i>	L'auteur
<i>État partie :</i>	Espagne
<i>Date de la communication :</i>	21 juin 2018 (date de la lettre initiale)
<i>Date de la décision :</i>	28 février 2022
<i>Objet :</i>	Expulsion après saisie hypothécaire
<i>Question(s) de procédure :</i>	Non-épuisement des recours internes ; défaut de fondement
<i>Question(s) de fond :</i>	Droit à un logement convenable
<i>Article(s) du Pacte :</i>	11 (par. 1)
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	3 (par. 1 et 2 e))

1.1 L'auteur de la communication est Leonardo Fabio Muñoz García, de nationalité espagnole, né le 11 mai 1975 à Pereira (Colombie). Il affirme que l'État partie a violé les droits qui lui sont reconnus par l'article 11 (par. 1) du Pacte. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 5 mai 2013. L'auteur est représenté par un conseil.

1.2 Le 25 juin 2018, agissant au nom du Comité, le Groupe de travail des communications a enregistré la communication et, estimant que les allégations quant au risque de préjudice irréparable n'étaient pas suffisamment étayées, a décidé de ne pas demander l'application de mesures provisoires par l'État partie.

1.3 Dans la présente décision, le Comité fait d'abord la synthèse des informations et des arguments présentés par les parties ; il examine ensuite les questions de recevabilité que la communication soulève, avant de formuler des conclusions.

* Adoptée par le Comité à sa soixante et onzième session (14 février-4 mars 2022).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la présente communication : Aslan Abashidze, Mohammed Amarti, Mohamed Ezzeldin Abdel-Moneim, Nadir Adilov, Asraf Ally Caunhye, Laura-Maria Crăciunean-Tatu, Peters Sunday Omologbe Emuze, Ludovic Hennebel, Karla Vanessa Lemus de Vásquez, Seree Nonthasoot, Lydia Ravenberg, Preeti Saran, Shen Yongxiang, Heisoo Shin, Rodrigo Uprimny et Michael Windfuhr. En application de l'article 23 du règlement intérieur relatif au Protocole facultatif, Mikel Mancisidor de la Fuente n'a pas pris part à l'examen.



A. Résumé des renseignements et des arguments présentés par les parties

Exposé des faits¹

2.1 L'auteur et sa famille occupaient un logement dont ils étaient propriétaires et qui faisait l'objet d'un prêt hypothécaire notarié daté du 7 juillet 2004 et prorogé le 6 avril 2009. À une date indéterminée, l'organisme bancaire qui avait accordé le prêt a engagé une procédure de saisie hypothécaire. Le 2 octobre 2012, le tribunal de première instance et d'instruction n° 8 de Leganés a ordonné la saisie et enjoint à l'auteur et à sa conjointe de payer la somme de 184 327 euros au titre du remboursement du capital, des intérêts ordinaires et des intérêts moratoires échus, et la somme de 31 876 euros d'intérêts provisoirement arrêtés. L'auteur et sa conjointe ayant contesté la saisie, le tribunal a rendu une ordonnance datée du 19 janvier 2015 par laquelle il se prononçait sur le caractère abusif de la clause financière 5 du contrat de prêt hypothécaire prévoyant les frais de procédure à acquitter en cas de saisie, ainsi que de la clause financière 6 prévoyant la capitalisation des intérêts moratoires. Par suite de cela, l'auteur et sa conjointe ont été condamnés à payer la somme de 184 277 euros au titre du remboursement du capital, des intérêts ordinaires et des intérêts moratoires, et la somme de 31 876 euros au titre des intérêts et dépens provisoirement arrêtés.

2.2 Le 15 décembre 2017, le tribunal de première instance et d'instruction n° 8 de Leganés a prononcé le sursis à exécution de la mesure d'expulsion dont l'auteur et sa famille faisaient l'objet en vertu de la loi n° 1/2013 du 14 mai, qui prévoit un sursis aux expulsions après saisie hypothécaire lorsque les intéressés se trouvent en situation de vulnérabilité économique. L'organisme bancaire a formé un recours contre cette décision après que le fils de l'auteur eut obtenu un contrat de travail temporaire, ce qui augmentait les revenus de la famille. Le 19 février 2018, l'auteur a contesté les arguments de l'organisme bancaire, faisant valoir que le contrat de travail en question était temporaire et avait pris fin en janvier 2018. Il considérait de ce fait que les revenus mensuels du ménage s'élevaient à 1 175 euros, et non à 1 775 euros, comme l'affirmait l'organisme bancaire.

