

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



28 novembre 2008

Pièce n° 2

Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE)
Réclamation n° 52/2008

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
SUR LA RECEVABILITE**

enregistrées au Secrétariat le 31 octobre 2008

COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX

Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE)

contre Croatie

Réclamation n° 52/2007

**OBSERVATIONS DU
GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DE CROATIE
SUR LA RECEVABILITE**

Zagreb, le 28 octobre 2008

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
I. recevabilite de la reclamation	5
1. Qualite du Centre sur les droits au logement et les expulsions pour soumettre une reclamation.....	5
2. Champ d'application materiel de l'objet de la reclamation	6
3. Recevabilite ratiene temporis de la reclamation.....	9
CONCLUSION	12

INTRODUCTION

1. Il a été porté à la connaissance du Gouvernement croate que le Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) a présenté une réclamation contre la Croatie en application de l'article 5 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives. La réclamation a été enregistrée sous le numéro de référence 52/2008.
2. Le Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux (ci-après « le Comité ») a fait savoir au Gouvernement de la République de Croatie que le Comité souhaitait recevoir ses observations écrites sur la recevabilité de la réclamation.
3. En conséquence, le Gouvernement croate présente ci-après ses observations, qui se cantonnent aux questions touchant à la recevabilité.

I. RECEVABILITE DE LA RECLAMATION

1. Qualité du Centre sur les droits au logement et les expulsions pour soumettre une réclamation

4. En vertu de l'article 1 b du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (ci-après « le Protocole additionnel »), les Parties contractantes reconnaissent aux organisations internationales non gouvernementales, autres que les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs, dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cet effet par le Comité gouvernemental, le droit de soumettre des réclamations au Comité.
5. Le Gouvernement ne conteste pas que l'organisation auteur de la réclamation soit inscrite sur la liste des organisations internationales non gouvernementales (OING) habilitées à présenter des réclamations collectives.
6. Conformément à l'article 3 du Protocole additionnel, les organisations internationales non gouvernementales ne peuvent présenter des réclamations que dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement qualifiées. Le Gouvernement ne conteste

pas que l'organisation réclamante ait une compétence générale en matière de droits au logement.

7. Il conteste toutefois la compétence du signataire de la réclamation ici visée.
8. L'article 23 du Règlement du Comité dispose que les réclamations doivent être signées par la ou les personne(s) habilitées à représenter l'organisation réclamante¹. La présente réclamation porte la signature du Directeur du service juridique de l'organisation auteur de la réclamation. Le Gouvernement observe que la compétence de cette personne pour engager de telles actions n'est pas clairement établie. Selon les informations publiées sur le site internet de l'organisation réclamante, l'organisation en question est dirigée par les cinq membres qui composent son conseil d'administration et par un Directeur exécutif.
9. Compte tenu du manque de clarté concernant la compétence pour représenter l'organisation auteur de la réclamation, le Gouvernement estime que celle-ci doit être déclarée irrecevable.

2. Champ d'application matériel de l'objet de la réclamation

10. L'organisation réclamante formule ses griefs en invoquant l'article 16 de la Charte sociale européenne (ci-après « la Charte »), lu seul et en combinaison avec le Préambule de la Charte.
11. L'article 16 de la Charte prévoit, sur un plan général, l'obligation pour les Parties contractantes de promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la famille, notamment par la construction de logements adaptés aux besoins des familles. Quant au Préambule de la Charte, il y est dit 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.

¹ Voir aussi la décision sur la recevabilité de la réclamation n° 2/1999, Fédération européenne du personnel des services publics c. France, § 7.

12. Le Gouvernement souligne (i) que l'organisation réclamante a omis de préciser l'objet de la réclamation et son lien avec l'article 16 de la Charte; (ii) que cet objet se situe, en tout état de cause, en dehors du champ d'application de l'article 16 de la Charte.
13. L'organisation auteur de la réclamation a présenté, aux points 11.1 à 11.6, un certain nombre d'allégations incohérentes et contradictoires. Il est impossible, à leur lecture, de déterminer quel est l'objet exact de la réclamation et qui en sont les prétendues victimes.
14. L'organisation réclamante soutient que « la présente réclamation collective porte sur le fait que la Croatie n'a toujours ni résolu ni corrigé, d'une manière conforme à l'Etat de droit et aux obligations internationales qui sont les siennes sous l'angle des droits de l'homme, le problème de la destitution arbitraire du droit à un logement d'un niveau suffisant et des droits y afférents des Serbes et autres minorités ».
15. Elle laisse ainsi entendre que le Comité a compétence générale pour se prononcer sur le respect par la Croatie de ses obligations internationales au regard des droits de l'homme. Or, une telle interprétation est contraire aux principes généraux du droit international. Le Gouvernement rappelle que la compétence du Comité se limite à l'examen des réclamations alléguant d'une application non satisfaisante de la Charte. Il ne lui appartient pas de se prononcer sur la question générale du respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme.
16. En ce qui concerne les personnes qui seraient victimes de la violation, l'organisation réclamante ne précise pas si elles sont toutes membres de la minorité serbe et d'autres minorités (non spécifiées) vivant actuellement en Croatie (11.1) ou s'il s'agit de membres de la minorité serbe qui ont été déplacées et résident actuellement hors du territoire croate (11.2), d'une catégorie particulière de réfugiés appartenant à la minorité serbe qui ont perdu leurs droits d'occupation (11.3), ou de quelque autre groupe de personnes. Il est donc impossible d'identifier les prétendues victimes et de déterminer si elles appartiennent à la catégorie de personnes auxquelles l'article 16 de la Charte fait référence.
17. Le Gouvernement note que le Comité a, dans sa jurisprudence, posé un certain nombre de principes en ce qui concerne le champ d'application de l'article 16 dans le domaine du

