

La Revue
des Droits
de l'Homme

La Revue des droits de l'homme

Revue du Centre de recherches et d'études sur les
droits fondamentaux

Actualités Droits-Libertés | 2018

Chronique des constatations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, année 2017 : quelques précisions sur la compétence *ratione* *temporis* et sur le droit au logement

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Elena Belova



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3780>

DOI : 10.4000/revdh.3780

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Elena Belova, « Chronique des constatations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, année 2017 : quelques précisions sur la compétence *ratione temporis* et sur le droit au logement », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 08 mars 2018, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3780> ; DOI : 10.4000/revdh.3780

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

Chronique des constatations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, année 2017 : quelques précisions sur la compétence *ratione temporis* et sur le droit au logement

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Elena Belova

- 1 En 2017, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (ci-après le « CODESC ») a examiné quatre affaires relatives aux prestations sociales dues par des organismes privés ou publics. Plus spécifiquement, dans deux cas concernant l'Espagne, les requérants avaient essayé de mettre en cause les décisions des juridictions internes ayant refusé de reconnaître la créance découlant des prestations sociales complémentaires prévues par une convention collective du secteur de la banque privée (A. C. G. et consorts c. Espagne, communication n° 17/2016, 22 février 2017 et F. M. B. et consorts c. Espagne, communication n° 18/2016, 22 février 2017). De façon relativement similaire, le droit à la sécurité sociale garanti par l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après le « PIDESC ») avait été également évoqué au regard de la suppression des prestations sociales complémentaires, cette fois-ci à l'égard des travailleurs de la Banque centrale d'Équateur (*Ana Esther Alarcón Flores et autres c. Équateur*, communication n° 14/2016, 4 octobre 2017). Enfin, l'application à la fois verticale et horizontale du Pacte, et plus précisément des garanties issues du droit au logement prévu par son article 11, ont fait l'objet d'une contestation dans le contexte d'une expulsion forcée (Mohamed Ben Djazia et Naouel Bellili c. Espagne, communication n° 5/2015, 20 juin 2017).

- 2 Sur ces quatre affaires, les trois communications visant principalement le droit à la sécurité sociale ont été déclarées irrecevables. Les motifs de leur irrecevabilité sont variés, mais la problématique de la compétence *ratione temporis* du CODESC, que nous exposons ci-après, est commune pour les trois constatations (1°/). Une seule communication, fondée sur le droit au logement, a abouti au constat de violation du PIDESC par l'État-défendeur. À cet égard, nous mettrons en exergue plusieurs réflexions du CODESC sur le contenu de ce droit garanti (2°/).

1°/ - Compétence *ratione temporis* : distinction classique entre le fait continu et les effets d'un fait achevé

