

**Comité des droits économiques, sociaux et culturels****Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication n° 70/2018*, ****

<i>Communication soumise par :</i>	Sara Vázquez Guerreiro (représentée par l'association Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Leganés)
<i>Victime(s) présumée(s) :</i>	L'auteure, D. S. V. et Y. S. V.
<i>État partie :</i>	Espagne
<i>Date de la communication :</i>	22 octobre 2018 (date de la lettre initiale)
<i>Date des constatations :</i>	9 octobre 2023
<i>Objet :</i>	Expulsion d'une famille pour occupation illégale
<i>Question(s) de procédure :</i>	Défaut manifeste de fondement, abus du droit de présenter une communication, épuisement des recours internes
<i>Question(s) de fond :</i>	Droit à un logement convenable
<i>Article(s) du Pacte :</i>	3, 10 (par. 3) et 11 (par. 1)
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	2 et 5

1.1 L'auteure de la communication est Sara Vázquez Guerreiro, de nationalité espagnole, née le 3 mai 1990. Elle soumet la communication en son nom propre et au nom de ses enfants mineurs, D. S. V. et Y. S. V., nés respectivement le 20 décembre 2009 et le 27 juillet 2017. Elle affirme que l'expulsion du logement qu'elle et ses enfants occupent actuellement constituerait une violation des droits qu'eux trois tiennent de l'article 11 du Pacte. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 5 mai 2013. L'auteure est représentée par l'association Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Leganés.

* Adoptées par le Comité à sa soixante-quatorzième session (25 septembre-13 octobre 2023).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Aslan Abashidze, Mohamed Ezzeldin Abdel-Moneim, Nadir Adilov, Mohammed Amarti, Asraf Ally Caunhye, Laura-Maria Crăciunean Tatu, Peters Sunday Omologbe Emuze, Santiago Manuel Fiorio Vaesken, Ludovic Hennebel, Joo-Young Lee, Karla Vanessa Lemus de Vásquez, Lydia Carmelita Ravenberg, Julieta Rossi, Preeti Saran, Shen Yongxiang et Michael Windfuhr. Conformément à l'article 23 du règlement intérieur relatif au Protocole facultatif, Mikel Mancisidor de la Fuente n'a pas pris part à l'examen de la communication.



1.2 Le 26 octobre 2018, le Comité, agissant par l'intermédiaire de son groupe de travail, a enregistré la communication et a demandé à l'État partie de prendre des mesures provisoires consistant à surseoir à l'expulsion de l'auteure et de ses enfants tant que leur communication serait à l'examen ou à mettre à leur disposition un logement de remplacement adapté à leurs besoins après avoir véritablement consulté l'auteure, l'objectif étant d'éviter de leur infliger un préjudice irréparable.

A. Résumé des renseignements et des arguments présentés par les parties

Exposé des faits¹

Faits antérieurs à l'enregistrement de la communication

2.1 L'auteure affirme qu'elle loue, depuis 2014, un appartement à un particulier avec lequel elle a conclu un accord verbal et qu'elle s'acquitte dûment du loyer mensuel convenu.

2.2 Le 15 octobre 2015, l'auteure a déposé une demande de logement social auprès des services sociaux de la Communauté de Madrid et a été admise sur la liste d'attente.

2.3 En juillet 2017, l'auteure a découvert que la personne à qui elle versait le loyer n'était pas propriétaire de l'appartement et ne possédait aucun titre de propriété, et que l'appartement appartenait en fait à l'Institut (aujourd'hui l'Office) du logement social de la Communauté de Madrid.

2.4 Le 21 décembre 2017, le tribunal de première instance n° 1 de Madrid a déclaré l'auteure coupable d'une infraction mineure d'occupation sans titre et l'a condamnée à payer une amende de 180 euros et à restituer le logement à son propriétaire². Il a considéré que l'auteure avait reconnu qu'elle savait que le logement appartenait à l'Office du logement social de la Communauté de Madrid et qu'elle y résidait sans l'autorisation de ce dernier. Il a estimé que l'auteure ne pouvait pas faire valoir qu'elle se trouvait dans un état de nécessité, étant donné qu'elle pouvait vivre avec des membres de sa famille et qu'elle avait des économies qu'elle avait investies dans la rénovation du logement.

