

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

16 janvier 2009

Pièce n° 3

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

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

enregistrée au Secrétariat le 9 janvier 2009

TABLE DES MATIERES

EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS	1
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX	1
.....	1
INTRODUCTION	3
I. LA RECLAMATION EST RECEVABLE	3
A. LE COHRE A QUALITE POUR PRESENTER LA RECLAMATION; CLAUDE CAHN EST HABILITE A REPRESENTER L'ORGANISATION DANS LES AFFAIRES RELATIVES A DES RECLAMATIONS COLLECTIVES FORMEES AU TITRE DE LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE, ET CE DANS LE CADRE DE SON MANDAT DE DIRECTEUR DE L'UNITE D'EXPERTS-CONSEILS. IL A EN OUTRE ETE SPECIFIQUEMENT MANDATE POUR LA PRESENTE RECLAMATION COLLECTIVE.	3
B. <i>LE COMITE A COMPETENCE RATIONE MATERIAE POUR EXAMINER LA RECLAMATION ETANT DONNE QUE: LA RECLAMATION EST SUFFISAMMENT PRECISE; LES QUESTIONS RELATIVES AU CHAMP D'APPLICATION CONCERNENT LE BIEN-FONDE, ET NON LA RECEVABILITE; LES DROITS AU LOGEMENT AU REGARD DE L'ARTICLE 16 SONT COMPRIS AU SENS LARGE ET LA RECLAMATION FAIT LE LIEN ENTRE LES SERBES DE SOUCHE ET LES PROBLEMES D'OFFRE DE LOGEMENTS D'UN NIVEAU SUFFISANT; LA RECLAMATION INTEGRE LA NOTION DE FAMILLE TELLE QU'ELLE SE TROUVE DEFINIE DANS LE DROIT ISSU DE LA CHARTE; LA RECLAMATION EST – COMME IL SE DOIT, COMPTE TENU DE LA NATURE DE LA PROCEDURE ICI VISEE – COLLECTIVE; LES NOTIONS DE DROITS AU LOGEMENT ET D'EXPULSION SONT, A BIEN DES EGARDS, LES MEMES DANS LES ARTICLES 16 ET 31. . 3</i>	
i. <i>La réclamation est recevable car il y est spécifié qu'elle porte sur la violation persistante par la Croatie des prescriptions de l'article 16 pour ce qui concerne les anciens titulaires de droits d'occupation de souche serbe.</i>	4
ii. <i>La réclamation est recevable car les questions relatives au champ d'application concernent le bien-fondé, et non la recevabilité.</i>	4
iii. <i>La réclamation est recevable au motif que la République de Croatie ne saisit pas la portée des droits au logement tels qu'ils ont été posés dans le cadre de l'article 16, ou les dénature à tout le moins partiellement, alors que la réclamation fait clairement mention de problèmes concernant l'offre de logements d'un niveau suffisant.</i>	5
iv. <i>La réclamation est recevable aux motifs que (a) la définition de la famille au regard de l'article 16 est comprise au sens large et (b) la réclamation se réfère maintes fois aux familles.</i>	7
v. <i>La réclamation est recevable au motif qu'elle est présentée pour le compte de nombreuses personnes et de leurs familles. En outre, les réclamations collectives sont, par définition, collectives.</i>	8
vi. <i>La réclamation est recevable au motif que les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont les mêmes dans les articles 16 et 31.</i>	9
C. <i>PUISQUE LA CHARTE INTERDIT LA DISCRIMINATION SOUS L'ANGLE DE L'ARTICLE 16 ET QUE LA RECLAMATION ATTESTE, DONNEES PRECISES A L'APPUI, DE L'EXISTENCE D'UNE TELLE DISCRIMINATION, LA RECLAMATION EST RECEVABLE.</i>	10
D. <i>LE COMITE EST COMPETENT RATIONE TEMPORIS POUR EXAMINER LA RECLAMATION AU MOTIF QUE CELLE-CI CONCERNE DES ACTES ET MANQUEMENTS REVETANT UN CARACTERE REGULIER ET PERSISTANT.</i>	11
CONCLUSION	15

INTRODUCTION

1. Le Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) soumet la présente réponse aux observations de la République de Croatie relatives à la réclamation collective (“la réclamation”) déposée par le COHRE contre la République de Croatie au titre de l’article 5 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne (“la Charte”), à présent référencée sous le numéro 52/2008.
2. Les réponses ci-après concernent uniquement les questions portant sur la recevabilité de la réclamation.

I. LA RECLAMATION EST RECEVABLE.

A. Le COHRE a qualité pour présenter la réclamation; Claude Cahn est habilité à représenter l’organisation dans les affaires relatives à des réclamations collectives formées au titre de la Charte sociale européenne, et ce dans le cadre de son mandat de directeur de l’Unité d’experts-conseils. Il a en outre été spécifiquement mandaté pour la présente réclamation collective.

3. La République de Croatie admet que le COHRE possède une compétence générale en matière de droits au logement (6). Elle conteste toutefois la compétence de Claude Cahn en tant que signataire de la réclamation (8).
4. Les “personnes habilitées à représenter l’organisation réclamante” sont tenues de signer les réclamations conformément à l’article 23 du Règlement du Comité européen des Droits sociaux (“le Comité”). Le Comité a estimé que cette condition était remplie dès lors que l’organisation démontre qu’un individu est dûment habilité en apportant la preuve de cette habilitation.¹
5. Le COHRE joint en annexe un courrier (pièce jointe A) signé du Directeur exécutif, qui indique que M. Cahn a été mandaté pour saisir le Comité de cette réclamation en 2008, en qualité de collaborateur du COHRE compétent pour entreprendre des démarches de cet ordre en vue de défendre juridiquement ses intérêts.
6. Ce courrier lève l’imprécision alléguée par la République de Croatie. Le COHRE prie instamment le Comité de déclarer la réclamation recevable.

