



Comité des droits économiques, sociaux et culturels**Rapport d'étape sur la suite donnée aux communications émanant de particuliers*****I. Introduction**

1. Le présent rapport est une compilation des renseignements reçus des États parties et des auteurs des communications sur les mesures prises pour donner suite aux constatations et recommandations relatives aux communications soumises au titre du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les renseignements ont été traités dans le cadre de la procédure de suivi établie en application de l'article 9 du Protocole facultatif et de l'article 21 du Règlement intérieur au titre du Protocole facultatif.

II. Communications

Hernández Cortés et consorts c. Espagne (E/C.12/72/D/26/2018)

Date des constatations : 10 octobre 2022

Objet : Les auteurs de la communication ont reçu un ordre d'expulsion parce qu'ils occupaient illégalement un logement appartenant à une banque. Leur demande de logement social auprès de la Communauté de Madrid avait été précédemment rejetée, car les personnes qui occupent un logement sans titre valable ne peuvent faire une demande de logement selon la législation en vigueur dans cette communauté autonome. Les auteurs estiment que leur expulsion, ainsi que celle de leurs filles, qui a été suspendue par la suite, constitue une violation de l'article 11 (par. 1) du Pacte, car les autorités judiciaires ont ordonné leur expulsion sans proposer de les reloger et sans tenir compte de leurs besoins et des effets de cette expulsion sur leurs droits. De plus, les auteurs craignent que leur droit à un logement convenable soit violé s'ils sont expulsés sans solution de relogement.

Violation : Art. 11 (par. 1) du Pacte

* Adopté par le Comité à sa soixante-dix-septième session (10-28 février 2025).



1. Recommandations du Comité concernant les auteurs et leurs filles

2. L'État partie est tenu d'offrir aux auteurs et à leurs filles une réparation utile et notamment :

a) S'ils ne disposent pas d'un logement convenable, de réévaluer leur état de nécessité et leur rang de priorité dans la liste d'attente pour un logement, compte tenu de la date de dépôt de la demande auprès des services de la Communauté de Madrid, afin de leur attribuer un logement social ou de les faire bénéficier de toute autre mesure qui leur permette de vivre dans un logement convenable, selon les critères établis dans les constatations ;

b) D'indemniser les auteurs et leurs enfants pour les violations subies ;

c) De rembourser aux auteurs les frais de justice qui ont raisonnablement pu être engagés en lien avec la communication, au niveau national comme au niveau international.

2. Recommandations d'ordre général

3. L'État partie est tenu :

a) De veiller à ce que le cadre normatif permette aux personnes visées par une ordonnance d'expulsion qui risque de les faire tomber dans l'indigence ou d'entraîner une violation des droits qu'elles tiennent du Pacte, y compris aux personnes qui occupent illégalement un logement, de contester cette décision devant les autorités judiciaires ou une autre autorité impartiale et indépendante ayant compétence pour ordonner qu'il soit mis fin à la violation et offrir un recours utile, de sorte que ces autorités examinent la proportionnalité de la mesure à la lumière des critères prévus à l'article 4 du Pacte concernant les limitations auxquelles peuvent être soumis les droits consacrés par cet instrument ;

b) De prendre les mesures nécessaires pour mettre un terme à la pratique consistant à exclure automatiquement des listes de demandeurs toutes les personnes qui occupent illégalement un logement parce qu'elles sont dans le besoin, afin que chacun puisse accéder, dans des conditions d'égalité, au parc de logements sociaux, et de supprimer toute exigence déraisonnable susceptible d'exclure une personne exposée à un risque d'indigence ;

c) De prendre les mesures nécessaires pour que les ordonnances d'expulsion frappant des personnes n'ayant pas les moyens de se reloger ne soient mises à exécution qu'après que les intéressés ont été véritablement et effectivement consultés¹ et que l'État partie a fait tout ce qui s'imposait, en utilisant toutes les ressources à sa disposition, pour que ceux-ci soient relogés, en particulier lorsque l'expulsion concerne des familles, des personnes âgées, des enfants ou d'autres personnes en situation de vulnérabilité ;

d) D'élaborer et d'appliquer, en coordination avec les communautés autonomes et en agissant au maximum des ressources disponibles, un plan global et intégré visant à garantir aux personnes à faible revenu la jouissance du droit à un logement convenable, conformément à l'observation générale n° 4 (1991) du Comité², sachant que le plan précisera les ressources qui seront mobilisées et les mesures qui seront prises pour garantir de manière raisonnable et vérifiable le droit au logement de ces personnes, ainsi que les délais à observer à cet égard et les critères d'évaluation à appliquer

3. Informations communiquées par l'État partie

4. Par une note verbale du 14 décembre 2023, l'État partie a répondu aux recommandations du Comité.

5. S'agissant de la première recommandation concernant les auteurs et leurs filles, l'État partie renvoie au rapport reçu des services sociaux de la mairie de Madrid indiquant que la famille est inscrite sur la liste des demandeurs de logement de l'Office municipal du logement et du sol de la mairie de Madrid depuis 2015, qu'elle figurait en « deuxième liste d'attente » en 2020, mais qu'aucun logement ne lui avait encore été attribué. Il indique que la famille n'a pas été sélectionnée lors des tirages au sort effectués en 2023 et n'a pas non plus été

¹ *Ben Djazia et Bellili c. Espagne* (E/C.12/61/D/5/2015), par. 21 c).

