

DECISION SUR LA RECEVABILITE

30 mars 2009

Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE)
c. Croatie

Réclamation n° 52/2008

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 235^e session où siégeaient

Mme Polonca KONČAR, Présidente
MM. Andrzej SWIATKOWSKI, Premier Vice-Président
Colm O'CONNOR, Deuxième Vice-Président
Jean-Michel BELORGEY, Rapporteur Général
Mme Csilla KOLLONAY LEHOCZKY
M. Lauri LEPPIK
Mmes Monika SCHLACHTER
Birgitta NYSTRÖM
Lyudmila HARUTYUNYAN
MM. Rüchan IŞIK
Petros STANGOS
Alexandru ATHANASIU
Luis JIMENA QUESADA
Mme Jarna PETMAN

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif

Vu la réclamation datée du 26 août 2008, enregistrée le 8 septembre 2008 sous le n° 52/2008, déposée par le Centre sur les droits au logement et les expulsions (« le COHRE ») contre la Croatie et signée par M. Claude Cahn, Directeur de l'Unité d'experts-conseils, tendant à ce que le Comité déclare que la Croatie ne se conforme

pas à l'article 16 de la Charte sociale européenne de 1961 (« la Charte ») à la lumière de la clause de non-discrimination du Préambule de la Charte ;

Vu les documents annexés à la réclamation ;

Vu la Charte révisée, et notamment l'article 16 et le Préambule qui sont ainsi libellés :

Article 16 — Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique

Partie I : « La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement ».

Partie II : « En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées ».

Préambule (Extrait)

.....

Considérant que la jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale ;

.....

Vu les observations du Gouvernement croate (« le Gouvernement ») sur la recevabilité reçues le 28 octobre 2008 ;

Vu la réponse du COHRE reçue le 8 janvier 2009 ;

Vu le Protocole additionnel à la Charte révisée prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole ») ;

Vu le règlement du Comité adopté le 29 mars 2004 lors de sa 201^e session et révisé le 12 mai 2005 lors de sa 207^e session et le 20 février 2009 lors de la 234^e session (« le règlement ») ;

Après avoir délibéré le 30 mars 2009 ;

Rend la décision suivante, adoptée à cette date :

1. Le COHRE allègue que la Croatie ne respecte pas l'article 16 de la Charte (droit de la famille à la protection sociale, juridique et économique), lu seul ou à la lumière de la clause de non-discrimination du Préambule de la Charte, au motif que la population "de souche serbe" déplacée durant le conflit dans l'ex-Yougoslavie a fait l'objet d'un traitement discriminatoire disproportionné pour ce qui concerne ses besoins en matière de logement, dans la mesure où les familles appartenant à cette population n'ont pas été autorisées à réoccuper leurs logements d'avant le conflit et où elles n'ont pas davantage été financièrement indemnisées pour la perte de ceux-ci. Le refus persistant de leur restituer leur bien et de leur accorder une

indemnisation suffisante constitue une violation de leur droit au logement et de leurs droits fondamentaux.

2. Le Gouvernement a, dans ses observations, soulevé trois objections quant à la recevabilité de la réclamation.

3. Premièrement, il réfute la compétence du signataire de la réclamation pour représenter l'organisation réclamante.

4. Deuxièmement, le Gouvernement soutient que la réclamation doit être déclarée irrecevable *ratione materiae*. A ses yeux, le COHRE ne spécifie pas l'objet de la réclamation ni son lien avec l'article 16. Ainsi, il s'avère impossible d'identifier les victimes des violations alléguées et de déterminer si celles-ci concernent la catégorie de personnes visées par l'article 16 de la Charte. La réclamation ne démontre pas non plus la « dimension familiale » des victimes et n'établit pas davantage un « quelconque lien entre ses allégations et le droit des familles à une offre suffisante de logements ». Elle n'entre donc pas dans le champ d'application de l'article 16 de la Charte qui – à la différence de l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée - « ne garantit le droit à un logement décent que sous l'angle de la famille ». De plus, de l'avis du Gouvernement, le COHRE n'a établi « aucun lien entre ses allégations et un quelconque acte de destruction, d'évacuation forcée ou tout acte similaire survenu après la ratification de la Charte auquel il faudrait remédier ». Enfin, le Gouvernement estime que le Préambule de la Charte ne peut être invoqué comme motif juridique distinct aux fins de la réclamation.