logement². Premièrement, cet article ne garantit le droit à un logement décent que sous l'angle de la famille. En ne précisant pas quelles sont les victimes alléguées de la violation, l'organisation réclamante ne parvient manifestement pas à établir la dimension familiale qui leur est associée.

18. Par contre, l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée pose, lui, le droit au logement comme un principe général, l'objectif étant d'assurer un exercice effectif des droits au logement sans spécifier le profil des victimes.

19. Par ailleurs, l'organisation auteur de la réclamation déclare dans celle-ci que « le point central de cette réclamation est l'impact discriminatoire disproportionné qu'ont les violations constantes des droits au logement sur la population de souche serbe en Croatie ... » (II.6). Il est clair qu'elle se réfère ici à une violation alléguée des droits au logement de toute une partie (minoritaire) de la population croate, ce qui va bien au-delà de la dimension familiale envisagée à l'article 16. Ces violations alléguées relèvent donc manifestement du champ d'application de l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée, qui n'a pas été signé ni ratifié par la République de Croatie.

20. Deuxièmement, le Comité a estimé qu'en ce qui concerne le logement, l'article 16 porte plus particulièrement sur le droit des familles à une offre suffisante de logements, sur l'obligation de prendre en compte leurs besoins lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de logement, ainsi que sur la nécessité de s'assurer que les logements disponibles soient d'un niveau suffisant et dotés de commodités essentielles. Le fait de détruire des logements ou de faire évacuer de manière forcée des villages est contraire à l'article 16. Si de tels actes devaient se produire, les Etats doivent prévoir des voies de recours effectives pour les victimes ainsi que des mesures pour leur permettre de se reloger dans un logement décent ou leur attribuer une assistance financière³.

21. L'organisation réclamante n'a fait aucun lien entre ses allégations et les droits des familles à une offre suffisante de logements.

² Voir le Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, p. 115.

³ Ibid.

22. De même, elle n'a fait 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.
23. Enfin, le Gouvernement soutient que le Préambule de la Charte ne peut être invoqué comme motif juridique distinct à l'appui de la réclamation.
24. Il conclut donc à l'irrecevabilité *ratione materiae* de la présente réclamation et invite le Comité à statuer en ce sens.
25. Sans préjudice de l'objection préliminaire quant à l'irrecevabilité *ratione materiae* de la réclamation, le Gouvernement attire l'attention sur le fait qu'une juridiction internationale ne peut examiner que des questions juridiques et factuelles spécifiques. Par conséquent, si le Comité décidait de ne pas déclarer la présente réclamation irrecevable, il faudrait, pour en étudier correctement le bien-fondé, disposer d'une description précise des faits et points juridiques pertinents que devraient traiter les parties lors de la prochaine étape de la procédure.

3. Recevabilité *ratione temporis* de la réclamation

26. Conformément aux règles générales du droit international, les dispositions de la Charte ne lient pas une Partie contractante en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de la Charte au regard de cette Partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date⁴.
27. « En droit international, le principe *ratione temporis* vise non seulement à éviter la résurgence d'anciens conflits entre les Etats, mais aussi à empêcher que les juridictions internationales ne soient saisies de faits et situations remontant à une période où l'Etat dont l'action est mise en cause n'était pas en mesure de prévoir qu'ils pourraient donner lieu à des procédures judiciaires »⁵.

⁴ Voir l'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.

⁵ Nina Vajić, *Ratione Temporis Jurisdiction of the (New) EurCourtHR, Liber Amicorum Luzius Wildhaber, Separatum*, N.P.Engel, 2007, p. 486.