² Voir également E/C.12/ESP/CO/6, par. 36.

inscrite sur une liste d'attente mais qu'elle reste inscrite comme demandeuse de logements sociaux dans la catégorie générale et dans celle des familles nombreuses et qu'elle participera aux prochaines attributions de logements. Il ajoute que leur demande de logement en tant que famille vulnérable a été acceptée. L'État partie renvoie également au rapport reçu de la Communauté de Madrid, qui indique que la dernière demande de logement social présentée par les auteurs remonte au 4 novembre 2022 et qu'elle a été classée sans suite parce que les auteurs n'ont pas présenté les documents requis pour compléter leur dossier³. L'État partie indique qu'il n'existe aucune trace d'une demande de logement présentée par les auteurs à la Communauté de Madrid pour des raisons de besoins particuliers ou d'urgence sociale, et qu'il n'y a donc actuellement aucune procédure d'attribution de logements sociaux en ce qui concerne les auteurs.

6. En ce qui concerne les recommandations d'ordre général, l'État partie informe que les besoins essentiels des auteurs et de leurs filles sont couverts par des aides publiques, notamment grâce au chèque électricité, au chèque chauffage et au chèque eau. L'État partie indique que le décret-loi royal n° 20/2022 a prolongé jusqu'au 31 décembre 2023 l'interdiction de couper l'approvisionnement en électricité, gaz naturel et eau pour les consommateurs vulnérables ou ceux qui risquent l'exclusion sociale. Ce même décret-loi limite également la révision des loyers pour les contrats de location. L'État partie ajoute que le 26 mai 2023, la loi n° 12/2023 sur le droit au logement est entrée en vigueur. Cette loi porte notamment modification de l'article 441 (par. 5) de la loi sur la procédure civile, qui exige : a) que la partie défenderesse soit informée, dans l'ordonnance d'admission de la demande d'expulsion, de la possibilité de s'adresser aux administrations publiques compétentes en matière de logement, d'assistance sociale, d'évaluation et d'information sur les situations de besoin social et d'aide immédiate aux personnes en situation ou à risque d'exclusion sociale ; et b) que le tribunal communique l'existence de la procédure d'expulsion à ces mêmes administrations publiques compétentes afin qu'elles puissent vérifier la situation de vulnérabilité et puissent l'informer dans les plus brefs délais si le ménage concerné se trouve en situation de vulnérabilité économique.

7. L'État partie conclut que les auteurs et leurs filles bénéficient d'un cadre réglementaire stable qui prévoit de nombreuses mesures pour répondre aux besoins de la famille et que les administrations se sont efforcées de mobiliser toutes les ressources disponibles. Il fait valoir que l'admission de la demande de logement social des auteurs auprès de l'Office municipal du logement et du sol montre que leur demande a été évaluée positivement et qu'ils ont eu accès au parc de logements sociaux dans des conditions d'égalité. L'État partie note qu'il continue de travailler à l'extension des protocoles de collaboration entre les autorités judiciaires et les services sociaux, en favorisant la coopération entre toutes les administrations concernées. En conclusion, il estime s'être conformé aux recommandations du Comité et demande qu'il soit mis fin au suivi des constatations.

4. Commentaires des auteurs

8. Le 20 mai 2024, les auteurs ont présenté leurs commentaires sur les observations de l'État partie.

9. En ce qui concerne la première recommandation, les auteurs affirment n'avoir eu ni accès ni possibilité d'accéder à un logement de remplacement. Ils indiquent qu'ils occupent toujours le logement (propriété d'une banque) où ils résidaient et duquel ils n'ont pas encore été expulsés grâce à la suspension temporaire des expulsions pour les personnes en situation de vulnérabilité, prévue par le décret-loi royal n° 11/2020.

10. Les auteurs rapportent qu'en 2022, ils ont tenté d'être inscrits comme demandeurs de logement social, conformément à la deuxième recommandation d'ordre général qui figure dans les constatations du Comité. L'Office du logement social leur a demandé de fournir une preuve de bail légal pour leur logement actuel. Les auteurs ont expliqué leur situation et

³ L'État partie renvoie au décret n° 52/2016, du 31 mai, du Conseil de gouvernement de la Communauté de Madrid, qui crée le parc de logements sociaux d'urgence et réglemente la procédure d'attribution des logements de l'Office du logement social.

fourni une copie des constatations du Comité, en appelant l'attention sur la deuxième recommandation. Cependant, le 11 avril 2023, la Communauté de Madrid a rejeté leur demande de logement social, au motif qu'ils n'avaient pas fourni la preuve de bail légal requise. Les auteurs indiquent que la décision ne faisait aucune mention des constatations du Comité qu'ils avaient transmises. Le 11 mai 2023, les auteurs ont déposé un recours administratif contre cette décision, qui a été rejeté par l'Office du logement social le 16 juin 2023. Comme suite à ce rejet, les auteurs ont introduit un recours contentieux administratif devant le Tribunal supérieur de justice de Madrid, qui est toujours en cours d'examen.

11. Les auteurs affirment qu'ils n'ont reçu aucune réparation et que leur situation de logement reste inchangée. Face à l'impossibilité de régulariser leur situation, que ce soit en passant par le marché privé ou par des services publics, les auteurs soutiennent que la violation de leurs droits, déjà constatée par le Comité, se poursuit.

12. Concernant la première recommandation d'ordre général, les auteurs affirment que le décret-loi royal n° 11/2020 a permis de suspendre temporairement certaines procédures d'expulsion d'occupants de logements sans titre légal dans des circonstances très précises, mais que cette mesure ne constitue pas un examen de la procédure d'expulsion à la lumière du Pacte, et qu'il n'existe pas d'autre procédure à cet effet. Par conséquent, les auteurs estiment que cette recommandation n'est que partiellement respectée ou en grande partie non respectée.