B. Le Comité a compétence ratione materiae pour examiner la réclamation étant donné que: la réclamation est suffisamment précise; les questions relatives au champ d’application concernent le bien-fondé, et non la recevabilité; les droits au logement au regard de l’article 16 sont compris au sens large et la réclamation fait le lien entre les Serbes de souche et les problèmes d’offre de logements d’un niveau suffisant; la réclamation intègre la notion de famille telle qu’elle se trouve définie dans le droit issu de la Charte; la réclamation est – comme il se doit, compte tenu de la nature de la

¹ Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie. Comité européen des Droits sociaux. Réclamation n° 31/2005. Décision sur la recevabilité. Strasbourg, 10 octobre 2005; cité dans “Procédure de réclamations collectives, sommaires des décisions sur la recevabilité 1998-2008”, p. 65.

procédure ici visée – collective; les notions de droits au logement et d’expulsion sont, à bien des égards, les mêmes dans les articles 16 et 31.

i. La réclamation est recevable car il y est spécifié qu’elle porte sur la violation persistante par la Croatie des prescriptions de l’article 16 pour ce qui concerne les anciens titulaires de droits d’occupation de souche serbe.

7. La République de Croatie conteste la réclamation en faisant valoir que “l’objet exact de la réclamation” n’est pas clair (13) et en insistant sur le fait que la réclamation n’indique pas qui en sont les victimes (16).
8. Se référant sans autre précision aux points II.1 à II.6 de la réclamation, et sans fournir d’exemples spécifiques, la République de Croatie affirme que la réclamation est contradictoire (13).
9. Le point II.6 explique clairement qu’« en ce qui concerne plus particulièrement les Serbes de souche, qui représentent la majorité des personnes déplacées à l’intérieur du territoire ou des réfugiés de retour qui sont concernés, les prescriptions de l’article 16 de la Charte ne sont pas, pour l’heure, respectées en Croatie. » Il ajoute que ces problèmes sont dus à la violation persistante, par le Gouvernement croate, des droits au logement des anciens titulaires de droits d’occupation. L’objet de la réclamation ne saurait être plus clair.
10. Le point II.1 constitue une introduction générale à ce chapitre, tandis que le point II.2 brosse le tableau des questions entourant la réclamation. Les autres points du chapitre II reviennent en détail sur la question plus vaste de la violation persistante des prescriptions de l’article 16 par la Croatie.
11. La réclamation concerne les personnes de souche serbe présentes en Croatie qui ont perdu leurs droits d’occupation et continuent de souffrir d’un préjudice de la part de la République de Croatie. Cet état de fait est expressément indiqué au point II.6 de la réclamation et se trouve répété au point IV.B.11.
12. La réclamation est suffisamment précise en ce qu’elle identifie le préjudice comme étant des violations persistantes de l’article 16 à l’encontre d’anciens titulaires de droits d’occupation serbes en Croatie. Le COHRE invite le Comité à écarter les objections soulevées ici par la République de Croatie et à déclarer la réclamation recevable.

ii. La réclamation est recevable car les questions relatives au champ d’application concernent le bien-fondé, et non la recevabilité.

13. La République de Croatie soutient que l’article 16 ne concerne le logement que sous l’angle de la famille, de l’offre suffisante de logements et des expulsions; la réclamation ne faisant pas état du préjudice subi par les familles, de l’offre insuffisante de logements ni d’expulsions, elle est, selon elle, irrecevable (17, 19, 21, 22).
14. La majeure partie des arguments avancés par la République de Croatie porte sur le champ d’application de l’article 16 (17, 18, 19, 21, 22). Dans la réclamation *Conseil*

*quaker pour les affaires européennes c. Grèce*², le Comité a cependant rejeté une argumentation similaire: à ses yeux, les questions relatives au champ d'application relevaient de l'examen du bien-fondé de la réclamation, et non de la recevabilité. De même, dans l'affaire *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*³, le Comité a statué sur une question analogue – le degré de recoupement des articles 16 et 31 - dans une décision portant sur le bien-fondé et non sur la recevabilité. Ce que fait ici valoir la République de Croatie se réfère davantage au bien-fondé qu'à la recevabilité; le champ d'application de l'article 16 est en effet au coeur du problème, et il faudrait, pour se prononcer en toute connaissance de cause, en énoncer clairement tous les tenants et aboutissants.

15. Le COHRE exhorte le Comité à suivre sa propre jurisprudence et à trancher la question du champ d'application dans une décision sur le bien-fondé, et non au stade de la recevabilité.

iii. La réclamation est recevable au motif que la République de Croatie ne saisit pas la portée des droits au logement tels qu'ils ont été posés dans le cadre de l'article 16, ou les dénature à tout le moins partiellement, alors que la réclamation fait clairement mention de problèmes concernant l'offre de logements d'un niveau suffisant.