5. Troisièmement, le Gouvernement fait valoir que l'annulation des droits d'occupation ou des droits spécialement protégés qui existaient dans l'ancienne République socialiste de Croatie et qui sont à l'origine de la réclamation est intervenue avant l'entrée en vigueur du Protocole additionnel pour la Croatie. Il lui paraît inconcevable de donner à l'article 16 de la Charte une interprétation qui ouvrirait « droit à un recours contre des actes commis avant l'entrée en vigueur du Protocole additionnel de la Charte ». Le Gouvernement soutient par ailleurs que les textes de loi et programmes adoptés et mis en œuvre après le 1^{er} mars 2003, qui régissent les droits au logement des anciens titulaires de baux spécialement protégés ne font pas en soi ressortir de la compétence du Comité une réclamation dont « l'origine ou la cause réelle se situe à une date antérieure à la ratification ». Il considère donc que la plainte est également irrecevable *ratione temporis*.

6. Dans sa réponse, le COHRE conteste les trois objections du Gouvernement.

7. S'agissant tout d'abord de la compétence du signataire de la réclamation, le COHRE soutient que M. Claude Cahn est habilité à représenter cette organisation dans les affaires relatives à des réclamations collectives formées au titre de la Charte, et ce dans le cadre de son mandat de directeur de l'Unité d'experts-conseils. De plus, un courrier daté du 8 janvier 2009, joint à la réplique du réclamant aux observations du Gouvernement relatives à la recevabilité de la réclamation et portant la signature du Directeur exécutif du COHRE, affirme que M. Cahn a été mandaté pour soumettre la réclamation au Comité et représenter cette organisation dans la présente affaire en 2008.

8. Deuxièmement, le COHRE déclare que la réclamation est suffisamment précise en ce qu'elle fait référence aux anciens titulaires de droits d'occupation de souche serbe présents en Croatie. De plus, les questions relatives au champ d'application concernent le bien-fondé, et non la recevabilité. Cela étant, la réclamation fait clairement référence à des problèmes ayant trait à l'offre de logements d'un niveau suffisant pour la population de souche serbe. Quant à l'assertion du Gouvernement selon laquelle la réclamation ne démontre pas la dimension familiale des victimes, le COHRE indique que la définition de la famille au regard de l'article 16 doit être comprise au sens large et que la réclamation fait à maintes reprises allusion aux familles. De surcroît, il n'est pas nécessaire d'identifier précisément toutes les victimes d'une violation pour établir la dimension familiale sous l'angle de l'article 16, et le nombre d'individus et de leurs familles atteste à lui seul de la nature collective de la réclamation. Le COHRE fait par ailleurs valoir que les articles 16 et 31 se chevauchent en partie et sont identiques pour ce qui concerne les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion. Il rappelle cependant qu'en principe, les questions portant sur le champ d'application matériel des dispositions visées concernent le bien-fondé et ne doivent donc pas être traitées au stade de la recevabilité. Enfin, le COHRE indique clairement que le Préambule n'est pas invoqué comme un motif juridique distinct, mais invite plutôt le Comité à lire l'article 16 à la lumière du Préambule.

9. Troisièmement, sur l'objection d'irrecevabilité *ratione temporis* de la réclamation opposée par le Gouvernement, le COHRE soutient que les actes et manquements que continue de commettre la Croatie entraînent des violations persistantes de la Charte et autorisent de ce fait un recours approprié dans le cadre de celle-ci.

EN DROIT

En ce qui concerne les conditions de recevabilité énoncées par le Protocole et par le règlement du Comité, et la première objection du Gouvernement

10. Le Comité constate que, conformément à l'article 4 du Protocole, qui a été ratifié par la Croatie le 26 février 2003 et est entré en vigueur à l'égard de ce pays le 1^{er} avril 2003, la réclamation a été présentée sous forme écrite et porte sur l'article 16 à la lumière du Préambule de la Charte, disposition acceptée par la Croatie lors de la ratification de ce traité le 26 février 2003 et par laquelle elle est liée depuis son entrée en vigueur le 28 mars 2003.

11. Le Comité considère que l'identification des victimes alléguées et des situations où le Gouvernement n'aurait pas, selon l'organisation réclamante, assuré d'une manière satisfaisante l'application de l'article 16 de la Charte sont suffisamment claires. La réclamation concerne des personnes de souche serbe présentes en Croatie qui ont perdu leurs droits d'occupation. La réclamation est donc dûment motivée.

12. Le Comité note ensuite que, conformément à l'article 1 b) et à l'article 3 du Protocole, le COHRE est une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe. Elle figure sur la liste, établie par

le Comité gouvernemental, des organisations internationales non gouvernementales ayant le droit de former des réclamations devant le Comité.