13. Les auteurs affirment que la deuxième recommandation d'ordre général n'a pas été respectée, comme en témoigne la situation qu'ils continuent de subir. Les auteurs soulignent que la disposition du décret n° 52/2016 de la Communauté de Madrid, qui exige que les demandeurs de logement social n'occupent pas un logement sans titre légal, n'a été ni abrogée ni modifiée. Selon eux, la troisième recommandation d'ordre général n'a pas été respectée, car les expulsions continuent d'avoir lieu pour divers motifs et le parc de logements d'urgence, principalement constitué de logements sociaux, n'a pas été agrandi afin de remédier aux cas d'expulsion sans solution de relogement, et ce malgré le niveau de ressources dont dispose l'État partie.

14. En ce qui concerne la quatrième recommandation d'ordre général, les auteurs saluent l'adoption de la loi sur le droit au logement mais ils soulignent qu'il n'existe pas de plan vérifiable pour garantir l'accès progressif des personnes à faible revenu à un logement décent et convenable. Ils affirment que les plans nationaux de logement ne font pas l'objet d'évaluation et ne sont pas assortis d'indicateurs de performance, et que les ressources sont principalement destinées à soutenir la classe moyenne, excluant souvent les personnes qui, depuis longtemps, ne parviennent pas à accéder au marché immobilier.

15. Les auteurs demandent au Comité, avant de prendre une décision, d'inviter le Défenseur du peuple et le Groupe de suivi de la société civile pour le respect des constatations du Comité à formuler des observations. Ils demandent en outre que la procédure de suivi reste ouverte et que l'État partie soit tenu de fournir un plan actualisé aux fins de l'application des recommandations formulées dans les constatations.

5. Décision du Comité

16. Le Comité note que les auteurs indiquent qu'ils n'ont toujours pas de logement convenable et qu'ils continuent d'occuper le même logement. Il note également que l'État partie fait valoir que la demande de logement social des auteurs auprès de l'Office municipal du logement et du sol a été acceptée, mais que les auteurs attendent toujours un logement et qu'aucun critère de priorité n'a été établi en ce qui les concerne. En ce qui concerne la demande de logement social déposée auprès de l'Office du logement social de la Communauté de Madrid, le Comité note qu'elle a été rejetée parce que les auteurs n'ont pas fourni la preuve d'un titre de location légal, comme le prévoit le décret n° 52/2016 de la Communauté de Madrid qui régit la procédure d'attribution des logements de l'Office. Le Comité note en outre que les auteurs affirment qu'ils n'ont reçu aucune réparation et que l'impossibilité de régler leur situation en matière de logement contribue à les revictimiser.

17. Le Comité souligne qu'en tant que porteur de devoirs, l'État partie a l'obligation de prendre l'initiative de contacter les auteurs afin de les consulter sur la manière la plus appropriée d'appliquer les recommandations du Comité qui le concernent, ce qui n'a pas été

le cas jusqu'à présent. Le Comité note que l'État partie ne conteste pas le fait que les auteurs n'ont toujours pas de logement convenable, ni le fait qu'il n'a pas procédé à une nouvelle évaluation de l'état de nécessité des auteurs et qu'il ne les a pas indemnisés pour les violations subies ni remboursé leurs frais de justice. Le Comité estime donc que l'État partie n'a pas encore pris de mesures satisfaisantes pour donner effet à ses recommandations concernant les auteurs et ses filles. Afin d'appliquer pleinement les recommandations contenues dans ses constatations, le Comité exhorte l'État partie à contacter les auteurs dans un délai de soixante jours à compter de la publication du présent rapport.

18. En ce qui concerne les recommandations d'ordre général, le Comité se félicite de l'entrée en vigueur de la loi sur le droit au logement et des modifications apportées par la suite à la loi sur la procédure civile afin de faciliter la prise en charge immédiate des personnes menacées d'exclusion sociale et d'informer le tribunal lorsque des personnes se trouvent dans une situation de vulnérabilité. Il prend également acte de l'adoption du décret-loi royal n° 11/2020, qui autorise la suspension temporaire des expulsions et des expulsions de personnes en situation de vulnérabilité économique et sociale en raison de la crise provoquée par la maladie à coronavirus (COVID-19). En outre, le Comité note que les auteurs affirment que le décret-loi royal n° 11/2020 ne prévoit pas de réexamen de l'ordonnance d'expulsion à la lumière du Pacte, et qu'il n'existe pas non plus de procédure pour un tel réexamen.

19. En ce qui concerne la deuxième recommandation d'ordre général, le Comité note que l'État partie ne conteste pas l'irrecevabilité de la demande de logement social que les auteurs ont présentée à l'Office du logement social de la Communauté de Madrid, étant donné que les auteurs n'ont pas pu prouver qu'ils avaient le droit d'occuper le logement dans lequel ils vivent. Il note également que l'État partie ne réfute pas non plus l'argument des auteurs selon lequel l'obligation faite aux demandeurs de logements sociaux, en application du décret n° 52/2016 de la Communauté de Madrid, de ne pas occuper un logement sans titre légal suffisant n'a pas été levée. Le Comité relève que l'État partie n'a pas fait d'observations sur les mesures prises en lien avec ses troisième et quatrième recommandations d'ordre général.

