



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
20 mai 2020
Français
Original : anglais

Comité des droits de l'homme

Décision adoptée par le Comité au titre du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2438/2014^{*,**}

<i>Communication présentée par :</i>	A. K. et consorts (représentés par deux conseils, Dorian Matlija et Theodoros Alexandridis)
<i>Victime(s) présumée(s) :</i>	Les auteurs
<i>État partie :</i>	Albanie
<i>Date de la communication :</i>	4 juillet 2014 (date de la lettre initiale)
<i>Références :</i>	Décision prise en application de l'article 97 du Règlement intérieur du Comité, communiquée à l'État partie le 4 juillet 2014 (non publiée sous forme de document)
<i>Date de la décision :</i>	8 novembre 2019
<i>Objet :</i>	Expulsion forcée de Roms
<i>Question(s) de procédure :</i>	Épuisement des recours internes
<i>Question(s) de fond :</i>	Recours utile ; traitement cruel, inhumain ou dégradant ; liberté de circulation ; immixtion illégale et arbitraire dans le domicile et la famille ; discrimination fondée sur l'origine ethnique
<i>Article(s) du Pacte :</i>	2, 7, 17, 23, 26 et 27
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	5 (par. 2 b))

1.1 Les auteurs de la communication sont A. K., V. K et O. K., nés en 1977, 1956 et 1978, respectivement, tous trois Roms de nationalité albanaise. V. K. est la mère des deux autres auteurs. Les auteurs soumettent la communication en leur nom propre et au nom de leur famille. Ils affirment que l'État partie a violé les droits qu'ils tiennent des articles 2, 7, 17, 23, 26 et 27 du Pacte. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 4 octobre 2007. Les auteurs sont représentés par deux conseils.

* Adoptée par le Comité à sa 127^e session (14 octobre-8 novembre 2019).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Ilze Brands Kehris, Arif Bulkan, Ahmed Amin Fathalla, Shuichi Furuya, Christof Heyns, Bamariam Koita, Marcia Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany et Hélène Tigroudja.



1.2 Le 4 juillet 2014, conformément à l'article 94 de son règlement intérieur, le Comité, par l'intermédiaire de son Rapporteur spécial chargé des nouvelles communications et des mesures provisoires, a demandé à l'État partie de ne pas expulser les auteurs de leur domicile tant que la communication serait à l'examen.

1.3 Le 10 septembre 2014, le Comité, agissant de nouveau par l'intermédiaire de son Rapporteur spécial chargé des nouvelles communications et des mesures provisoires, a décidé de retirer sa demande de mesures provisoires eu égard à l'information selon laquelle un accord avait été trouvé entre les auteurs et les autorités locales.

Rappel des faits présentés par les auteurs

2.1 Les auteurs appartiennent à un groupe familial élargi. Ils sont sans emploi et vivent dans une habitation qui a été construite en 1993 sans permis de bâtir. Outre les trois auteurs, 16 autres personnes occupent cette maison, dont des enfants mineurs.

2.2 La maison des auteurs se trouve sur un terrain situé en face du stade « Rushd Bizhuta » à Elbasan. A. K. et V. K. en sont les propriétaires sans titre. Les membres de la famille y vivent depuis vingt ans et pendant toutes ces années les autorités ont toléré de facto le fait que les auteurs résident dans cette maison, qui est raccordée au réseau électrique et aux conduites d'eau principales du réseau public.

2.3 Les auteurs affirment que de très nombreuses maisons ont été construites sans permis de bâtir et que les autorités albanaises ont pris une série de mesures en vue de leur donner un statut officiel. En 2006, A. K. et V. K. ont déposé une demande de régularisation de leur habitation ; cette demande était toujours en cours d'examen au 3 juillet 2014.

2.4 Le 27 mai 2014, le Conseil national du territoire a pris une décision relative à la rénovation du stade « Rushd Bizhuta » et au réaménagement de la place adjacente. Les auteurs disent qu'ils ne savaient pas très bien dans quelle mesure leur maison serait concernée par ces travaux, car elle était située « de l'autre côté de la route qui entoure le stade » et non « aux abords immédiats » de celui-ci.