- 3 Le mécanisme des communications individuelles ayant permis aux personnes physiques de porter leurs affaires devant le CODESC pour la violation des garanties énoncées dans le PIDESC a été mis en place en 2013. Ainsi, plusieurs États ont signé le Protocole facultatif se rapportant au PIDESC (ci-après le « Protocole ») qui établit les règles de procédure à suivre devant le CODESC. Notamment, conformément à l'article 3 du Protocole, une communication doit remplir plusieurs exigences afin que la plainte soit déclarée recevable. Ce n'est qu'après avoir établi que la communication est recevable que le Comité poursuivra l'examen sur le fond¹. De ce point de vue, les communications de 2017 comportent des explications sur la compétence *ratione temporis* du CODESC.
- 4 L'article 3§2b) du Protocole dispose que le CODESC doit rejeter toute communication « port[ant] sur des faits antérieurs à la date d'entrée en vigueur du présent Protocole à l'égard de l'État Partie intéressé, à moins que ces faits ne persistent après cette date ». Dans les deux affaires contre l'Espagne, le CODESC a conclu que les faits d'espèce s'étaient produits avant l'entrée en vigueur du Protocole et qu'il ne lui était pas possible de conclure que ceux-ci avaient persisté après son entrée en vigueur (§4.3). Dans ces affaires, le Comité s'est prononcé d'office sur les obstacles à la recevabilité, dont l'incompétence *ratione temporis*, en invoquant l'article 6 du Protocole. En revanche, dans l'affaire équatorienne (v. *supra.*, comm. 14/2016), l'État-défendeur a soulevé lui-même l'exception d'incompétence *ratione temporis* du CODESC. Ayant constaté l'existence d'interprétations variées données par d'autres organes de protection des droits de l'Homme (9.6), le Comité a poursuivi un examen plus approfondi de cette objection préliminaire. Ainsi, le fait continu ne doit pas être assimilé aux effets d'un fait achevé. Cette opposition classique pour le droit international avait fait l'objet du commentaire relatif à l'article 14 du Projet d'articles sur la responsabilité internationale de l'État pour un fait internationalement illicite élaboré par la Commission du droit international, article auquel s'est référé le CODESC (note de bas de page n° 12). D'après ce dernier, il est nécessaire de distinguer la violation continue et celle accomplie afin de ne pas vider de sens le critère de recevabilité *ratione temporis* (§9.7). Au sens de l'article 3§2 b) du PIDESC, les « "faits" [doivent être définis comme] la séquence des événements, actes ou omissions imputables à l'État partie qui peuvent être à l'origine des violations alléguées du Pacte » (§9.8). Aussi, le CODESC a conclu que les conséquences financièrement lourdes, subies par les particuliers en raison de la cessation du versement de pensions de retraite complémentaires, « n'en modifie[nt] pas le caractère d'acte instantané ».

- 5 En somme, ces éléments de précision sur l'incompétence sont importants au vu du délai relativement court qui s'est écoulé depuis la mise en place du mécanisme des communications individuelles sur le fondement du PIDESC. En revanche, la compétence *ratione temporis* n'a pas fait obstacle à la recevabilité de la communication Mohamed Ben Djazia et Naouel Bellili c. Espagne, qui apporte un éclairage sur les griefs fondés sur le droit au logement.

2°/ - Expulsion et droit au logement : à la croisée de l'application verticale et horizontale du Pacte

- 6 L'affaire Mohamed Ben Djazia et Naouel Bellili c. Espagne introduite devant le CODESC a soulevé plusieurs questions. Les plaignants ont d'abord contesté leur expulsion forcée ordonnée par un tribunal espagnol au motif que le bail avait expiré. Plus spécifiquement, la loi espagnole ne permettait pas au juge d'apprécier les conséquences de l'expulsion. En outre, les particuliers ont soutenu que l'État n'avait pas respecté ses obligations positives relatives à leur droit au logement en ce qu'aucun logement public n'a été attribué à la famille se trouvant dans une situation de précarité extrême avec deux enfants mineurs. L'État-défendeur a expliqué que le tribunal national avait donné suite aux demandes de la propriétaire (qui a attendu quasiment un an avant de saisir le juge) et a plaidé qu'il avait octroyé aux requérants plusieurs aides ponctuelles, agissant ainsi « au maximum de ses ressources », conformément à l'article 2 du PIDESC.
- 7 Le CODESC a commencé l'analyse des arguments des parties en rappelant la nature fondamentale du droit au logement pour l'exercice effectif de l'ensemble des droits de l'Homme, qu'ils soient garantis par le PIDESC ou par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Après avoir mis en exergue l'unité des droits de l'Homme, le Comité a souligné que l'expulsion forcée, comprise au sens large, est en principe contraire au PIDESC : seules des circonstances exceptionnelles pourraient la justifier, sous réserve de mettre en place des garanties procédurales suffisantes (§§13.1-13.4 ; v. aussi la communication n° 2/2014, 17 juin 2015, §§11.1-11.4). Même si le litige oppose des particuliers, l'expulsion forcée entraîne l'applicabilité du droit au logement convenable garanti par le PIDESC et engage ainsi, en cas de méconnaissance, la responsabilité de l'État (§14.2). Ainsi, « s'il établit essentiellement des droits et obligations liant l'État et les particuliers, le Pacte protège également les relations entre particuliers » (*idem.*). Dès lors, l'État a l'obligation de protéger les locataires.
- 8 La protection des personnes, expulsées à l'initiative de l'autorité publique ou d'un particulier, va de pair avec la problématique du soutien financier d'État, notamment en nature, sous la forme de l'octroi d'un logement public afin d'éviter que la personne se trouve sans abri. Telle est la conclusion du CODESC : « 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 » (§15.2). Un accent particulier a été mis sur les droits des personnes vulnérables exposées à de risques accrus, c'est-à-dire, « des femmes, des enfants, des personnes âgées, des personnes handicapées, ou d'autres personnes ou groupes vulnérables ou victimes d'une discrimination systématique » (*idem.*). Pour ce faire, les autorités publiques disposent d'une marge d'appréciation quant au choix des mesures appropriées pour reloger les personnes expulsées mais elles doivent agir au