20. À la lumière de toutes les informations reçues, le Comité considère que des mesures insuffisantes ont été prises pour que ses recommandations soient pleinement appliquées en ce qui concerne les auteurs et leurs filles. Il note en particulier que les auteurs et leurs filles continuent d'être exclus de l'accès au logement social parce qu'ils occupent illégalement un logement par nécessité, malgré sa recommandation selon laquelle l'État partie est tenu de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à la pratique consistant à exclure automatiquement des listes de demandeurs de logement toutes les personnes dont il est établi qu'elles occupent illégalement un logement parce qu'elles sont dans le besoin. L'objectif est de permettre à tous d'accéder dans des conditions d'égalité au parc de logements sociaux, en éliminant toute condition déraisonnable qui exclurait les personnes susceptibles de tomber dans l'indigence. Le Comité estime que quelques mesures initiales ont été prises, mais que d'autres sont encore nécessaires pour donner pleinement effet à ses recommandations d'ordre général, et qu'il a besoin d'un complément d'information en ce qui concerne les mesures adoptées. Le Comité se réfère expressément à toutes les recommandations d'ordre général qui figurent au paragraphe 13 des constatations et exhorte l'État partie à les mettre pleinement en application dans les meilleurs délais. Il décide de poursuivre la procédure de suivi et invite l'État partie à apporter des renseignements précis et complets sur les mesures qu'il a prises concernant toutes ses recommandations. Il demande que ces renseignements lui soient transmis dans les quatre-vingt-dix jours suivant la publication du présent rapport et souhaite être régulièrement tenu informé des progrès concernant la suite donnée à ses recommandations. Le Comité décide en outre d'inviter le Défenseur du peuple et le Groupe de suivi de la société civile pour le respect des constatations du Comité à soumettre, s'ils le souhaitent, des informations pertinentes concernant le respect des mesures générales de réparation. Enfin, il décide d'inviter l'État partie à une réunion sur la suite donnée à ses constatations.

Gómez-Limón Pardo c. Espagne (E/C.12/67/D/52/2018)

Date des constatations :	5 mars 2020
Objet :	L'auteur de la communication a reçu un ordre d'expulsion parce qu'elle occupait illégalement un logement. Selon elle, cet ordre d'expulsion constituait une violation de l'article 11 (par. 1) du Pacte, car il ne tenait pas compte de sa situation socioéconomique et du fait qu'elle n'avait pas de solution de relogement convenable.
Violation :	Art. 11 (par. 1) du Pacte

1. Recommandations du Comité concernant l'auteure

21. L'État partie est tenu d'offrir à l'auteure et à sa famille une réparation utile et notamment :

- a) D'organiser un entretien avec l'auteure pour examiner les besoins éventuels de la famille en matière de relogement, et de lui fournir un logement convenable si besoin est ;
- b) De rembourser à l'auteure les frais de justice qui ont raisonnablement pu être engagés dans le cadre de la soumission de sa communication.

2. Recommandations d'ordre général

22. L'État partie est tenu :

- a) De veiller à ce que son cadre normatif permette que les personnes visées par une ordonnance d'expulsion qui risque de les faire tomber dans l'indigence ou d'entraîner une violation des droits qu'elles tiennent du Pacte puissent contester cette décision devant les autorités judiciaires, ou une autre autorité impartiale et indépendante ayant compétence pour faire cesser la violation et accorder un recours utile, afin que ces autorités examinent la proportionnalité de la mesure au regard des critères prévus à l'article 4 du Pacte concernant les limitations auxquelles les droits consacrés par le Pacte peuvent être soumis ;
- b) D'établir un protocole concernant le respect des demandes de mesures provisoires formulées par le Comité et d'informer toutes les autorités concernées de la nécessité de se conformer auxdites demandes pour garantir l'intégrité de la procédure.

3. Informations communiquées par l'État partie

23. Par une note verbale datée du 2 juillet 2021, l'État partie a répondu aux recommandations du Comité.

24. En ce qui concerne la première recommandation concernant l'auteure, l'État partie rappelle que la dernière demande de logement social, dans le cadre de la procédure relative aux besoins spéciaux, a été soumise par l'auteure le 14 mai 2018 et rejetée par décision du 24 octobre 2018. L'État partie fait valoir que, lors de l'examen de sa demande, il a été constaté que l'auteure, ainsi que son ex-mari, détenaient 100 % de la pleine propriété de leur communauté de biens par acte d'achat et de vente d'un logement, en violation de l'exigence énoncée à l'article 14 (par. 1 d)), du décret n° 52/2016 de la Communauté de Madrid⁴. L'État partie note également que l'auteure est bien enregistrée et réside depuis le 25 février 2019 dans un logement fourni par la Plataforma de Afectados por la Hipoteca.

⁴ L'article 14 (par. 1 d)) du décret n° 52/2016, du 31 mai, du Conseil de gouvernement, qui crée le parc de logements d'urgence sociale et régit la procédure d'attribution des logements de l'Office du logement social de la Communauté de Madrid, établit comme condition d'accès aux logements sociaux qu'aucun des membres de l'unité familiale de l'intéressé ne détienne la pleine propriété ou un droit réel d'usage ou de jouissance sur un autre logement sur l'ensemble du territoire national.

25. L'État partie exprime son désaccord avec la deuxième recommandation concernant l'auteur. Il considère que l'admission de la demande de logement social de l'auteur, à la suite d'un examen de sa situation particulière et d'une procédure qui répond aux exigences légales visant à garantir le principe de l'égalité entre tous les demandeurs, est, dans la mesure du raisonnable, suffisante pour satisfaire aux recommandations particulières formulées par le Comité dans ses constatations.