16. La République de Croatie soutient que la réclamation doit être déclarée irrecevable parce qu'elle ne fait pas correctement le lien avec les questions touchant à l'offre suffisante de logements ou aux expulsions (21, 22).

17. Comme indiqué au point (ii) ci-dessus, les questions relatives au champ d'application, comme celle-ci, relèvent du bien-fondé et non de la recevabilité. Le COHRE n'écarte pas ces objections, mais note que la République de Croatie ne semble pas comprendre les conditions qu'impose l'article 16 en matière de logements destinés aux familles, ou qu'elle les a, en partie du moins, mal cernées.

18. La République de Croatie expose, au paragraphe 20 de ses observations, les prescriptions de l'article 16 en matière de droits au logement pour les familles:

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 de 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 financière.

Pourtant, dans l'analyse qu'elle présente à partir du paragraphe 21, la République de Croatie rompt avec ces critères.

² Comité européen des droits sociaux. Réclamation n° 8/2000. Décision sur la recevabilité. Strasbourg, 10 mars 2000; cité dans "Procédure de réclamations collectives, Sommaires des décisions sur la recevabilité 1998-2008", p. 19.

³ Comité européen des Droits sociaux, réclamation n° 31/2005. Décision sur le bien-fondé. Strasbourg, 18 octobre 2006.

19. La République de Croatie tente tout d'abord de faire croire que l'article 16 subordonnerait la possibilité d'engager un recours au titre de la Charte à l'existence conjointe (i) d'une offre insuffisante de logements et (ii) d'expulsions (21, 22).

20. Dans la réclamation *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, le Comité a tout au contraire indiqué que:

Pour se conformer à l'article 16, les Etats doivent s'efforcer de proposer une offre suffisante de logements pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement, et veiller à ce que les logements existants soient décents et dotés des commodités essentielles (chauffage et électricité, notamment). Le Comité a indiqué qu'un logement décent désigne non seulement un logement qui ne soit pas insalubre et qui dispose des fournitures essentielles, mais aussi un logement d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe. L'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion illégale⁴.

Pour le Comité, le fait de proposer une offre suffisante de logements d'un niveau adéquat et de prévenir les expulsions constitue des devoirs positifs incombant aux Etats aux termes de la Charte. Limiter la possibilité d'introduire un recours aux seuls cas où l'on constaterait à la fois une offre insuffisante de logements d'un niveau adéquat et des pratiques d'expulsion reviendrait à affaiblir les garanties conférées par la Charte et à consacrer ainsi une perception étreinée ou anémique du droit au logement ouvert par la Charte sous l'angle de l'article 16. S'ils s'en remettaient à un tel critère ainsi faussé, les Etats auraient apparemment le choix *soit* de procéder à des expulsions illégales, *soit* de proposer une offre insuffisante de logements d'un niveau adéquat, étant donné qu'à en croire l'interprétation qui ressort des observations de la République de Croatie sur la recevabilité de la réclamation, il faut impérativement que les deux préjudices soient présents pour qu'ils puissent y avoir recours. Le Comité appréciera à sa juste valeur cette tentative de restreindre arbitrairement les garanties que confère la Charte sociale européenne en matière de droits au logement.

21. L'idée de la République de Croatie qui cherche à restreindre les garanties offertes par l'article 16 doit donc être rejetée en ce qu'elle est incompatible avec la jurisprudence du Comité et de la Charte dans ce domaine.

22. Sans faire abstraction des objections qui précèdent, le COHRE note que la réclamation énonce en fait avec une grande précision les préoccupations liées à l'offre de logements d'un niveau adéquat. On y lit, au point II.6, que

Ce non-respect [par la Croatie] de l'article 16 de la Charte et des engagements y afférents est la conséquence de la violation persistante du droit au logement des anciens titulaires de droits d'occupation, violation imputable au Gouvernement croate en ce qu'il a adopté et/ou toléré un certain nombre de politiques et pratiques qui touchent à ... [la] discrimination, [...] ou autre, qui sont des facteurs essentiels à la réalisation des droits fondamentaux de l'individu, ce qui englobe – sans s'y limiter - le droit à un logement d'un niveau suffisant.

La réclamation relève en outre, au point III.A.1, que la population serbe est sans cesse confrontée à d'épineux problèmes, parmi lesquels "l'accès limité au logement en raison d'une discrimination persistante" (voir aussi le point III.B.2). Elle insiste sur ce point et

⁴ Idem par. 24.

fait observer que les centres collectifs où sont hébergés les réfugiés déplacés à l'intérieur du territoire ne sont pas adaptés, car "des familles entières vivent dans une seule pièce, partagent une cuisine et une salle de bains, souvent délabrées..." (III.B.5).

23. La réclamation fait à de nombreuses reprises référence aux personnes de souche serbe et évoque l'insuffisance de l'offre de logements d'un niveau adéquat à laquelle elles sont confrontées, en établissant un lien étroit entre ces deux aspects.

24. Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, il convient d'écarter les objections soulevées par la République de Croatie et de déclarer la réclamation recevable.

iv. La réclamation est recevable aux motifs que (a) la définition de la famille au regard de l'article 16 est comprise au sens large et (b) la réclamation se réfère maintes fois aux familles.

25. La République de Croatie met en avant que la réclamation "ne parvient pas à établir [correctement] la dimension familiale associée aux victimes" sous l'angle de l'article 16 (17). Le COHRE se félicite de l'initiative prise par la République de Croatie d'examiner plus avant la définition de la famille telle que la conçoit la Charte. Cela étant, la réclamation entre dans le champ de l'article 16 en raison de son interprétation large de la famille.