2.5 Le 30 juin 2014, l'Inspection de l'urbanisme de la commune d'Elbasan a prononcé deux avis d'expulsion portant les numéros de référence 901 et 902. Ces avis, notifiés à A. K. et V. K. le 1^{er} juillet 2014, leur intimaient de quitter leur maison dans les cinq jours, sans quoi l'Inspection de l'urbanisme procéderait à sa démolition sans fournir aux résidents aucune forme d'hébergement temporaire ou de logement de remplacement adéquat. La nécessité de démolir la maison y était justifiée par des motifs d'utilité publique. Les autorités n'ont pas consulté les auteurs et ne leur ont proposé aucune forme d'assistance, d'indemnisation ou de relogement.

2.6 Le 1^{er} juillet également, V. K. et O. K. ont adressé une réclamation au Ministère des affaires sociales et de la jeunesse, qui a réagi immédiatement et a adressé le jour même à l'Inspection de l'urbanisme de la commune d'Elbasan une lettre dont il a également transmis une copie au Maire d'Elbasan, au Vice-Ministre du développement urbain et du tourisme, et à l'Inspection nationale de l'urbanisme. Dans cette lettre, le Ministère des affaires sociales et de la jeunesse appelait l'attention des autorités sur la nécessité de fournir une assistance sociale aux familles des auteurs, qui étaient menacées d'expulsion. Cette lettre était dépourvue de caractère contraignant. Les auteurs affirment qu'ils ne disposaient d'aucun recours pour contester les deux avis d'expulsion, car le cadre juridique national en matière de droit au logement était inadéquat, sinon inexistant.

2.7 Les auteurs font référence aux observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant le rapport de l'Albanie valant deuxième et troisième rapport périodique et dans lesquelles le Comité se disait préoccupé par les expulsions forcées de Roms et d'Égyptiens qui vivaient dans des campements illégaux et qui n'avaient bénéficié ni d'un relogement, ni d'une indemnisation, ni d'une protection, ni de services d'éducation ou de santé (E/C.12/ALB/CO/2-3, par. 29). Les auteurs renvoient

également à la jurisprudence du Comité des droits de l'homme dans des affaires similaires¹ et aux rapports d'autres organes de l'ONU et d'organisations internationales².

Teneur de la plainte

3. Les auteurs ont prié le Comité des droits de l'homme de demander d'urgence qu'il soit sursis à leur expulsion forcée liée à la démolition de leur logement (décidée le 30 juin 2014 et devant avoir lieu à partir du 5 juillet 2014), et ce, jusqu'à ce que le Comité se soit prononcé sur la communication. Les auteurs affirment que s'ils étaient expulsés de force, en vue de la démolition de leur logement, sans qu'une solution de relogement leur soit proposée, l'Albanie violerait les articles 2, 7, 17, 23, 26 et 27 du Pacte, lus seuls et conjointement avec le paragraphe 3 de l'article 2³.

Observations de l'État partie sur la recevabilité

4.1 Le 8 septembre 2014, l'État partie a fait part de ses observations quant à la recevabilité de la communication et a prié le Comité de déclarer les griefs des auteurs irrecevables. L'État partie affirme que les auteurs n'ont pas épuisé tous les recours internes qui leur étaient ouverts, puisqu'ils n'ont pas contesté les avis d'expulsion délivrés par la Municipalité d'Elbasan. Les auteurs auraient dû former des recours administratifs contre ces actes et saisir les tribunaux en appel. L'article 135 du Code de procédure administrative accorde en effet à chacun le droit de demander le retrait, l'annulation ou la modification d'un acte administratif portant atteinte aux droits des personnes concernées. Or les auteurs n'ont pas exercé cette voie de droit.

4.2 Aux termes de l'article 18 de la Constitution albanaise, tous les individus sont égaux devant la loi, sans aucune discrimination. Toute limitation des droits et libertés ne peut être imposée que par la loi dans l'intérêt du public ou pour la protection des droits des autres citoyens. En vertu de la loi n° 49/2012, le rejet d'un recours administratif ouvre un droit d'appel. Dans toutes les autres affaires analogues concernant la démolition de biens immobiliers, les autorités administratives et les juridictions saisies ont ordonné la suspension des démolitions. Dès lors, compte tenu des arguments exposés, la communication devrait être déclarée irrecevable au regard du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif.