26. En ce qui concerne les recommandations d'ordre général, l'État partie évoque toute une série de mesures prises dans le domaine du logement, visant à atténuer les effets de la crise causée par la COVID-19. Il signale en particulier le décret-loi royal n° 6/2020, qui renforce la protection des personnes menacées d'expulsion en suspendant les expulsions des débiteurs vulnérables en cas de défaut de paiement de leur prêt immobilier. Le décret-loi royal n° 8/2020 a instauré un moratoire sur les dettes hypothécaires pour l'achat de résidences principales. Cette mesure s'adresse aux personnes qui rencontrent des difficultés pour honorer leurs remboursements en raison de la crise. L'État partie indique que le décret-loi royal n° 11/2020 a été adopté pour s'occuper des cas de difficulté de paiement du loyer de la résidence principale.

27. L'État partie indique également que le décret royal n° 106/2018, qui régit le Plan national pour le logement 2018-2021, prévoit que ledit Plan sera administré et mis en œuvre au moyen d'accords avec les communautés autonomes, qui ont été signés en juillet et en août 2018. L'État partie indique en outre que le Plan comprend un nouveau programme d'aides au loyer et remplace l'ancien dispositif d'aide aux personnes menacées d'expulsion de leur résidence principale par un nouveau programme qui vise à soutenir les victimes d'actes de violence fondée sur le genre, les personnes expulsées de leur domicile, les sans-abri et d'autres groupes particulièrement vulnérables. Le Plan modifie le programme de promotion du parc de logements locatifs. Le décret TMA/336/2020, émis par le Ministère des transports, de la mobilité et de l'urbanisme, permet aux communautés autonomes d'utiliser les fonds engagés dans le cadre des accords de collaboration pour l'exécution du Plan national pour le logement ; ces fonds peuvent être utilisés pour accorder des aides au loyer allant jusqu'à 900 euros par mois, pour une durée maximale de six mois ; il est possible d'accorder l'aide par attribution directe, donnant ainsi aux administrations territoriales une marge de manœuvre pour définir des situations de vulnérabilité au-delà de celles établies par la réglementation nationale. L'aide au loyer est compatible avec les autres aides au loyer qu'un locataire pouvait déjà percevoir, à condition que le total des aides ne dépasse pas 100 % du montant du loyer. En outre, le délai pour demander ces aides a été prolongé. L'État partie affirme avoir simplifié la gestion du Plan par les communautés autonomes afin que les aides parviennent plus rapidement aux citoyens. En ce qui concerne la dotation financière du Plan, l'État partie indique que les communautés autonomes ont reçu 446 millions d'euros pour s'occuper des programmes d'aide du Plan national pour le logement 2018-2021.

28. L'État partie signale que le Ministère des transports, de la mobilité et de l'urbanisme a pris diverses initiatives visant à accroître le parc de logements sociaux ou de logements locatifs abordables. Il signale également qu'une loi sur le droit à un logement convenable est en cours d'élaboration.

29. En conclusion, l'État partie estime s'être conformé aux recommandations du Comité et demande qu'il soit mis fin au suivi des constatations.

4. Décision du Comité

30. Le 14 octobre 2021, les observations de suivi de l'État partie ont été transmises à l'auteur, par l'intermédiaire du secrétariat, et celle-ci a eu jusqu'au 14 décembre 2021 pour faire part de ses commentaires. Le 21 juillet 2022, par l'intermédiaire du secrétariat, un rappel a été adressé à l'auteur, indiquant qu'en l'absence de réponse, le Comité pourrait considérer qu'il n'a plus d'intérêt à donner suite à ses recommandations et prendre la décision de clore le suivi.

31. Le Comité note que l'État partie affirme que l'auteur vit depuis 2019 dans un logement fourni par la Plataforma de Afectados por la Hipoteca. Il note également que l'État partie a adopté des mesures en matière de logement pour atténuer les effets de la crise provoquée par la COVID-19, notamment les décrets-lois royaux n°s 6/2020, 8/2020 et

11/2020 et le décret royal n° 106/2018. Ce dernier régit le Plan national pour le logement 2018-2021. Le Comité note en outre que l'État partie indique que le Plan susmentionné comprend un nouveau programme d'aides au loyer et qu'il remplace l'ancien dispositif d'aide aux personnes menacées d'expulsion de leur résidence principale par un nouveau programme qui vise à soutenir les victimes d'actes de violence fondée sur le genre, les personnes expulsées de leur domicile, les sans-abri et d'autres groupes particulièrement vulnérables.

32. Étant donné que seul l'État partie a fourni des renseignements de suivi, le Comité accordera le poids nécessaire à ces renseignements. À cet égard, il considère que l'État partie a pris un certain nombre de mesures satisfaisantes pour se conformer à ses recommandations à l'égard de l'auteure. Toutefois, il tient compte du fait que l'État partie n'a pas procédé à l'indemnisation de l'auteure. À la lumière de ce qui précède et en l'absence de tout commentaire de la part de l'auteure, le Comité décide de clore le suivi des mesures individuelles. En ce qui concerne les mesures générales, le Comité décide de maintenir la procédure de suivi ouverte et d'inviter l'État partie à une réunion.

Naser et consorts c. Espagne (E/C.12/71/D/127/2019)

Date des constatations : 28 février 2022

Objet : L'auteure de la communication, ses nièces jumelles, Mariam Ennasiri et Fatima Zohra Ennasiri, et A. N. (le fils mineur d'une amie de l'auteure) ont été expulsés du logement qu'ils occupaient illégalement, le contrat de bail ayant expiré après la saisie hypothécaire du bien. L'auteure a demandé la suspension de la mesure d'expulsion à plusieurs reprises jusqu'à ce que celle-ci soit finalement exécutée. Elle a aussi sollicité à de nombreuses reprises l'assistance des services sociaux, y compris par des demandes de logement social. Après l'expulsion, les autorités de l'État partie lui ont proposé deux solutions de relogement, qu'elle a rejetées. Les nièces de l'auteure sont retournées sans titre légal dans le logement dont elles avaient été expulsées, tandis que l'auteure et le mineur dont elle avait la charge étaient sans domicile fixe. L'auteure considère que l'expulsion du logement qu'elle occupait a porté atteinte au droit à un logement convenable qu'elle et les mineurs à sa charge tenaient de l'article 11 du Pacte, car ils ont été expulsés sans qu'il ait été tenu compte des conséquences de l'expulsion ou du fait qu'ils n'avaient pas de logement de remplacement.