2.5 Représentée par un avocat commis d'office, l'auteure a fait appel du jugement du 21 décembre 2017, alléguant que le tribunal n'avait pas correctement apprécié les éléments de preuve, qu'il avait violé le principe de la présomption d'innocence (*in dubio pro reo*) et son droit à une protection judiciaire effective et qu'il n'avait pas appliqué, alors qu'il aurait dû, l'article 20 (par. 5) du Code pénal, qui exonère de la responsabilité pénale « quiconque se trouvant en état de nécessité, pour éviter de causer un dommage à lui-même ou à autrui, porte atteinte à l'intérêt juridique d'autrui ou manque à un devoir, pour autant que les conditions suivantes soient remplies : 1. Le préjudice causé n'est pas plus important que celui qu'on entend éviter ; 2. L'état de nécessité ne découle pas d'actes intentionnels de l'intéressé ; 3. L'intéressé n'est pas tenu, de par sa fonction ou sa charge, de se sacrifier. ». Le 25 mai 2018, l'*Audiencia Provincial* de Madrid a rejeté le recours, considérant que : a) le fait que les services sociaux n'ont pas répondu à la demande de logement social de l'auteure ne pouvait justifier que celle-ci occupe illégalement le logement ; b) l'auteure ne pouvait pas alléguer l'état de nécessité, car elle ne se trouvait pas dans une situation d'expulsion imminente et d'urgence absolue, étant donné qu'elle disposait de ressources économiques (épargne) qu'elle avait utilisées pour rénover le logement et qu'elle n'avait pas épuisé les ressources personnelles, familiales et sociales dont elle disposait ; l'*Audiencia Provincial* ne donne pas de détails sur ces points.

¹ Les faits ont été reconstitués à partir de la lettre initiale et des renseignements fournis ultérieurement par les parties dans leurs observations et commentaires sur le fond.

² L'article 245 (par. 2) du Code pénal définit l'infraction d'occupation sans titre comme suit : « Quiconque occupe, sans autorisation en bonne et due forme, une propriété, un logement ou un bâtiment appartenant à autrui qui ne constitue pas un logement, ou y demeure contre la volonté de son propriétaire, est passible d'une peine de trois à six mois-amende. ».

2.6 Le 6 juin 2018, l'auteure a demandé à bénéficier d'un « loyer social » pour l'appartement, sans succès. Elle a aussi demandé à plusieurs reprises aux services sociaux de la Communauté de Madrid de lui fournir un logement de remplacement convenable en cas d'expulsion.

2.7 Le 19 juillet 2018, le tribunal de première instance n° 8 de Leganés a ordonné à l'auteure de s'acquitter de l'amende de manière échelonnée, par un versement mensuel de 18 euros, et de libérer volontairement l'appartement dans un délai d'un mois, en l'avertissant que la mesure d'expulsion serait exécutée le 28 septembre 2018. L'auteure a adressé à plusieurs reprises au tribunal des demandes écrites tendant au report de l'expulsion, en vain.

2.8 Le 13 septembre 2018, l'auteure a demandé à connaître le statut de sa demande de logement social et a appris que celle-ci avait expiré.

2.9 Le 28 septembre 2018, le tribunal de première instance n° 8 de Leganés a sursis à l'expulsion de l'auteure et lui a accordé un mois supplémentaire pour libérer l'appartement, c'est-à-dire jusqu'au 28 octobre 2018, l'avertissant qu'à partir de cette date, elle pourrait être expulsée de force à une date non précisée. La mesure d'expulsion n'a pas été exécutée, les policiers n'étant pas assez nombreux pour faire face à l'action menée par les voisins à l'appui de l'auteure, qui faisait une crise d'angoisse, et de son fils cadet, qui souffrait d'une bronchite.

2.10 Le 23 octobre 2018, l'auteure a demandé aux services sociaux de la municipalité de Leganés d'établir un rapport.

2.11 L'auteure a travaillé à plusieurs reprises dans le cadre de contrats à durée déterminée, mais au moment de l'enregistrement de la communication, elle était au chômage depuis juin 2018 et percevait 430,27 euros par mois d'allocation chômage, celle-ci courant jusqu'en décembre 2018.

Faits postérieurs à l'enregistrement de la communication

2.12 Le 26 octobre 2018, le tribunal de première instance n° 8 de Leganés a fixé au 29 novembre 2018 l'exécution de la mesure d'expulsion touchant l'auteure et ses enfants. Le 26 novembre 2018, l'auteure a demandé qu'il soit sursis à l'expulsion jusqu'au dernier jour de l'année scolaire de ses enfants. Le 28 novembre 2018, le tribunal a fait droit à sa demande et a reporté l'exécution de la mesure d'expulsion au 25 juin 2019.

2.13 Le 17 juin 2019, le tribunal a notifié à l'auteure l'exécution de la mesure d'expulsion prévue pour le 25 juin 2019. Le 21 juin 2019, l'auteure a de nouveau requis le report de son expulsion, invoquant la demande de mesures provisoires formulée par le Comité, sans succès.