2.3 Le 23 avril 2018, le tribunal de première instance et d'instruction n° 8 de Leganés a retenu que le salaire mensuel du ménage s'élevait à 1 775 euros. Étant entendu que, selon l'article 1 (par. 3 c)) de la loi n° 1/2013, le sursis s'applique dès lors que « le montant des échéances du prêt hypothécaire excède 50 % des revenus nets perçus par l'ensemble des membres du foyer », et que le montant des échéances était de 787 euros, il a accueilli le recours et annulé la décision de sursis à exécution de la saisie hypothécaire. La date de l'expulsion a été fixée au 15 juin 2018.

2.4 Le 14 mai 2018, l'auteur a demandé le sursis à exécution de la mesure d'expulsion au regard d'un élément nouveau, son fils ayant perdu son emploi en janvier 2018. Le 15 juin 2018, le tribunal a rendu une ordonnance par laquelle il déclarait ne pas pouvoir faire droit à la demande étant donné que l'auteur ne tirait pas moyen d'un fait survenu après le 23 avril 2018, date de la décision contestée. Dans l'ordonnance, le tribunal a également fait savoir que l'expulsion était reportée au 26 juin 2018, faute d'effectifs pour la mettre à exécution. Le 18 juin 2018, l'auteur a demandé le sursis à exécution de la mesure d'expulsion, faisant valoir qu'il ne disposait d'aucune autre solution de logement et qu'il avait entamé des démarches auprès des services sociaux pour obtenir de l'aide.

2.5 Le 20 juin 2018, l'auteur a écrit à la mairie de Leganés et à l'Agence du logement social de Madrid pour qu'elles l'aident à trouver une autre solution de logement.

Teneur de la plainte

3. L'auteur affirme que sa famille perçoit des revenus mensuels d'environ 1 100 euros à peine et que ces revenus proviennent de son salaire, puisque sa conjointe et son fils sont sans emploi. Cette somme ne permet pas à la famille de disposer d'une autre solution de logement convenable ; l'auteur estime par conséquent que son expulsion du logement qu'il occupe depuis 2014 constitue une violation de son droit à un logement convenable.

¹ Les faits ont été reconstitués à partir de la lettre initiale et des renseignements communiqués ultérieurement par les parties.

Observations de l'État partie sur la recevabilité et le fond

4.1 Le 27 février 2019, l'État partie a transmis ses observations sur la recevabilité et le fond de la communication.

4.2 L'État partie fait observer qu'il est question, en l'espèce, d'un cas d'expulsion après saisie hypothécaire. Il dit avoir pris différentes mesures pour atténuer l'incidence des crises financières sur les débiteurs hypothécaires les plus vulnérables. Il cite notamment : le décret-loi royal n° 6/2012 du 9 mars, prévoyant l'adoption de mesures d'urgence visant à protéger les débiteurs hypothécaires sans ressources ; le décret-loi royal n° 27/2012 du 15 novembre, prévoyant l'adoption de mesures d'urgence visant à renforcer la protection des débiteurs hypothécaires ; la loi n° 1/2013 du 14 mai, relative à l'adoption de mesures visant à renforcer la protection des débiteurs hypothécaires, à la restructuration de la dette et au logement social. Ces lois protègent les populations les plus vulnérables face aux difficultés de paiement de leurs dettes hypothécaires en prévoyant différentes mesures, notamment, la possibilité d'une restructuration de la dette et l'application du Code de bonnes pratiques, le sursis aux expulsions, le développement de l'accès au logement à loyer modéré par la création du Fonds social du logement ou la possibilité pour le débiteur et l'organisme financier de convenir d'une dation en paiement, avec possibilité pour le débiteur de continuer d'occuper son logement pendant deux ans en qualité de locataire et moyennant le paiement d'un loyer modéré.