Violation : Art. 11 (par. 1) du Pacte

1. Recommandations du Comité concernant l'auteure et sa famille

33. L'État partie est tenu d'offrir à l'auteure et à sa famille une réparation utile, notamment :

a) D'organiser un entretien avec l'auteure pour examiner les besoins éventuels de la famille en matière de logement de remplacement convenable, et lui fournir un tel logement si besoin est ;

b) De rembourser à l'auteure les frais de justice qui ont raisonnablement pu être engagés dans le cadre de la soumission de sa communication.

2. Recommandations d'ordre général

34. L'État partie est tenu :

a) De veiller à ce que son cadre normatif permette que les personnes visées par une ordonnance d'expulsion qui risque de les faire tomber dans l'indigence ou d'entraîner une violation des droits qu'elles tiennent du Pacte puissent contester cette ordonnance devant les autorités judiciaires, ou une autre autorité impartiale et indépendante ayant compétence pour faire cesser la violation et accorder un recours effectif, afin que ces autorités examinent la proportionnalité de la mesure au regard des critères prévus à l'article 4 du Pacte concernant les limitations auxquelles les droits consacrés par le Pacte peuvent être soumis ;

b) De prendre les mesures nécessaires pour que les ordonnances d'expulsion frappant des personnes n'ayant pas les moyens de se reloger ne soient mises à exécution qu'après que les intéressés ont été véritablement et effectivement consultés et que l'État partie a 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 ;

c) D'élaborer et de mettre en œuvre, en coordination avec les communautés autonomes et en agissant au maximum des ressources disponibles, un vaste plan intégré visant à garantir aux personnes à faible revenu la jouissance du droit à un logement convenable, conformément à l'observation générale n° 4 (1991)⁵. Dans ce plan devront être indiqués les ressources qui seront mobilisées et les mesures qui seront prises afin que le droit au logement de ces personnes soit garanti, ainsi que les délais à observer à cet égard et les critères à appliquer pour déterminer si l'objectif a raisonnablement été atteint.

3. Informations communiquées par l'État partie

35. Par une note verbale datée du 21 décembre 2023, l'État partie a répondu aux recommandations du Comité.

36. En ce qui concerne la première recommandation relative à l'auteure, l'État partie indique que la famille de l'auteure n'a pas obtenu de logement à la suite de la demande de logement social qu'elle avait présentée à l'Office municipal du logement et du sol de Madrid. Il ajoute qu'elle ne devrait pas en obtenir un à court terme, en raison du nombre élevé de demandes et de la disponibilité limitée de logements sociaux dans la municipalité.

37. L'État partie indique également qu'en septembre 2021, l'auteure a présenté à la Communauté de Madrid une demande de logement social pour cause de grande nécessité, qui a été acceptée et est restée valable pendant un an.

38. En ce qui concerne les recommandations d'ordre général, l'État partie affirme que les besoins essentiels de l'auteure et des mineurs à sa charge sont couverts par des aides publiques, notamment des aides sociales pour l'électricité, le chauffage et l'eau. L'État partie indique que le décret-loi royal n° 20/2022 a prolongé jusqu'au 31 décembre 2023 l'interdiction de couper l'approvisionnement en électricité, en gaz naturel et en eau pour les consommateurs vulnérables ou ceux qui risquent l'exclusion sociale. Ce même décret-loi limite également la révision des loyers pour les contrats de location. L'État partie ajoute que le 26 mai 2023, la loi n° 12/2023 sur le droit au logement est entrée en vigueur (voir *supra* le paragraphe 6).

39. L'État partie conclut que le cadre réglementaire dont l'auteure et sa famille bénéficient est stable et prévoit de nombreuses mesures pour répondre à leurs besoins et que les autorités se sont efforcées de mobiliser toutes les ressources disponibles. Il fait valoir que, bien que l'auteure ne se soit pas vu attribuer de logement social, sa demande a été traitée au niveau municipal et il est possible qu'elle en obtienne un lors de la prochaine campagne d'attribution. Selon l'État partie, ce qui précède prouverait que l'auteure a pu accéder, dans des conditions d'égalité avec les autres, au parc de logements sociaux. En conclusion, l'État partie estime s'être conformé aux recommandations du Comité et demande qu'il soit mis fin au suivi des constatations.

⁵ Voir également [E/C.12/ESP/CO/6](#), par. 36.

40. Par une note verbale datée du 11 janvier 2024, l'État partie a présenté des informations supplémentaires que lui avait communiquées la Communauté de Madrid. Il indique que l'auteure a présenté au total 17 demandes de logement social ; parmi elles, huit ont été enregistrées et les autres ont été soit classées sans suite, parce que l'auteure n'avait pas fourni tous les documents requis, soit rejetées. Il ajoute que la dernière demande de logement social pour cause de grande nécessité présentée par l'auteure le 12 décembre 2023 est toujours en cours de traitement. Il fait valoir que, pour que la demande soit admise, l'auteure doit présenter un titre d'occupation pour le logement dans lequel elle réside. C'est pourquoi, le 21 décembre 2023, l'auteure a été priée de fournir les documents suivants : un extrait récent du registre municipal, un document justifiant qu'elle est la tutrice légale d'A. N., un état des lieux des démarches engagées dans le cadre de la procédure d'expulsion et un document prouvant la légalité de l'occupation du logement dans lequel réside l'unité familiale. L'État partie fait valoir que, selon ce que l'auteure a dit à la Communauté de Madrid, elle vit avec sa famille dans un logement à Madrid et fait toujours l'objet d'une procédure d'expulsion, sans qu'elle connaisse la date d'exécution. Au 21 décembre 2023, la Communauté de Madrid ne disposait pas des documents lui permettant de confirmer la véracité de ces informations, raison pour laquelle l'auteure avait été priée de fournir les éléments susmentionnés.