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

5.1 Le 13 octobre 2014, en réponse aux arguments de l'État partie relatifs à la recevabilité de leur communication, les auteurs ont argué de l'inutilité des recours internes disponibles. Ils font valoir, en premier lieu, qu'ils sont membres d'une communauté vulnérable et marginalisée. De plus, ils allèguent qu'il leur est pratiquement impossible de bénéficier de l'aide juridictionnelle car ils vivent en dehors de Tirana, que la procédure de demande de l'aide juridictionnelle est lourde et que les avocats de l'aide juridique ne sont pas nombreux. Ils citent un rapport d'octobre 2014⁴ dans lequel la Commission européenne a constaté que l'État partie devrait améliorer le fonctionnement de sa Commission nationale de l'aide juridictionnelle, que les frais de justice pouvaient dissuader les citoyens de demander une protection, et que les procédures de demande étaient trop lourdes.

5.2 En deuxième lieu, les auteurs affirment qu'il n'y a pas dans l'État partie de garanties suffisantes pour la protection de leur droit au logement. Ils soutiennent que la législation

¹ Voir *Naidenova et consorts c. Bulgarie* (CCPR/C/106/D/2073/2011) et les constatations du Comité dans la communication n° 2241/2013, présentée par l'*Association culturelle des tsiganes grecs de Chalandri et de la banlieue « I Elpida » et Stylianos Kalamiotis c. Grèce* (actuellement en instance devant le Comité). Voir aussi CCPR/C/ALB/CO/2, par. 23.

² Les auteurs attirent plus particulièrement l'attention sur un rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.

³ Voir, *mutatis mutandis*, la communication n° 1799/2008, *Antonios Georgopoulos et consorts c. Grèce*, rendue publique le 14 septembre 2010.

⁴ See <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/65636879-4fc6-11e4-a0cb-01aa75ed71a1>.

albanaise est dépourvue de telles garanties, s'agissant notamment des groupes vulnérables comme les Roms.

5.3 En troisième lieu, les auteurs affirment qu'ils n'ont été consultés à aucun moment avant que les avis d'expulsion ne leur soient notifiés. Avant toute expulsion, il faudrait consulter les personnes concernées et leur proposer des solutions de relogement.

5.4 Les auteurs expliquent qu'en vertu de la loi n° 10433/2011, un inspecteur en bâtiment ou un organisme d'inspection peuvent prendre deux types d'actes administratifs, à savoir des mesures d'urgences ou des décisions ordinaires. Dans leur cas, les autorités ont adopté des mesures d'urgence. Or, selon l'article 44.1 de la loi susmentionnée un recours formé contre une telle mesure n'a pas automatiquement un effet suspensif. En outre, les auteurs ne disposaient que de cinq jours pour contester les avis d'expulsion.

5.5 Pour ce qui est des procédures judiciaires, l'État partie ne cite pas un seul cas d'expulsion suspendue par décision de justice dans lequel l'examen au fond aurait permis de constater une violation des droits des plaignants. En fait, les auteurs sont convaincus que la protection du logement est absente de la jurisprudence, comme le confirme d'ailleurs le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations finales de 2013, où il demande à l'État partie de « prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger le droit au logement » (E/C.12/ALB/CO/2-3, par. 31).

Observations de l'État partie sur le fond

6.1 Dans des lettres en date du 26 janvier 2015 et du 11 février 2016, l'État partie a fait part de ses observations sur le fond de la communication. Il y fait valoir que le Conseil national du territoire a approuvé le projet de construction d'une route et de rénovation du stade le 27 mai 2014. Plusieurs familles seront concernées, dont 12 appartenant à la minorité rom. Les autorités locales ont tenu des réunions avec ces résidents, y compris les familles roms. S'agissant du cas particulier des auteurs, les autorités peuvent « prouver qu'il n'y a eu entre eux et la municipalité d'Elbasan aucun désaccord ou conflit ». Les autorités ont ensuite notifié l'expulsion aux familles concernées et leur ont demandé de quitter les lieux dans les cinq jours. Toutes ces mesures sont conformes aux dispositions de la législation nationale et aux procédures administratives en vigueur. L'État partie assure que les résidents ont été informés du projet bien avant le 30 juin 2014, date des avis d'expulsion.