2.14 Le 25 juin 2019, l'auteure et ses deux enfants ont été expulsés. Après leur expulsion, ils ont vécu quelques mois chez la sœur de l'auteure, dans un appartement où trois adultes et quatre enfants se partageaient deux chambres. Ils ont ensuite dû déménager à Calalberche (campagne de la province de Tolède), dans une maison appartenant aux parents de l'auteure et située à plus de 50 km du lieu de travail de l'auteure, du reste de la famille et du centre de vie des enfants.

Teneur de la plainte

3. Dans sa lettre initiale, l'auteure affirme que son expulsion et celle de ses enfants constitueraient une violation de l'article 11 du Pacte, étant donné qu'ils ne disposent pas d'un logement de remplacement convenable. Elle avance que ses revenus sont insuffisants pour trouver un logement sur le marché privé ou qu'elle ne dispose pas d'un réseau social susceptible de lui proposer un autre logement. Elle affirme qu'en dépit de sa situation particulièrement vulnérable, toutes ses demandes de logement social sont restées sans réponse.

Observations de l'État partie sur la recevabilité et sur le fond

4.1 Le 13 septembre 2019, l'État partie a fait parvenir ses observations sur la recevabilité et le fond de la communication.

4.2 Tout d'abord, l'État partie soutient que les organes conventionnels ne doivent pas faire office de troisième instance et qu'ils devraient fonder leur examen sur les faits avérés et

l'appréciation et la qualification de ceux-ci par les tribunaux nationaux³. En l'espèce, d'après les jugements rendus par le tribunal de première instance n° 8 de Leganés le 21 décembre 2017 et par l'*Audiencia Provincial* de Madrid le 25 mai 2018, l'occupation du logement par l'auteure était illégale et constituait une infraction pénale, et il n'existait pas d'état de nécessité susceptible d'exonérer l'auteure et d'empêcher qu'elle soit condamnée pour occupation sans titre.

4.3 L'État partie fait savoir que les questions de logement et d'aide sociale sont du ressort des communautés autonomes. Il ajoute que par son décret n° 52/2016 du 31 mai 2016, le Conseil de gouvernement de la Communauté de Madrid a créé un parc de logements sociaux d'urgence et réglementé la procédure d'attribution des logements dans la Communauté. C'est au Conseil des transports, du logement et des infrastructures qu'il revient d'attribuer les logements appartenant à l'Office du logement social de la Communauté de Madrid. La procédure ordinaire d'attribution de logement repose sur un barème visant à évaluer l'état de nécessité des demandeurs. Pour qu'une demande soit approuvée, il faut que le demandeur remplisse les critères suivants : a) être majeur ou mineur émancipé ; b) percevoir des revenus ne dépassant pas 3,5 fois l'indice de revenu à effets multiples (17,93 euros par jour, 537,84 euros par mois ou 6 454,03 euros par an en 2018) ; c) ne pas avoir bénéficié d'un logement social au cours des dix dernières années, sauf en cas de dérogation dûment justifiée ; d) ne pas avoir la pleine propriété ou l'usage et la jouissance d'un autre logement, sauf en cas de divorce et d'attribution du logement à l'autre conjoint ou en cas de violence fondée sur le genre ; e) être inscrit au registre communal ou travailler depuis au moins dix ans dans la Communauté de Madrid, sauf en cas de violence fondée sur le genre ; f) ne pas occuper un bien immobilier illégalement et sans le consentement du propriétaire. Selon le décret, est considéré comme une situation de grande nécessité le fait : a) de faire l'objet d'une éviction imminente de son logement (à condition que le loyer représente plus de 30 % des revenus de l'unité familiale) ; b) d'être victime de violence fondée sur le genre, la race, l'orientation ou l'identité sexuelles, la religion, les croyances ou le handicap ; c) de louer un logement en mauvais état ; d) de vivre dans un logement insalubre ou une construction temporaire, dans des espaces qui ne sont pas destinés à un usage résidentiel, dans un foyer d'accueil ou un foyer logement, dans un établissement pénitentiaire, un centre psychiatrique ou un établissement analogue, et être capable de vivre en autonomie ; e) de vivre dans un logement trop petit pour la famille (moins de 8 m² utiles par membre de la famille, et moins de 25 m² au total) ; f) de louer un logement pour lequel le loyer annuel est égal ou supérieur à 30 % des revenus de la famille ; g) de partager l'usage du logement (mais pas sa propriété) avec une autre famille, sauf si celle-ci se compose d'une seule personne ou partage le logement avec ses parents ; h) d'occuper un logement sans contrat de location mais avec l'accord du propriétaire, sauf si celui-ci est un parent du locataire. Le décret n° 52/2016 fixe le barème suivant : a) situation économique (10 points si les revenus ne dépassent pas 1,5 fois l'indice de revenu à effets multiples, 9 points s'ils représentent entre 1,5 et 2,5 fois l'indice et 8 points s'ils représentent entre 2,5 et 3,5 fois l'indice) ; b) taux de handicap égal ou supérieur à 65 % (2 points, 1 point supplémentaire pour chaque personne supplémentaire) ; c) dépendance (1 point par personne dépendante) ; d) charge de famille (1 point par descendant de moins de 35 ans ou ascendant de plus de 65 ans vivant avec l'unité familiale depuis au moins deux ans) ; e) violence fondée sur le genre ou situation analogue (3 points) ; f) ancienneté de la demande (0,15 point pour trois ans d'ancienneté, puis 0,15 point par année supplémentaire) ; g) tutelle (1 point si la procédure de tutelle est mise en place avec succès et que les objectifs sont atteints) ; h) autres circonstances sociales qui aggravent la situation générale (jusqu'à 4 points). L'État partie indique que les logements sont attribués en fonction de leur disponibilité effective, dans l'ordre établi et après appréciation de la situation économique, personnelle et sociale des familles demandeuses. Il ajoute que le décret et les critères et le barème qui y sont énoncés ont reçu toute la publicité voulue et sont donc connus de l'auteure, qui a bénéficié des conseils juridiques et sociaux des services sociaux. La demande de logement social que l'auteure avait déposée en 2015 a été classée dans le groupe général, sous-groupe des logements avec deux chambres à coucher.