4. Commentaires de l'auteure

41. Le 27 mai 2024, l'auteure a fait part de ses commentaires sur les observations de l'État partie.

42. L'auteure indique qu'elle a dû retourner vivre dans le logement dont elle avait été expulsée, logement qu'elle partage actuellement avec A. N., Fatima Zohra Ennassiri, Mariam Ennassiri et Mohamed Ennassiri, le fils de cette dernière né le 18 juillet 2021. Après s'être réinstallées illégalement dans le logement dont elles avaient été expulsées, les sœurs Ennassiri ont été dénoncées par l'institution financière propriétaire du logement et déclarées coupables d'une infraction mineure d'occupation sans titre et leur expulsion a été ordonnée. Leur recours en appel a été rejeté par la *Audiencia Provincial* et la date de l'expulsion a été fixée au 22 septembre 2023. Comme suite à la demande de sursis déposée par les sœurs Ennassiri, l'expulsion prévue pour le 22 septembre a été suspendue et aucune nouvelle date n'a encore été fixée. L'auteure affirme que c'est l'absence de logement social de remplacement qui est à l'origine de cette situation, marquée par une instabilité et une incertitude très graves.

43. En ce qui concerne l'irrecevabilité de ses demandes de logement social, l'auteure souligne que le décret n° 52/2016 de la Communauté de Madrid, qui régit l'attribution des logements de l'Office du logement social, ne prévoit pas l'octroi d'un logement d'urgence aux personnes dont l'expulsion imminente ne résulte pas d'une réduction de leurs revenus. Elle affirme que ce traitement discriminatoire exclut bon nombre des demandeurs qui se trouvent dans une situation de précarité chronique. Elle explique qu'elle ne remplit pas les conditions énoncées à l'article 18 du décret, car sa situation n'a pas évolué, alors même qu'elle se trouve dans une situation de grande vulnérabilité et que ses revenus ne lui permettent pas d'accéder à un autre logement sur le marché privé. Elle soutient que, pour cette raison, les conditions à remplir pour pouvoir prétendre à un logement social d'urgence l'ont soumise à une discrimination indirecte.

44. En ce qui concerne les mesures que l'État partie dit avoir prises pour couvrir ses besoins essentiels, l'auteure affirme qu'aucune de ces mesures n'est liée à sa situation en matière de logement ou ne lui permettrait de garantir son droit au logement, puisqu'il est nécessaire de disposer d'un logement pour pouvoir bénéficier de l'approvisionnement en eau ou en électricité. Elle souligne que seulement 1,88 % des demandes adressées à l'Office du logement social et 2,5 % de celles adressées à l'Office municipal du logement et du sol de Madrid ont abouti à l'attribution d'un logement social, ce qui montre que ces offices ne constituent pas un recours efficace pour les familles vulnérables qui risquent de devenir sans-abri et qui n'ont pas de solution de relogement.

45. L'auteure affirme en outre qu'en plus d'être exclue de la procédure d'urgence sociale, elle est également exclue de la procédure de demande de logement social auprès de l'Office du logement social, étant donné qu'elle n'est pas en mesure de fournir un contrat de bail pour le logement qu'elle occupe. Elle soutient qu'il s'agit d'une exigence discriminatoire qui ne

devrait pas être un critère d'exclusion dans les demandes de logement social, car pour de nombreuses personnes, l'obtention d'un logement social est le seul moyen de se reloger.

46. L'auteure demande au Comité d'inviter le Défenseur du peuple et le Groupe de suivi de la société civile pour le respect des constatations du Comité à lui communiquer leurs observations avant qu'il prenne une décision. Elle lui demande aussi de se prononcer sur le fait que les autorités ne lui ont pas fourni de solution de relogement après l'expulsion forcée qu'elle et sa famille ont subie.

5. Décision du Comité

47. Le Comité note que l'auteure fait savoir qu'après avoir été expulsée, elle a dû retourner vivre dans le même logement à Madrid, qu'elle continue d'occuper avec A. N., Fatima Zohra Ennassiri, Mariam Ennassiri et le fils de cette dernière. Il note également que l'État partie fait remarquer que les occupants du logement font toujours l'objet d'une procédure d'expulsion, mais qu'aucune date n'a été fixée pour l'exécution de la mesure. Il note en outre que l'État partie reconnaît que la famille de l'auteure n'a pas bénéficié d'un logement social et qu'elle ne devrait pas en obtenir un à court terme, en raison de la disponibilité limitée de logements sociaux dans la municipalité. Il note enfin que l'État partie fait savoir que la dernière demande de logement pour cause de grande nécessité déposée par l'auteure est toujours en cours de traitement, mais que son admission est subordonnée à la satisfaction de conditions relatives au titre légal d'occupation du logement dans lequel l'auteure réside actuellement.