26. Le Comité a estimé qu'aux fins de la Charte, la "famille" n'était pas une notion autonome:

La notion de « famille » étant une notion variable dans l'espace et dans le temps, la Charte renvoie à la façon dont elle est définie par le droit interne. Aucune distinction entre les différents modèles de famille existants n'a été établie, et conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 8 de la Convention, le champ d'application de l'article 16 n'est pas limité à la famille fondée sur les liens du mariage. Ainsi, toute situation définie comme « famille » par le droit interne tombe sous le coup de la protection de l'article 16 de la Charte.⁵

27. La définition de la "famille" a également été comprise au sens large par la Cour européenne des droits de l'homme. L'article 16 de la Charte sociale européenne, à l'instar de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ("la Convention") protège la "vie familiale". "[Le concept de] "vie familiale" visé par l'article 8 (art. 8) ne se borne pas aux seules familles fondées sur le mariage mais peut englober d'autres relations *de facto* ..." ⁶.

28. Le Comité a été guidé en diverses occasions par certains points des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme où la Cour a interprété la lettre, les notions ou d'autres éléments normatifs de la Convention similaires à ceux que l'on trouve dans la Charte.⁷ Le COHRE encourage le Comité à suivre sa propre jurisprudence et à

⁵ Voir le Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, p. 115.

⁶ *X, Y et Z c. Royaume-Uni*, Cour européenne des droits de l'homme, Affaire n° 75/1995/581/667, par. 36. Strasbourg, 22 avril 1997

⁷ Voir par exemple *Association internationale Autisme – Europe c. France*, Comité européen des Droits sociaux, réclamation n° 13/2002. Décision sur le bien-fondé. Strasbourg, 4 novembre 2003 (mettant l'accent sur une décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'interprétation de l'article E de la Charte); voir également *Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales c. Bulgarie*,

s'attacher, au strict minimum, à ce que l'interprétation dynamique donnée par la Cour à la notion de vie familiale inscrite à l'article 8 soit appliquée à la définition de la famille dans le cadre de l'article 16, sans toutefois confiner nécessairement cette définition au sens donné à la famille à l'article 8.

29. La réclamation entre bien dans le champ de l'article 16. Elle fait ressortir en son point II.4 qu'"il y a, de la part de l'Etat croate, une violation du droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, que prévoit l'article 16 de la Charte...". Au point II.6, la réclamation note que "[L]e non-respect [de l'article 16 de la Charte et des engagements y afférents] est dû à la violation continue, par le Gouvernement croate, des droits au logement des anciens titulaires de droits d'occupation du fait de l'adoption et/ou de la tolérance d'un certain nombre de politiques et pratiques qui touchent à la base même de l'existence de la famille ...".
30. La nature des actes et omissions de la Croatie place sans conteste les questions que soulève la réclamation dans le champ de l'article 16. Comme l'indique la réclamation au point III.A.4, "[p]lusieurs milliers de familles, essentiellement issues de la minorité serbe, ont vu leurs baux spécialement protégés ainsi résiliés dans les trois mois qui ont suivi l'« Opération tempête ». Elle souligne au point III.A.5 que la résiliation par la Croatie des droits de propriété de personnes de souche serbe a été appliquée à "toute la famille, sans se limiter aux seules personnes concernées." Elle relève également que la situation que connaissent, aujourd'hui encore, les familles de souche serbe est problématique – « des familles entières vivent dans une seule pièce, partagent une cuisine et une salle de bains, souvent délabrées, et ne reçoivent que partiellement le gaz, l'électricité et l'eau » (III.B.5).
31. Compte tenu de ce que la définition de la famille doit être comprise au sens large et étant donné que la réclamation fait à maintes reprises référence aux familles, les objections soulevées à ce sujet par la République de Croatie doivent être écartées et la réclamation doit être jugée recevable.

v. La réclamation est recevable au motif qu'elle est présentée pour le compte de nombreuses personnes et de leurs familles. En outre, les réclamations collectives sont, par définition, collectives.

32. La République de Croatie fait valoir que, faute de "préciser [...] quelles sont les victimes alléguées de la violation", la réclamation est irrecevable parce qu'elle n'établit pas la dimension familiale qui leur est associée (17).
33. Cet argument sort de l'ordinaire, car la nature de la procédure de réclamations prévue par la Charte montre clairement qu'il s'agit de recours collectifs. Le règlement du Comité n'indique nulle part qu'il faudrait mentionner spécifiquement les personnes concernées. Il n'a jamais exigé de surcroît que toutes les victimes d'une violation soient très précisément identifiées pour apporter la preuve de sa dimension familiale sous l'angle de l'article 16.

Comité européen des droits sociaux, réclamation n° 41/2007. Décision sur le bien-fondé. Strasbourg, 3 juin 2008. *Mouvement international ATD Quart Monde c. France* – Réclamation collective n° 33/2006. Décision sur le bien-fondé. Strasbourg, 4 février 2008.