4.4 En ce qui concerne la recevabilité, l'État partie considère que la communication est irrecevable au motif qu'elle est manifestement infondée et constitue un abus du droit de

³ Comité des droits de l'homme, *J. H. c. Finlande*, communication n° 300/1988.

présenter une communication, l'auteure ayant laissé sa demande de logement social expirer, ayant reconnu l'occupation sans titre et n'ayant pas essayé d'épuiser les recours internes. Il estime que la communication n'avait pas d'autre but que d'assurer le maintien de l'auteure dans le logement qu'elle occupait.

4.5 En outre, l'État partie considère que l'auteure n'a pas épuisé tous les recours internes, car : a) elle n'a pas actualisé sa demande de logement, et celle-ci a expiré ; b) elle n'a pas exercé les recours internes propres à protéger ses droits, notamment en ne demandant pas de mesure provisoire ; c) elle n'a pas saisi la Cour constitutionnelle d'un recours en *amparo* contre sa condamnation pour occupation sans titre.

4.6 L'État partie ajoute que l'expulsion de l'auteure ne constituait pas une expulsion au sens des observations générales n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant et n° 7 (1997) sur les expulsions forcées, car celles-ci ne visent pas les expulsions pour occupation sans titre. L'infraction d'occupation sans titre est définie à l'article 245 du Code pénal, et cette définition a été interprétée par la Cour suprême dans ses décisions⁴. En outre, dans le système juridique espagnol, l'infraction d'occupation de bâtiments qui ne constituent pas un logement ne vise que les comportements qui présentent un risque ou un danger élevé pour le bien juridique protégé par le droit pénal ; il existe une abondante doctrine jurisprudentielle selon laquelle, par exemple, l'infraction pénale d'occupation sans titre est disproportionnée s'il s'agit de propriétés abandonnées ou en mauvais état⁵. Dans le même ordre d'idées, il ressort de la jurisprudence que l'infraction d'occupation sans titre doit durer pour être consommée, et même que trois jours ne suffisent pas pour affirmer qu'il y a eu infraction. De même, les tribunaux ont souvent évalué l'état de nécessité et, par conséquent, la vulnérabilité sociale de l'auteur de l'infraction, pour déterminer si au moment des faits, celui-ci se trouvait dans une situation économique précaire qui lui occasionnait de graves difficultés et l'avait poussé à occuper le logement, et si cette situation précaire durait depuis longtemps et aucune autre solution n'avait été trouvée pour répondre à son besoin de logement. Les tribunaux espagnols ont également considéré qu'un éventuel état de nécessité pouvait justifier une occupation temporaire de la propriété d'autrui, mais pas une occupation pendant une longue période.