6.2 Après avoir reçu notification des avis d'expulsion, les auteurs ont produit des documents montrant qu'ils avaient engagé la procédure de régularisation de leur logement. Après avoir vérifié ces documents, les autorités municipales d'Elbasan ont informé les auteurs de leur décision de suspendre la démolition. Elles ont également avisé les auteurs que l'argent d'un « fond d'expropriation » pourrait être « mis à leur disposition » lorsqu'ils auraient fourni leurs titres de propriété. Les auteurs ont été officiellement informés que leur maison ne serait pas démolie le 1^{er} juillet 2014.

6.3 L'Agence de la régularisation, de la planification urbaine et de l'intégration des zones/bâtiments non officiels a effectué des observations sur le terrain, réalisé des croquis et des cartes et a conclu que les biens en question ne se trouvaient pas dans le périmètre du projet envisagé. La question n'en demeure pas moins de savoir si les auteurs peuvent obtenir un titre de propriété foncière, car leur habitation a été construite illégalement. L'Agence de la régularisation, de la planification urbaine et de l'intégration des zones/bâtiments non officiels à qui cette procédure est confiée, confirme que les deux demandes concernant les biens des auteurs sont toujours en cours de traitement. L'État partie confirme également que 40 demandes ont été déposées au titre de cette procédure et que 30 demandeurs, dont deux appartenant à la communauté minoritaire rom, ont déjà reçu leur titre de régularisation. La procédure de régularisation est complexe et s'il peut y avoir des retards liés à la situation des demandeurs, il ne s'agit en aucun cas d'une discrimination.

6.4 L'État partie conclut en indiquant que l'exécution des avis de démolition notifiés aux auteurs est suspendue et que rien ne fait obstacle à la poursuite de la procédure de régularisation. Si les bâtiments concernés devaient être démolis aux fins de projets d'utilité publique, la législation relative au logement garantit qu'une solution de relogement sera proposée aux intéressés. Le Comité devrait donc déclarer les griefs des auteurs irrecevables

et constater, contrairement à leurs allégations, l'absence de violation des articles 7, 17, 23, 26 et 27 du Pacte.

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

7.1 Les 1^{er} avril, 22 mai et 23 juin 2015, le 29 mars 2016 ainsi que les 18 janvier et 21 août 2019, les auteurs ont, en réponse aux observations de l'État partie sur le fond, réaffirmé leur position sur la recevabilité de leur communication. Ils déclarent n'avoir d'aucun recours utile à épuiser. Une série d'expulsions de membres des communautés rom et égyptienne a eu lieu à Tirana en février 2011, janvier 2012 et août 2013. Le Gouvernement reconnaît lui-même que des problèmes se posent en ce qui concerne le droit au logement. Ainsi, dans les conclusions finales qu'il a formulées à l'issue du séminaire de dialogue entre l'Union européenne et l'Albanie concernant l'insertion des communautés rom et égyptienne, tenu les 20 et 21 février 2014, le Gouvernement a reconnu la nécessité de réviser la législation existante et de la modifier afin de garantir le respect de l'état de droit. Dans sa réponse de 2014 à la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable, l'État partie, sans reconnaître le droit au logement comme un droit de l'homme, a admis qu'il devait adopter des dispositions législatives reconnaissant officiellement le droit à un logement convenable.

7.2 Les auteurs font remarquer que l'État partie a déclaré qu'il n'y avait aucun conflit entre eux-mêmes et les autorités municipales d'Elbasan mais qu'il n'en a fourni aucune preuve. Ils affirment que, contrairement à ce que soutient l'État partie, aucune consultation n'a eu lieu et qu'ils n'ont pas été informés en temps voulu des démolitions prévues. L'État partie admet de surcroît que les démolitions ont ensuite été suspendues et non annulées. En d'autres termes, si les auteurs n'obtenaient pas la régularisation de leur logement, celui-ci pourrait être démoli sans qu'ils reçoivent aucune indemnisation. La suspension des démolitions sans régularisation ne saurait donc être considérée comme une solution aux problèmes des auteurs.