34. La procédure de réclamations collectives repose sur le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives, qui a été ratifié par la Croatie le 26 février 2003.⁸ Le rapport explicatif au Protocole additionnel indique qu' "en raison même de son caractère "collectif", une réclamation ne peut soulever que des questions touchant à la non-conformité du droit ou de la pratique d'un Etat au regard d'une disposition de la Charte et non pas soumettre des situations individuelles."⁹
35. La présente réclamation fait clairement ressortir qu'il s'agit d'un recours collectif, comme expliqué au point 11 supra; pour autant, elle passe également en revue plusieurs exemples particuliers, du point III.D.2 au point III.D.5. Ces exemples font à de multiples reprises référence aux familles et précisent leur situation particulière, notamment pour illustrer les types d'abus systématiques qui résultent des politiques et pratiques décrites. Ils visent aussi à permettre au Comité de tirer des conclusions quant au fonctionnement des mécanismes administratifs et judiciaires internes en pareils cas.
36. Le simple nombre d'individus et de familles concernées par les politiques et pratiques visées dans la présente réclamation atteste d'une atteinte systématique à la vie familiale en raison de l'origine ethnique, ce qui montre que la réclamation entre bien, par essence, dans le cadre de la procédure de réclamations collectives prévue par la Charte.
37. Compte tenu de ce qui précède, l'argument avancé par la République de Croatie est fondé sur une interprétation erronée de la procédure de réclamations collectives prévue par la Charte. Il convient de le rejeter et de déclarer la réclamation recevable.

vi. La réclamation est recevable au motif que les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont les mêmes dans les articles 16 et 31.

38. La République de Croatie soutient que les points soulevés dans la réclamation relèvent bien de l'article 31 de la Charte – disposition que la Croatie n'a pas ratifiée –, et non pas tant de l'article 16 (19). Cette affirmation tient peut-être à une perception erronée de sa part de l'article 16.
39. Le COHRE fait une nouvelle fois valoir que les questions touchant au champ d'application doivent être traitées dans le cadre de l'examen sur le bien-fondé, et non sous l'angle de la recevabilité. Cette objection restant posée, le COHRE entend présenter les observations ci-après.
40. En l'affaire *Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales c. Bulgarie*,¹⁰ dans laquelle la Bulgarie avait soulevé un argument similaire pour contester la recevabilité de la réclamation, le Comité a indiqué que « la Charte a été

⁸ Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives STCE n° 158, consultable à l'adresse <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=158&CM=7&DF=26/10/2008&CL=ENG>, dernière consultation le 18 décembre 2008.

⁹ Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, rapport explicatif, article 4 par. 31, consultable à l'adresse <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/158.htm>, dernière consultation le 17 décembre 2008.

¹⁰ Comité européen des droits sociaux, réclamation n° 41/2007. Décision sur la recevabilité. Strasbourg, 20 février 2007; cité dans "Procédure de réclamations collectives, sommaires des décisions sur la recevabilité 1998-2008", p. 85.

conçue comme un tout et ses dispositions se complètent en se chevauchant partiellement. Il est impossible de délimiter le champ d'application matériel de chaque article ou paragraphe d'une manière étanche . » Au final, le Comité a rejeté l'argument de la Bulgarie et déclaré l'affaire recevable.

41. S'agissant plus particulièrement des articles de la Charte ici visés, le Comité a estimé, dans l'affaire *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, qu'« à l'instar de nombreuses autres dispositions de la Charte, les articles 16 et 31 ont certes une portée différente en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, mais se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement. Les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31 »¹¹ (c'est nous qui soulignons).
42. La présente affaire, qui porte sur le logement d'un niveau suffisant et sur l'expulsion – dont le Comité reconnaît qu'ils font partie de ces quelques questions de droit au logement qui sont “les mêmes” dans les articles 16 et 31 -, ainsi que sur plusieurs autres problèmes que le Comité n'a pas encore abordés dans sa jurisprudence, s'avère à tout le moins recevable.

C. Puisque la Charte interdit la discrimination sous l'angle de l'article 16 et que la réclamation atteste, données précises à l'appui, de l'existence d'une telle discrimination, la réclamation est recevable.

43. La République de Croatie laisse entendre que le COHRE invoquerait le Préambule de la Charte comme motif distinct à l'appui de la réclamation et cherche, ce faisant, à éluder la question de la discrimination (23).
44. Loin d'invoquer le Préambule comme un motif juridique distinct à l'appui de la réclamation, le COHRE invite le Comité à lire l'article 16 à la lumière de ce Préambule qui, dans la partie pertinente, dispose "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 ».
45. Dans l'affaire *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*,¹² le Comité a considéré qu'il était important de lire l'article 16 à la lumière de l'interdiction de la discrimination énoncée dans le Préambule. « L'un des objectifs intrinsèques des droits garantis par la Charte est d'exprimer la solidarité et de favoriser la cohésion sociale. Il en résulte que les Etats doivent respecter la différence et veiller à ce que l'organisation sociale ne soit pas de nature à engendrer ou renforcer l'exclusion sociale. »¹³
46. Le Comité a indiqué, dans la même décision, que « le principe d'égalité et de non-discrimination fait, de par le Préambule de la Charte, partie intégrante de l'article 16 » (c'est nous qui soulignons).. Le Comité a donc, de façon brute et directe, rapproché l'égalité et la non-discrimination de l'article 16, sous l'effet du Préambule de la Charte..

¹¹ Comité européen des Droits sociaux, réclamation n° 31/2005. Décision sur le bien-fondé, par. 17. Strasbourg, 18 octobre 2006.

¹² Comité européen des Droits sociaux. Réclamation n° 15/2003. Décision sur le bien-fondé. Strasbourg, 8 décembre 2004.