4.3 Le décret-loi royal n° 1/2015 du 27 février et la loi n° 25/2015 du 28 juillet, relatifs au mécanisme de la deuxième chance, à la réduction de la charge financière et aux autres mesures d'ordre social, ont permis d'élargir le champ d'application de la législation en vigueur de sorte que celle-ci s'applique à un segment plus large de la population. Ces dispositions prévoient des mesures visant à donner une deuxième chance aux personnes endettées. Elles prévoient notamment la possibilité pour les débiteurs de négocier des accords extrajudiciaires de paiement afin de bénéficier d'une restructuration ou d'une exonération de dette, y compris de la portion de la dette qui n'est pas visée par la saisie, dans le cas des crédits adossés à une hypothèque portant sur un logement. Ces lois font en outre la part belle au médiateur, rétablissent les règles de procédure simplifiées, réduisent les frais de notaire et les frais d'enregistrement, et prévoient le sursis à exécution de la saisie pendant les négociations. En outre, elles excluent le cas échéant l'application des « clauses plancher » pour les débiteurs en situation de vulnérabilité et prolongent le sursis à exécution des mesures d'expulsion déjà prévu par la loi n° 1/2013 du 14 mai.

4.4 Le décret-loi royal n° 5/2017 du 17 mai, qui a permis d'allonger encore la liste des cas de vulnérabilité, interdit jusqu'en 2020 l'expulsion des personnes concernées. Il prévoit également un ensemble de mesures visant à permettre aux bénéficiaires de ce moratoire de récupérer leur logement, puisque ces mesures comprennent la possibilité de verser un loyer social dont le montant sera déductible du futur prix de vente du logement en question. Les personnes qui ont été expulsées et risquent l'exclusion sociale ont ainsi la possibilité de demander à pouvoir continuer d'occuper leur logement moyennant le versement d'un loyer dont le montant annuel n'excède pas 3 % de la valeur du logement en question. Le bail social, d'une durée d'un an, est renouvelable quatre fois par le locataire, et il est également possible de le prolonger de cinq ans chaque année s'il y a accord entre les parties.

4.5 L'État partie fait savoir que les questions ayant trait au logement et à l'aide sociale sont du ressort des communautés autonomes. En l'espèce, le logement de l'auteur se trouvait sur le territoire de la Communauté autonome de Madrid, où les logements sociaux sont gérés par l'Agence du logement social de la Communauté de Madrid. Les logements de nécessité spéciale sont attribués conformément aux dispositions du décret n° 52/2016 du 31 mai. Dans presque tous les cas, on applique un barème permettant d'en faire bénéficier les demandeurs qui se trouvent en situation d'extrême vulnérabilité sociale. De plus, un contingent de logements est réservé aux familles qui ont de bonnes chances de réadaptation et d'insertion sociale, un système résiduel d'attribution par tirage au sort a été mis en place et un parc de logements est réservé aux personnes ayant des besoins particuliers. Sont considérées comme des situations de grande nécessité justifiant l'attribution d'un logement d'urgence : le risque d'expulsion à court terme ; le fait d'être victime de violence fondée sur le sexe, la race, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, la religion, les croyances et le handicap ; le fait d'être mal logé ou d'occuper un logement ne satisfaisant pas aux normes applicables ; le fait

d'occuper un logement exigü ou dont le loyer représente plus de 30 % des revenus du ménage ; ou l'occupation précaire du logement, selon un droit de jouissance accordé par le propriétaire.

4.6 La Communauté de Madrid a en outre créé, par le décret n° 52/2016 du 31 mai, un parc de logements d'urgence sociale, afin d'apporter une solution immédiate aux personnes et aux familles qui, pour des raisons conjoncturelles, ont de grandes difficultés à se loger. Si ce parc de logements a été créé, c'est parce qu'il était important de répondre à la nécessité d'apporter une aide d'urgence, en matière d'accès au logement, aux personnes risquant d'être expulsées à court terme du logement constituant leur résidence habituelle et permanente. Ce même parc permet également de répondre aux demandes des personnes qui occupent des logements insalubres.