7.3 Les auteurs font valoir en outre que l'article 39 de la loi n° 9482/2006 dispose clairement que les structures devant être démolies pour cause d'utilité publique ne peuvent faire l'objet d'une régularisation.

7.4 Les auteurs ne sont pas non plus convaincus par l'argument de l'État partie selon lequel ils auraient droit à une solution de relogement en cas de démolition de leur maison. En effet, il découle clairement des observations de l'État partie qu'une indemnisation éventuelle irait au propriétaire légitime du terrain, et non aux auteurs, à moins que ceux-ci soient en mesure d'acheter ledit terrain et d'en obtenir le titre de propriété légal.

7.5 Les auteurs affirment en outre que, loin d'être fortuite, l'inclusion de leur logement parmi les bâtiments voués à démolition illustre la discrimination qui s'exerce à leur égard, comme ils l'ont dit dans leur lettre initiale. Ils font valoir qu'il est notoire que les autorités de l'État partie ne prennent pas les mesures voulues pour offrir la sécurité du logement aux membres des communautés roms et égyptiennes qui vivent dans des établissements illégaux, et ne leur permettent pas, notamment, de faire régulariser leurs habitations.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

8.1 Avant d'examiner tout grief formulé dans une communication, le Comité des droits de l'homme doit, conformément à l'article 93 de son règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable au regard du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

8.2 Le Comité s'est assuré, comme il est tenu de le faire conformément au paragraphe 2 a) de l'article 5 du Protocole facultatif, que la même question n'était pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

8.3 Le Comité prend note de l'argument de l'État partie selon lequel les recours internes n'auraient pas été épuisés puisque, lorsqu'ils ont reçu les avis d'expulsion, les auteurs ne les ont pas contestés alors que le Code de procédure administrative leur en donnait la possibilité. Le Comité note également que d'après les informations fournies par les parties,

les auteurs ont demandé la régularisation des habitations qu'ils occupent actuellement, et que l'issue de cette procédure n'est pas connue à la date de la présente décision. Il note, en outre, l'argument des auteurs concernant l'inefficacité des procédures de droit administratif tenant au fait que, à l'époque de l'expulsion, l'ordre juridique interne ne leur permettait pas de contester directement leur expulsion forcée ni de demander immédiatement un relogement ou une autre forme de dédommagement. Le Comité note enfin que, selon l'État partie, même si l'habitation des auteurs devait être démolie, il existe des procédures permettant de leur fournir un autre logement.

8.4 Le Comité rappelle qu'il n'est pas obligatoire d'épuiser les recours internes si ceux-ci n'ont aucune chance d'aboutir, mais que les auteurs de communications doivent faire preuve de la diligence voulue pour exercer les recours internes disponibles. De simples doutes ou supputations quant à l'utilité d'un recours interne ne dispensent pas les auteurs de communications de l'épuiser⁵. En l'espèce, le Comité constate que les auteurs n'ont saisi aucun organisme interne d'une quelconque réclamation en vue de contester leur expulsion. Certes, ils ont tenté de faire régulariser leur bien, mais le Comité relève qu'ils n'ont pas montré en quoi d'autres recours administratifs ou judiciaires auraient été manifestement inutiles. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que les auteurs n'ont pas épuisé les recours internes qui leur auraient permis de défendre leur thèse selon laquelle leur expulsion forcée constituerait une violation des droits qu'ils tiennent des articles 2, 7, 17, 23, 26 et 27 du Pacte.

9. En conséquence, le Comité des droits de l'homme décide :

- a) Que la communication est irrecevable au regard du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif ;
- b) Que la présente décision sera communiquée à l'État partie et aux auteurs de la communication.

⁵ Voir, entre autres, les communications *V. S. c. Nouvelle-Zélande* (CCPR/C/115/D/2072/2011), par. 6.3 ; *Vargay c. Canada* (CCPR/C/96/D/1639/2007), par. 7.3 ; *García Perea et consorts c. Espagne* (CCPR/C/95/D/1511/2006), par. 6.2 ; *B. Z. et consorts c. Albanie* (CCPR/C/121/D/2837/2016), par. 6.4.