¹³ Ibidem par. 19

47. La décision du Comité fondée sur l'exigence de non-discrimination au regard de l'article 16 telle qu'elle ressort de la réclamation *Centre européen des droits des Roms c. Grèce* concorde avec le précédent de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire *Connors c. Royaume-Uni*¹⁴, la Cour a estimé qu'au regard de l'article 8 de la Convention, "la vulnérabilité qui est celle des Tsiganes du fait qu'ils constituent une minorité signifie qu'il faut accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur style de vie particulier tant dans le cadre réglementaire pertinent que lors de la prise de décision dans chaque cas précis."¹⁵
48. La réclamation indique clairement que la population de souche serbe subit une discrimination persistante (voir, sur un plan général, la partie III de la réclamation).
49. Puisque l'article 16 doit être compris comme interdisant la discrimination et dès lors qu'il est dit dans la réclamation que les personnes de souche serbe sont victimes d'une discrimination persistante, le Comité se doit de déclarer la réclamation recevable.

D. Le Comité est compétent ratione temporis pour examiner la réclamation au motif que celle-ci concerne des actes et manquements revêtant un caractère régulier et persistant.

50. La République de Croatie fait valoir que, dans la mesure où la réclamation reprend des éléments liés au conflit dans l'ex-Yougoslavie qui se situent à une époque antérieure à la signature ou la ratification de la Charte par la Croatie, il ne lui incombe aucune responsabilité, au regard de la Charte, pour des actes et omissions ultérieurs relatifs aux questions soulevées dans la réclamation.
51. Le COHRE soutient cependant que les actes et manquements commis par la Croatie de façon régulière et persistante entraînent des violations de la Charte et conduisent de ce fait à une situation appelant un recours approprié sous l'angle de la Charte, recours que le Comité se doit de lui assurer.
52. Le Comité a récemment eu à se prononcer sur sa compétence *ratione temporis* dans la réclamation *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme (MFHR) c. Grèce*. On retiendra notamment qu'il s'est prononcé sur cette question dans le cadre de la procédure sur le bien-fondé, et lors de l'examen de la recevabilité.¹⁶ Dans la procédure sur le bien-fondé, la Grèce a objecté que la distinction entre les actes et manquements – en l'occurrence l'absence d'intervention pour empêcher la pollution – qui remontaient à une date antérieure à la ratification du traité et les actes qui perduraient était trop imprécise pour que sa responsabilité soit mise en cause au regard de la Charte. Le Comité a pour sa part déclaré ce qui suit.:

L'obligation de prévenir les dommages liés à la pollution de l'air peut être violée aussi longtemps que la pollution continue et même être progressivement aggravée dans la mesure où des mesures suffisantes ne sont pas prises pour y mettre un terme. Par conséquent, le Comité considère qu'il est compétent *ratione temporis*

¹⁴ Cour européenne des droits de l'homme, Requête n° 66746/01, par. 84. Strasbourg, 27 mai 2004.

¹⁵ *Idem*

¹⁶ Comité européen des Droits sociaux, réclamation n° 30/2005. Décision sur la recevabilité. Strasbourg, 10 octobre 2005; cité dans "Procédure de réclamations collectives, Sommaires des décisions sur la recevabilité 1998-2008", p. 63.

pour examiner dans leur ensemble les actes et omissions visés par la présente réclamation.¹⁷

53. La Cour européenne des droits de l'homme a eu à connaître d'un certain nombre d'affaires où les violations alléguées étaient antérieures à la date de ratification de la Convention par l'Etat concerné. Elle a accepté de les examiner lorsqu'il était établi que les violations, bien qu'elles eussent commencé avant la ratification, s'étaient en réalité poursuivies après celle-ci et que, par conséquent, elles persistaient. L'idée communément admise dont s'inspire ce précepte et qui a été exprimée par Max Sorensen, ancien président de la Cour, est que cette dernière est compétente *ratione temporis* pour examiner une requête dès lors qu'une disposition de la Convention garantit la jouissance d'une certaine situation et que le requérant prétend avoir été privé de cet avantage durant un laps de temps qui s'est poursuivi après l'entrée en vigueur de la Convention..¹⁸
54. Ainsi, s'agissant du droit au respect de ses biens que garantit l'article 1er du Protocole n° 1, il peut y avoir persistance d'une situation lorsque celle-ci se caractérise par la poursuite d'activités engagées par ou pour le compte de pouvoirs publics, pour autant que les victimes puissent démontrer qu'elles en ont été personnellement et directement affectées. Dans l'affaire *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* par exemple, la Cour s'est déclarée compétente alors que les faits - une saisie de biens immobiliers n'ayant pas donné lieu à une expropriation en bonne et due forme - s'étaient déroulés huit ans avant que la Grèce ne reconnaisse l'autorité de la Cour.¹⁹ Elle a conclu à une violation persistante du droit au respect de ses biens prévu par l'article 1er du Protocole n° 1 et, la violation s'étant poursuivie après la ratification, s'est dite compétente pour examiner ces griefs.²⁰
55. La Cour s'est également déclarée compétente dans des affaires où la question de la persistance des violations était fort similaire à celle soulevée dans la présente réclamation. Sa compétence a ainsi été établie dans l'affaire *Loizidou c. Turquie*, alors que les biens immobiliers en cause avaient été perdus avant le 22 janvier 1990, date d'entrée en vigueur de la Convention pour la Turquie.²¹ Aux yeux de la Cour, si la requérante avait certes conservé la propriété de ses biens, elle avait cependant été privée de la possibilité d'exercer ses droits de propriété de manière continue faute d'avoir d'accès à ses biens, et ce tant avant qu'après l'entrée en vigueur de la Convention.²²
56. De même, dans l'affaire *Agrotexim Hellas S.A. et autres c. Grèce*, la Cour a conclu à l'existence d'une violation persistante étant donné que les mesures d'expropriation

¹⁷ Comité européen des Droits sociaux, réclamation n° 30/2005. Décision sur le bien-fondé. Strasbourg, 6 décembre 2006.