maximum de leurs ressources disponibles pour garantir l'exercice du droit au logement (§15.3). Toute mesure doit toutefois répondre aux exigences de cohérence et d'effectivité. En plus de la vulnérabilité des intéressés, plusieurs droits de l'Homme connexes sont susceptibles d'entrer en jeu lors de la mise en œuvre du droit au logement. Aussi, rappelant que « les droits de l'[H]omme sont indivisibles et interdépendants » (§15.4), le CODESC a estimé qu'une interprétation large du droit au logement s'imposait et qu'il était indispensable de l'interpréter à la lumière d'autres droits de l'Homme, notamment le droit à une vie familiale (l'unité de la famille) et le droit à l'éducation des enfants (§15.4). Le comportement passif de l'intéressé, invoqué en tant que moyen de défense par l'État, « ne saurait en soi justifier que l'État partie ne lui octroie pas un logement social ». Ainsi, le CODESC a écarté la défense fondée sur la doctrine de « *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* », notamment parce que la législation nationale n'avait pas établi de façon claire et précise des critères auxquels les demandeurs du logement social auraient dû satisfaire (§17.3). « 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 » (§17.5). Enfin, le facteur de crise économique n'a pas changé l'avis du CODESC car selon lui l'État n'avait pas suffisamment étayé son argument (§17.6). Le Comité a élaboré des recommandations relatives aux auteurs de la communication en matière de réparation (§20), ainsi que des recommandations générales aux fins de non-répétition (§22). Cette constatation complète ainsi la communication analysée en 2015 (v. *supra.*, comm. n° 2/2014) portant sur le droit au logement lié à un prêt hypothécaire dans le contexte de la crise économique.

*

CODESC, A. C. G. et consorts c. Espagne, communication n° 17/2016, 22 février 2017

CODESC, F. M. B. et consorts c. Espagne, communication n° 18/2016, 22 février 2017

CODESC, Mohamed Ben Djazia et Naouel Bellili c. Espagne, communication n° 5/2015, 20 juin 2017

CODESC, Ana Esther Alarcón Flores et autres c. Equateur, communication n° 14/2016, 4 octobre 2017

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) - Contact

NOTES

1. S. Grosbon, "Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (PIDESC) : la procédure quasi-juridictionnelle de communications individuelles devant le Comité des droits

économiques, sociaux et culturels entrera en vigueur le 5 mai 2013", *Revue des Droits de l'Homme*, ADL du 13 février 2013.

RÉSUMÉS

En 2017, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a examiné quatre affaires dans lesquelles les requérants se plaignaient de l'insuffisance du soutien financier d'État, en se prévalant du droit à la sécurité sociale ou du droit au logement protégés par les articles 9 et 11 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels. Dans ses constatations, ledit Comité a eu à traiter, sur le plan de la procédure, de son incompétence *ratione temporis* et a été amené, sur le fond, à poursuivre ses réflexions sur le contenu du droit au logement.

AUTEUR

ELENA BELOVA

Doctorante contractuelle en droit public (Université de Lille)