13. Le COHRE est une organisation de défense des droits de l'homme qui milite pour la protection des droits au logement et la prévention des expulsions. Le Comité considère par conséquent que la réclamation a été présentée dans un domaine pour lequel le COHRE est particulièrement qualifié au sens de l'article 3 du Protocole.

14. La réclamation porte la signature de M. Claude Cahn, directeur de l'Unité d'experts-conseils. Le Comité relève que M. Booker, directeur exécutif du COHRE, a confirmé dans un courrier daté du 8 janvier 2009 que M. Cahn était mandaté pour représenter cette organisation dans la présente réclamation en 2008. Le Comité considère que M. Cahn était dûment habilité à représenter le COHRE lorsqu'il a déposé la réclamation. La condition formelle inscrite à l'article 23 du règlement a donc été respectée. M. Booker a en outre informé le Comité que M. Bret Thiele est mandaté pour représenter l'organisation dans la présente affaire à compter de 2009.

En ce qui concerne les deuxième et troisième objections soulevées par le Gouvernement

15. S'agissant de l'objection soulevée par le Gouvernement au sujet de la recevabilité *ratione materiae*, le Comité répète que le COHRE a fourni suffisamment d'éléments quant à l'objet et aux victimes alléguées de la réclamation au regard de l'article 16 de la Charte (voir *supra*, par. 11).

16. Le Comité rappelle également que si l'article 16 ne garantit le droit à un logement décent que sous l'angle de la famille, et porte plus particulièrement sur le droit des familles à une offre suffisante de logements, ainsi que sur la nécessité de s'assurer que les logements disponibles soient d'un niveau suffisant et dotés des commodités essentielles (*Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur la recevabilité du 10 octobre 2005, par. 9), la réclamation conforte l'affirmation que parmi les victimes des pratiques dénoncées figurent à tout le moins des familles ce qui conduit à estimer qu'elle entre dans le champ d'application de l'article 16 de la Charte.

17. En outre, comme le reconnaît lui-même le Gouvernement (Observations du Gouvernement sur la recevabilité, par. 10), le COHRE formule ses griefs en invoquant l'article 16 de la Charte « lu seul et en combinaison avec le Préambule ». L'organisation réclamante n'invoque donc pas le Préambule de la Charte comme motif juridique distinct aux fins de la réclamation. Sans préjuger de l'appréciation du Comité sur le bien-fondé, il n'y a par conséquent pas lieu, à ce stade, d'examiner ce point plus avant.

18. Pour ce qui est de l'objection soulevée par le Gouvernement estimant la réclamation irrecevable *ratione temporis*, le Comité note que, si plusieurs allégations de non-respect de la Charte dont il est fait état dans la réclamation (à savoir l'annulation des droits d'occupation ou des droits spécialement protégés des personnes de souche serbe) trouvent leur origine dans des décisions ou situations antérieures au 1^{er} avril 2003, date d'entrée en vigueur du Protocole pour la Croatie, la réclamation repose fondamentalement sur une allégation de violation continue et

persistante à la date de la réclamation. Le Comité conclut dès lors qu'il n'y a pas lieu de s'interroger sur les dates respectives du début de cette violation et de l'entrée en vigueur du Protocole.

19. Par ces motifs, le Comité, sur la base du rapport présenté par M. Jean-Michel BELORGEY sans préjuger sa décision sur le bien-fondé de la réclamation,

DECLARE LA RECLAMATION RECEVABLE.

En application de l'article 7§1 du Protocole, charge le Secrétaire exécutif d'informer de la présente décision l'organisation auteur de la réclamation et l'Etat défendeur, de la communiquer aux Parties au Protocole et aux Etats ayant fait une déclaration au titre de l'article D du paragraphe 2 de la Charte révisée, et de la rendre publique.

Invite le Gouvernement à lui soumettre par écrit avant le 29 mai 2009 un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.

Invite le COHRE à lui soumettre dans un délai qu'il fixera une réplique au mémoire du Gouvernement.

Invite les Parties au Protocole et les Etats ayant fait une déclaration au titre de l'article D du paragraphe 2 de la Charte révisée à lui transmettre avant le 29 mai 2009 les observations qu'ils souhaiteraient présenter.

En application de l'article 7§2 du Protocole, charge le Secrétaire exécutif d'informer les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte en les invitant à formuler des observations avant le 29 mai 2009.

Jean-Michel BELORGEY
Rapporteur

Polonca KONČAR
Présidente

Régis BRILLAT
Secrétaire exécutif