¹⁸ Sorensen, Max, Le problème inter-temporel dans l'application de la Convention européenne des droits de l'homme, in: Problèmes de droits de l'homme et de l'unification européenne (Mélanges Modinos), Paris, 1968, p.315.

¹⁹ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Papamichalopoulos c. Grèce* (requête n° 14556/89). Strasbourg, 24 juin 1993.

²⁰ Ibid.

²¹ *Loizidou c. Turquie*, Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 15318/89. Strasbourg, 18 décembre 1996.

²² "Tackling Political Disputes Through Individual Applications," *European Human Rights Law Review*, E.H.R.L.R. 1998, 1, 61-72.

engagées par l'Etat grec avant la ratification de la Convention²³ s'étaient poursuivies après celle-ci. La Cour a souligné que ce n'était pas tant contre l'effet « immédiat » de ces mesures sur leurs droits que s'élevaient les requérants, mais contre le fait que la situation engendrée par lesdites mesures se soit poursuivie et perdue²⁴ (c'est nous qui soulignons). En conséquence, la Cour a estimé que les mesures successives affectant les biens des requérants pouvaient être considérées comme une série de démarches constituant une situation persistante.²⁵

57. Dans l'affaire *Moldovan et autres c. Roumanie*, qui portait sur l'impact de vagues de violences à caractère racial survenues avant l'entrée en vigueur de la Convention, la Cour a considéré là aussi que, bien que le pogrom dont les Roms avaient été victimes ait eu lieu plusieurs mois avant que la Convention n'entre en vigueur, le fait que les requérants aient continué à connaître des conditions de vie dégradantes, conjugué à une discrimination raciale manifeste, témoignait d'une violation persistante d'un niveau analogue aux préjudices visés à l'article 3 de la Convention..²⁶

58. En l'affaire *Sovtransavto Holding c. Ukraine*,²⁷ la Cour a rejeté l'exception de l'Ukraine quant à sa compétence *ratione temporis*. Les faits s'étaient déroulés en trois temps, seule la dernière phase étant postérieure à la ratification de la Convention par l'Ukraine. La Cour n'en a pas moins jugé qu'il fallait les considérer comme constituant une situation persistante dont l'Etat était responsable, puisque les requérants attendaient toujours d'être indemnisés pour la diminution de la part de capital.

La diminution de la part de capital de la requérante a constitué un processus étalé dans le temps qui a comporté trois étapes et s'est achevé par la liquidation de Sovtransavto-Lugansk ... Les deux premières étapes ont eu lieu avant le 11 septembre 1997, alors que la troisième est intervenue après cette date. Au terme de cette dernière phase, la part de capital de la requérante a été ramenée à 20,7% ... L'ensemble de ces faits, de par leur enchaînement, ont créé une situation continue à laquelle la requérante se trouve confrontée à l'heure actuelle du fait de l'absence de compensation adéquate. Dans ces circonstances, la Cour constate que le seul fait qu'une partie des éléments pertinents de l'affaire soit antérieure à la date critique n'entraîne pas l'incompabilité *ratione temporis* du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1. Néanmoins, la Cour estime qu'au sens strict des principes de droit international généralement reconnus, elle ne peut être compétente *ratione temporis* pour connaître du grief de la requérante fondé sur l'article 1 du Protocole n° 1 qu'à partir de la troisième étape du processus de diminution de la part de capital de l'intéressée. Toutefois, elle tiendra compte des événements antérieurs au 11 septembre 1997 dans le cadre de l'examen du grief dont elle se trouve saisie.

²³ *Agrotexim et autres c. Grèce*, Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 14807/89. Strasbourg, 12 février 1992

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ *Moldovan et autres c. Roumanie*, Cour européenne des droits de l'homme, requêtes n°s 41138/98 et 64320/01. Strasbourg, Arrêt n° 2, 12 juillet 2005, par. 113. La Cour a estimé que la Roumanie avait enfreint de multiples dispositions de la Convention. Elle a jugé qu'il y avait eu violation de l'article 6(1) (droit à un procès équitable), compte tenu de la durée de la procédure, et de l'article 8. Elle a entendu les arguments invoquant le non-respect des dispositions antidiscriminatoires de la Convention concernant le droit à un procès équitable et le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale, et a par conséquent conclu à une violation de l'article 14 de la Convention en combinaison avec les articles 6(1) et 8.

²⁷ *Sovtransavto Holding c. Ukraine*, Cour européenne des droits de l'homme, Série A, n° 260. Strasbourg, 24 juin 1993.

Partant, il y a lieu de rejeter l'exception préliminaire du Gouvernement²⁸ (c'est nous qui soulignons).