4.7 L'État partie fait observer que l'auteur ne semble pas avoir déposé de demande de logement auprès de l'Agence du logement social. D'autre part, la famille a sollicité de l'aide auprès de la mairie dans un courrier adressé au maire de Leganés, courrier qui a été transmis le 21 juin 2018 aux services sociaux de la mairie. Les services sociaux ont tenté de prendre contact avec l'auteur par téléphone, en vain puisque sa ligne téléphonique n'était pas en service. Ils ont donc envoyé un courrier à la seule adresse qu'il avait communiquée, celle de son domicile, pour lui proposer un rendez-vous dans leurs locaux le 21 septembre 2018, mais il ne s'est pas présenté, sans doute parce que, n'occupant plus son domicile, il n'avait pas pu recevoir le courrier en question. L'État partie conclut que l'auteur n'a pas sollicité l'aide de l'Agence du logement social et qu'il s'est contenté de demander tardivement l'aide de la mairie, sans donner suite à sa demande. L'État partie estime par conséquent que la communication est irrecevable pour non-épuisement des recours internes au regard de l'article 3 (par. 1 a) du Protocole facultatif.

4.8 En outre, l'État partie estime, ainsi que l'ont constaté les autorités judiciaires internes, qu'il ne s'agissait pas ici de l'expulsion d'une personne sans ressources, puisque le montant des échéances du crédit hypothécaire contracté par l'auteur n'excédait pas 50 % des revenus du ménage, et que ces revenus nets représentaient plus du double du salaire minimum interprofessionnel, qui était de 900 euros en 2019.

Commentaires de l'auteur sur les observations de l'État partie

5.1 Le 24 juin 2019, l'avocat de l'auteur a fait savoir qu'après son expulsion, la famille n'avait pas été contactée par les autorités, qui l'avaient laissée en situation de vulnérabilité. Il explique que, trois mois après l'expulsion, les services sociaux ont pris contact avec lui pour l'informer qu'ils ne pourraient rien accorder d'autre qu'une aide forfaitaire d'un montant de 300 euros, ce qui ne constitue en aucun cas une solution de logement. L'auteur et sa famille se sont donc retrouvés exclus du marché du logement, étant dans l'impossibilité de trouver une location, puisque le prix des loyers avait augmenté démesurément en raison des politiques du logement adoptées par l'État partie, qui avaient favorisé l'acquisition de logements par des fonds vautours et des spéculateurs. L'auteur a fini par trouver un logement à louer, sa conjointe s'est vue contrainte de retourner dans son pays d'origine, et leur fils a été hébergé par un ami. L'avocat de l'auteur dit ne pas savoir où se trouve actuellement celui-ci, ayant perdu contact avec lui.

5.2 S'agissant des mesures prises par l'État partie en matière de logement, l'avocat de l'auteur affirme que les contrats bancaires conclus depuis les années 2000 contiennent des clauses abusives et que les personnes concernées ne disposent d'aucune voie de recours pour les faire modifier, la législation régissant l'hypothèque ayant été conçue au détriment des droits des consommateurs. De nombreux emprunteurs comme l'auteur ont ainsi perdu leur logement. L'avocat ajoute que, les garanties minimales applicables aux consommateurs n'ayant pas été transposées dans la législation espagnole, il a fallu que la Cour de justice de l'Union européenne se prononce en la matière. Il précise également qu'en l'espèce, l'acte ayant donné lieu à saisie contenait une clause abusive d'échéance anticipée dès le premier défaut de paiement, clause dont l'illégalité ne pouvait être examinée par un juge avant la réforme procédurale de mai 2013 ; il ajoute qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que cette clause suffit à justifier l'annulation des contrats de prêt hypothécaire en cause. De même, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 31/2019 du 28 février 2019, a exigé des juges qu'ils contrôlent d'office les clauses contestées par les

emprunteurs. Malheureusement, ces décisions ont été rendues alors que bien des familles avaient déjà perdu leur logement.

5.3 L'avocat de l'auteur estime qu'en l'espèce, l'administration publique s'est bornée à procéder à un transfert de documents entre différents services, ce qui ne fait que mettre en évidence l'inefficacité des mesures prévues en matière de logement.

B. Examen de la recevabilité

6.1 Avant d'examiner tout grief formulé dans une communication, le Comité doit, conformément à l'article 10 (par. 2) de son règlement intérieur relatif au Protocole facultatif, déterminer si cette communication est recevable.

6.2 Le Comité note que, selon l'État partie, la communication devrait être déclarée irrecevable pour non-épuisement des recours internes, puisque l'auteur n'a jamais déposé de demande de logement social et n'a donné aucune suite à la demande d'aide qu'il avait adressée aux services sociaux. Le Comité note que l'auteur n'a pas contesté les arguments de l'État partie sur ce point.