28. Le Protocole additionnel à la Charte a été ratifié par la République de Croatie le 8 mars 1999 et a pris effet dans ce pays au 1^{er} mars 2003⁶. La République de Croatie affirme que sa responsabilité ne saurait être engagée pour des réclamations relatives à une période antérieure au 1^{er} mars 2003. Par conséquent, le Gouvernement de la République de Croatie considère que la présente réclamation doit être examinée *ratione temporis*, c.-à-d. uniquement au regard des actes, décisions et événements survenus après le 1^{er} mars 2003.
29. L'organisation réclamante fonde ses griefs sur les « droits d'occupation » ou les « baux spécialement protégés » qui existaient dans l'ancienne République socialiste de Croatie - laquelle faisait partie de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie - et qui ont disparu en 1996⁷. Elle affirme que les « les tribunaux croates ont autorisé l'annulation massive de droits d'occupation, généralement en l'absence des locataires et sans les en avertir ; une autre vague d'annulations a eu lieu peu après, *ex lege*, avec l'entrée en vigueur d'une loi qui a eu pour effet de supprimer l'existence et la notion de droit d'occupation (11.2).
30. La prétendue « annulation massive de droits d'occupation » a eu lieu, selon l'organisation réclamante, en 1991. Elle affirme qu'en 1995, la République de Croatie a adopté un texte de loi qui « a supprimé la notion de droits d'occupation en Croatie et a entraîné une autre série d'annulations » (III.A.3.,4.). Sans commenter l'exactitude de ces allégations, le Gouvernement observe que les faits en question concernent à l'évidence des actes qui ont eu lieu avant l'entrée en vigueur du Protocole additionnel en Croatie. Par conséquent, les actes, décisions et événements invoqués par l'organisation réclamante ne relèvent pas de la compétence *ratione temporis* du Comité.
31. En outre, il serait 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. Ce serait contraire à la règle générale de non-rétroactivité des traités.

⁶ Voir Journal officiel de la République de Croatie "Narodne novine-Međunarodni ugovori" n° 8/03, Annonce de l'entrée en vigueur de la Charte sociale européenne et du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne.

⁷ L'article 30§1 de la loi sur les baux locatifs (*Zakon o najmu stanova*, Journal officiel n° 91/1996 du 28 octobre 1996), entrée en vigueur le 5 novembre 1996, a supprimé les baux spécialement protégés; voir,

32. S'agissant des 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 », le Gouvernement fait remarquer que les juridictions internationales telles que la Cour permanente de justice internationale, la Cour internationale de justice et la Cour européenne des droits de l'homme ont, dans leur jurisprudence, posé des principes clairs quant à l'application de la règle *ratione temporis*.
33. La Cour permanente de justice internationale a déclaré, dans l'affaire *Phosphates du Maroc*, que « les situations et les faits qui sont l'objet de la limitation *ratione temporis* doivent être envisagés au double point de vue de leur date par rapport à la ratification et de leur relation avec la naissance du différend. Des situations ou des faits postérieurs à la ratification ne déterminent la juridiction obligatoire que si c'est à leur sujet que s'est élevé le différend »⁸.
34. La Cour internationale de justice a conclu, dans l'affaire *Certains biens (Liechtenstein c. Allemagne)*⁹, que « si la présente instance a été effectivement introduite par le Liechtenstein à la suite de décisions rendues par des tribunaux allemands concernant un tableau (...), ces événements ont eux-mêmes leur source dans certaines mesures prises par la Tchécoslovaquie en 1945, lesquelles ont conduit à la confiscation de biens appartenant à certains ressortissants liechtensteinois (...), ainsi que dans le régime spécial institué par la Convention sur le règlement. Les décisions aux termes desquelles les tribunaux allemands rejetèrent, dans les années 1990, la demande de restitution du tableau formée par le Prince Hans-Adam II de Liechtenstein étaient fondées sur l'article 3 du chapitre sixième de la Convention sur le règlement. Si ces décisions ont bien déclenché le différend opposant le Liechtenstein à l'Allemagne, ce sont la convention sur le règlement et les décrets Beneš qui sont à l'origine ou constituent la cause réelle de ce différend. A la lumière des dispositions de l'alinéa a) de l'article 27 de la Convention européenne pour le règlement pacifique des différends, la deuxième exception préliminaire de l'Allemagne doit donc être retenue ».

à ce sujet, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire n° 43389/02, Gaćeša c. Croatie.

⁸ P.C.I.J., Série A/B, n° 74, p. 23.

35. Dans l'affaire *Blečić c. Croatie*, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que « la compétence temporelle de la Cour doit se déterminer par rapport aux faits constitutifs de l'ingérence alléguée. L'échec subséquent des recours introduits aux fins de redressement de l'ingérence ne saurait faire entrer celle-ci dans la compétence temporelle de la Cour »¹⁰.

36. Ainsi qu'il ressort des principes établis par les juridictions internationales compétentes en la matière, la règle *ratione temporis* empêche l'examen de la réclamation lorsque l'origine ou la cause réelle de la réclamation se situe à une date antérieure à la ratification. En l'espèce, même si les textes de loi et les programmes relatifs au logement des anciens titulaires de « baux spécialement protégés » ont été édictés après le 1^{er} mars 2003, la réclamation trouve son origine dans des faits antérieurs à la ratification du Protocole additionnel. Leur examen ne relève donc pas de la compétence du Comité.

37. Le Gouvernement estime par conséquent que la présente réclamation est irrecevable *ratione temporis*.

CONCLUSION

38. A la lumière des arguments qui précèdent, le Gouvernement de la République de Croatie propose au Comité de déclarer la présente réclamation irrecevable.

⁹ Cour internationale de justice, *Certains biens (Liechtenstein c. Allemagne)*, arrêt du 10 février 2005, § 52.

¹⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Blečić c. Croatie*, GC n° 59532/00, 8 mars 2006, §77.