48. Le Comité note qu'en tant que porteur de devoirs, l'État partie est tenu de prendre des mesures pour garantir le droit à un logement convenable des personnes relevant de sa juridiction. Il note toutefois que l'auteure affirme qu'on ne lui a pas fourni de logement de remplacement convenable après son expulsion, ce qui a créé une grande instabilité et beaucoup d'incertitudes pour son unité familiale. Il note qu'elle affirme également que les critères à remplir pour pouvoir prétendre à un logement social d'urgence énoncés dans le décret n° 52/2016 de la Communauté de Madrid excluent systématiquement bon nombre des demandeurs qui se trouvent dans une situation de précarité chronique. Elle soutient qu'elle fait partie de ce groupe exclu et que ces critères constituent une forme de discrimination indirecte. Le Comité note que selon l'auteure, ces mesures ne permettent pas de faire face à l'urgence dans laquelle se trouve sa famille en matière de logement. Il note également que l'auteure affirme être exclue de la procédure de demande de logement social auprès de l'Office du logement social parce qu'elle ne peut pas présenter de titre légal d'occupation pour son logement actuel.

49. Le Comité prend note avec intérêt des informations fournies par l'État partie concernant l'adoption de mesures telles que l'interdiction de couper l'approvisionnement en électricité, en gaz et en eau pour les consommateurs vulnérables, les aides sociales pour l'électricité, l'eau et le gaz, qui visent à couvrir les besoins essentiels des bénéficiaires, et l'entrée en vigueur de la loi n° 12/2023 sur le droit au logement. Il relève néanmoins que ces mesures ne permettent pas de résoudre la situation des personnes qui, comme l'auteure, sont exclues du système de logements sociaux parce qu'elles occupent illégalement un tel logement.

50. Le Comité considère que l'État partie ne s'est pas conformé à sa recommandation relative à l'organisation d'un entretien avec l'auteure pour examiner ses besoins en matière de logement de remplacement convenable et lui fournir un tel logement si besoin. Bien qu'il reste des procédures en cours, l'État partie n'a pas démontré qu'il avait pris des mesures concrètes, raisonnables et efficaces pour garantir à l'auteure et à sa famille un logement convenable. Le Comité estime donc que l'État partie n'a pas encore pris de mesures satisfaisantes pour donner effet à ses recommandations concernant l'auteure et les mineurs à sa charge. Il exhorte l'État partie à contacter l'auteure dans un délai de soixante jours à compter de la publication du présent rapport et à donner pleinement suite aux recommandations qui figurent dans ses constatations. Le Comité rappelle que le droit d'être véritablement consulté suppose la tenue d'un dialogue effectif et opportun avec les personnes touchées qui permette d'élaborer une solution adaptée à leurs besoins et circonstances particulières. En l'espèce, l'État partie n'a pas prouvé qu'il avait mis en place une procédure conforme à ces prescriptions, ce qui perpétue la situation de vulnérabilité de l'auteure et des

mineurs dont elle a la charge, ni adopté des mesures visant à fournir un logement de remplacement convenable, ce qui était manifestement nécessaire pour garantir les droits de l'auteure et de sa famille.

51. En ce qui concerne la recommandation de rembourser à l'auteure les frais de justice qui avaient raisonnablement pu être engagés dans le cadre de la soumission de sa communication, le Comité note que l'État partie n'a communiqué aucune information indiquant qu'il s'était acquitté de cette obligation, ce qui montre qu'il n'a pas assuré la totalité de la réparation recommandée.

52. En ce qui concerne les recommandations d'ordre général, le Comité considère que l'extension de mesures décrites au paragraphe 44 est un premier pas positif vers l'exécution de la recommandation relative à l'élaboration d'un plan intégré visant à garantir la jouissance du droit à un logement convenable. Il souligne toutefois que ces mesures ne sont pas suffisantes en elles-mêmes, car elles sont générales et ne prévoient pas de mécanismes clairs permettant de répondre aux besoins urgents des personnes vulnérables, telles que l'auteure et les mineurs à sa charge, en matière de logement. Il rappelle que cette recommandation vise à la mise en place de mesures globales et vérifiables propres à assurer un accès équitable à un logement convenable en donnant la priorité aux personnes vulnérables, et engage vivement l'État partie à accélérer ses efforts à cet égard.

53. Compte tenu de toutes les informations fournies, le Comité conclut que l'État partie n'a pas pris de mesures satisfaisantes pour donner suite à ses recommandations relatives à l'auteure et aux mineurs dont elle a la charge. En particulier, l'auteure ne dispose toujours pas d'un logement de remplacement convenable depuis son expulsion et elle est toujours exclue des procédures d'urgence sociale, étant donné qu'elle ne satisfait pas aux critères relatifs à la légalité de l'occupation. Concernant ses recommandations d'ordre général, le Comité estime que quelques mesures initiales ont été prises, mais que d'autres sont encore nécessaires et qu'il a besoin d'un complément d'information s'agissant des dispositions prises. Il se réfère expressément à toutes les recommandations d'ordre général qui figurent au paragraphe 13 des constatations et exhorte l'État partie à leur donner pleinement effet dans les meilleurs délais. Il décide de poursuivre la procédure de suivi de cette communication et invite l'État partie à communiquer des renseignements précis et complets sur les mesures prises concernant toutes ses recommandations. Il demande que ces renseignements lui soient transmis dans les quatre-vingt-dix jours suivant la publication du présent document et souhaite être régulièrement tenu informé des progrès concernant la suite donnée à ses recommandations. Il décide en outre d'inviter le Défenseur du peuple et le Groupe de suivi de la société civile pour le respect des constatations du Comité à lui soumettre, s'ils le souhaitent, des informations pertinentes concernant le respect des mesures générales de réparation. Enfin, il décide d'inviter l'État partie à une réunion de suivi sur les constatations.