6.3 Le Comité note qu'aux termes de l'article 2 (par. 1) du Pacte, les États parties ont l'obligation positive d'agir, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum des ressources dont ils disposent, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte par tous les moyens appropriés. Il rappelle toutefois que les États parties peuvent adopter un éventail de mesures pour mettre en œuvre les droits énoncés dans le Pacte, comme le dispose l'article 8 (par. 4) du Protocole facultatif. Il admet donc que les États parties peuvent établir des moyens administratifs pour faciliter la protection du droit au logement, y compris en demandant aux individus d'engager certaines démarches administratives pour informer les autorités de leur besoin d'assistance concernant la protection de leur droit en la matière. Ces démarches ne doivent pas leur imposer de charge excessive ou superflue et ne doivent pas avoir d'effet discriminatoire².

6.4 En l'espèce, le Comité note que l'auteur n'a pas fait valoir que les démarches prévues par l'État partie, la demande de logement ou la demande d'aide à déposer auprès des services sociaux, lui auraient imposé une charge excessive ou superflue ou auraient eu un effet discriminatoire. D'autre part, il ressort du dossier qu'en se contentant pour toute démarche d'envoyer des courriers urgents quelques jours à peine avant son expulsion pour demander de l'aide, l'auteur n'a pas usé des recours prévus et que, dans ses courriers, il n'a pas indiqué ses coordonnées de façon suffisamment précise pour que les autorités puissent traiter sa demande. De même, il appert que l'auteur ne s'est pas enquis de la suite donnée à ses courriers. Le Comité estime par conséquent qu'en l'espèce, l'auteur n'a pas exercé la diligence voulue, puisqu'il a tardé à demander de l'aide et ne l'a pas fait par les voies administratives prévues par l'État partie, n'ayant notamment pas déposé de demande de logement social. Le Comité considère que le fait que l'auteur n'ait pas exercé la diligence voulue en sollicitant l'aide des autorités administratives de l'État partie pour trouver un autre logement dans un délai raisonnable constitue un élément important tant au regard de la règle de l'épuisement des recours internes énoncée à l'article 3 (par. 1) du Protocole facultatif que pour ce qui est d'étayer l'allégation selon laquelle l'État partie a manqué aux obligations mises à sa charge par l'article 11 (par. 1) du Pacte³.

6.5 En l'espèce, le Comité estime que l'auteur n'a pas démontré qu'il avait exercé la diligence voulue en sollicitant l'aide des autorités administratives pour trouver une autre solution de logement, alors même qu'il était au courant au moins depuis le 2 octobre 2012 de la décision de saisie hypothécaire le concernant. En conséquence, le Comité estime que les éléments dont il dispose ne lui permettent pas de conclure que l'auteur a agi avec toute la

² *Taghzouti Ezqouihel c. Espagne* (E/C.12/69/D/56/2018), par. 6.3 et 6.4 ; *Loor Chila et consorts c. Espagne* (E/C.12/70/D/102/2019), par. 6.3 et 6.4 ; *Sariego Rodríguez et Dincă c. Espagne* (E/C.12/70/D/92/2019), par. 7.2 et 7.4.

³ *Taghzouti Ezqouihel c. Espagne*, par. 6.3 et 6.4 ; *Loor Chila et consorts c. Espagne*, par. 6.3 et 6.4 ; *Sariego Rodríguez et Dincă c. Espagne*, par. 7.2 et 7.4.

diligence voulue pour épuiser les recours internes, et déclare donc la communication irrecevable au regard de l'article 3 (par. 1) du Protocole facultatif. De même, compte tenu des considérations qui précèdent (voir par. 6.3 et 6.4), et en l'absence d'explications justifiant que l'auteur n'ait pas fait preuve de la diligence voulue pour se prévaloir des recours administratifs existants, il estime que l'auteur n'a pas suffisamment établi que l'État partie avait manqué aux obligations mises à sa charge par le Pacte et que la communication est également irrecevable au regard de l'article 3 (par. 2 e)) du Protocole facultatif.

C. Conclusion

7. En conséquence, le Comité décide que :
- a) La communication est irrecevable au regard de l'article 3 (par. 1 et 2 e)) du Protocole facultatif ;
 - b) La présente décision sera communiquée à l'auteur et à l'État partie.