59. La Cour a également critiqué la procédure judiciaire suivie dans cette même affaire avant et après la ratification, en raison de plusieurs irrégularités portant atteinte au droit des requérants sous l'angle de la Convention. Elle a en particulier indiqué ce qui suit.

« En pareil cas, l'Etat ne saurait se borner à demeurer passif et « il n'y a ... pas lieu de distinguer entre actes et omissions ». ... Cela implique ... pour l'Etat l'obligation de prévoir une procédure judiciaire... qui permette aux tribunaux nationaux de trancher efficacement et équitablement tout litige éventuel entre particuliers ... Dans ce contexte, la Cour ne peut que faire état des sérieux défauts, sous l'angle de l'article 6§1 de la Convention, dont souffrait la procédure litigieuse »²⁹ (c'est nous qui soulignons).

60. D'autre part, dans le cadre de l'article 6, la Cour a clairement indiqué que, lorsque les faits consistent en une série d'actions judiciaires, l'entrée en vigueur de la Convention pour l'Etat concerné peut se traduire par une scission de la période sur laquelle elles se sont étendues, celles survenues à une date ultérieure ressortant alors de la compétence de la Cour pour un examen au fond.³⁰ En pareil cas, la Cour examinera les actions judiciaires et événements antérieurs à l'entrée en vigueur de la Convention pour déterminer la durée de l'instance ou toute question de fond ou de procédure. Néanmoins, elle s'attachera principalement à voir si les actions judiciaires prises dans leur ensemble ont satisfait aux obligations incombant à l'Etat concerné au regard de la Convention.

61. Il convient en particulier de noter qu'en cas de procédures devant les tribunaux nationaux qui couvrent une période qui se situe à cheval entre une date antérieure à l'acceptation de la compétence de la Cour aux termes des anciens articles 25 et 46 de la Convention et une date postérieure à cette acceptation, la Cour peut évaluer la période antérieure à la ratification afin de statuer sur le caractère raisonnable de la durée totale de l'instance.³¹

62. En vertu de ce principe, la Cour a déclaré, dans l'affaire *Avis Entreprises c. Grèce*, qu'elle était compétente pour examiner une action en justice intentée en 1978 et close en 1995, bien que la Grèce fût devenue partie à la Convention en 1985.³² L'affaire *Avis Entreprises* concernait la privation de biens sans juste indemnisation; le requérant invoquait le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable.

63. Qui plus est, les instances strasbourgeoises ont indiqué à maintes reprises que la Cour conclut à une violation persistante de la Convention lorsque, par exemple, le grief porte sur le maintien de certaines lois. Ainsi, l'affaire *Dudgeon c. Royaume-Uni* mettait en

²⁸ *Ibidem*, par. 58.

²⁹ *Ibidem*, par. 96.

³⁰ Zwart, Tom. The Admissibility of Human Rights Petitions, 1994, p.124, citant la requête n° 323/557, Yearbook 1, p. 247; requête n° 7211/72 D.R.7 p. 107.

³¹ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Thlimmenos c. Grèce* (requête n° 19773/92), 6 avril 2000. Strasbourg, 27 juin 1997.

³² *Avis Entreprises c. Grèce*, Cour européenne des droits de l'homme, 26 E.H.R.R. CD 21. Strasbourg, 30 juillet 1998.

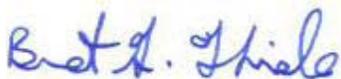
cause le fait qu'il existait encore en Irlande du Nord des textes de loi réprimant les actes homosexuels entre hommes adultes et consentants.³³

64. Le fait que la Cour se soit déclarée compétente dans des affaires de violations persistantes de la Convention survenues avant et après son entrée en vigueur montre que l'on s'accorde à penser qu'en pareil cas, la Cour est tenue d'examiner l'historique des violations qui ont abouti à celle qui perdure.
65. La présente réclamation observe que les efforts déployés le législateur pour faire annuler les droits d'occupation, et ce depuis 1991, se poursuivent aujourd'hui encore, en ce que de nombreuses personnes de souche serbe vivant en Croatie n'ont pas eu accès à des voies de recours effectives et continuent de voir bafouer leurs droits au logement.
66. Le COHRE encourage le Comité à suivre la tendance dans laquelle s'inscrivent les arrêts de la Cour, ainsi que sa propre jurisprudence, et de se déclarer en l'espèce compétent au motif que les violations imputées à la Croatie sous l'angle de l'article 16 sont continues et persistantes. La réclamation donne de nombreux exemples qui montrent à quel point les actes et manquements de la Croatie se poursuivent (voir, d'une manière générale, le point II.6), et il convient donc de la déclarer recevable.

CONCLUSION

67. Par ces motifs, le COHRE prie le Comité de bien vouloir rejeter les objections présentées par la République de Croatie et de déclarer la réclamation recevable.

En vous priant d'agréer l'expression de nos sentiments respectueux,



8 janvier 2009

Bret G. Thiele
Coordinateur du Programme « Contentieux relatif aux droits issus de la CSE »
COHRE

³³ *Dudgeon c. Royaume-Uni*, Cour européenne des droits de l'homme, Requête n° 7525/76. Strasbourg, 22 octobre 1981. Voir également *De Becker c. Belgique*, Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 215/5. Strasbourg, 27 mars 1962 (concernant une disposition de loi qui entraînait une restriction continue de la liberté d'expression du journaliste auteur de la requête en l'empêchant de publier ses écrits).