4.7 L'État partie affirme qu'en l'espèce, l'occupation du logement n'est pas protégée par l'article 11 du Pacte, si bien que la restitution du bien immobilier à son propriétaire ne constitue pas un cas d'expulsion au sens de l'article 11 du Pacte et de la doctrine du Comité. Selon le paragraphe 3 de l'observation générale n° 7 (1997), l'interdiction frappant les expulsions forcées ne s'applique pas à celles qui sont opérées dans le respect de la loi et conformément aux dispositions des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. En outre, dans ses Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement⁶, le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard ne fait pas référence aux cas d'occupation illégale. En outre, au paragraphe 8 a) de son observation générale n° 4 (1991), le Comité n'énumère que des formes d'occupation légale : la location (par le secteur public ou privé), la copropriété, le bail, l'occupation par le propriétaire, l'hébergement d'urgence et les établissements informels, qu'il s'agisse d'occupation de terres ou de locaux. Enfin, l'observation générale n° 7 (1997) présuppose la légalité de l'occupation, son paragraphe 11 disposant que si certaines expulsions peuvent être légitimes, par exemple en cas de non-paiement persistant du loyer ou de dommages causés sans motif raisonnable à un bien loué, il incombe aux autorités compétentes de veiller à ce qu'elles soient effectuées selon les modalités définies par une loi compatible avec le Pacte et à ce que toutes les voies de recours prévues par la loi soient accessibles aux personnes visées. L'État partie soutient qu'en l'espèce, l'occupation du logement par l'auteure ne fait pas partie des formes d'occupation pacifique protégées par l'article 11 du Pacte. Toute autre conclusion reviendrait à valider, sous le couvert du droit au logement, un comportement pénalement répréhensible et à porter atteinte au droit à la propriété du bailleur. L'État partie indique que les expulsions sont justifiées en cas de non-paiement persistant du loyer ou de dommages causés sans motif raisonnable à un bien loué ; en d'autres termes, le preneur à bail est tenu

⁴ Voir l'arrêt n° 800/2014 de la Cour suprême, 12 novembre 2014.

⁵ Voir les décisions rendues par les *Audiencias provinciales* de Ségovie le 29 octobre 1998, de Gérone le 5 février 1999 et de Valence le 4 février 2000.

⁶ [A/HRC/4/18](#), annexe I.

de remplir ses obligations et ne saurait invoquer le droit à un logement convenable pour ne pas respecter la loi, en particulier lorsque ce non-respect concerne l'accès au logement et a des conséquences pénales. Le Comité a déjà affirmé que les conditions d'octroi des prestations sociales doivent être raisonnables, définies avec la plus grande précaution et portées à la connaissance du demandeur en temps voulu et de manière transparente et exhaustive⁷. Le décret n° 52/2016 énonce expressément l'impossibilité d'accéder à un logement d'urgence en cas d'occupation sans titre et, selon l'État partie, cette condition était connue de l'auteure lorsqu'elle a déposé sa demande.

4.8 L'État partie conclut que l'auteure n'a pas fait l'objet d'une expulsion forcée, que les garanties procédurales prévues par le Pacte ont été respectées et que l'auteure et sa famille ont bénéficié de l'attention constante des autorités publiques espagnoles, dans la limite de leurs ressources.

Commentaires de la représentante de l'auteure sur les observations de l'État partie concernant la recevabilité et le fond

5.1 Le 13 mars 2022, la représentante de l'auteure a fait parvenir ses observations sur la recevabilité et sur le fond de la communication.

5.2 Premièrement, la représentante de l'auteure affirme que, le 25 juin 2019, l'auteure et ses deux enfants ont été expulsés alors qu'ils ne disposaient d'aucune solution de relogement et que des mesures provisoires avaient été demandées. Elle ajoute que le logement social concerné est toujours vide, ce qui démontre l'absence de véritables politiques de logement social.

5.3 Deuxièmement, la représentante de l'auteure indique que celle-ci n'a pas de contacts fréquents avec sa famille et qu'après l'expulsion, elle et ses deux enfants ont dû rester pendant quelques mois chez sa sœur, dans un appartement où trois adultes et quatre enfants se partageaient deux chambres. La représentante rapporte que l'auteure et ses deux enfants ont dû déménager à Calalberche (campagne de la province de Tolède), dans une maison appartenant aux parents de l'auteure et située à plus de 50 km du lieu de travail de l'auteure et du reste de la famille.

5.4 La représentante de l'auteure conclut que l'expulsion de celle-ci a constitué une violation de son droit à un logement convenable.

B. Examen de la recevabilité

6.1 Avant d'examiner tout grief formulé dans une communication, le Comité doit, conformément à l'article 10 (par. 2) de son règlement intérieur relatif au Protocole facultatif, déterminer si cette communication est recevable.

6.2 Le Comité prend note de l'argument de l'État partie selon lequel la communication constitue un abus du droit de présenter une communication, l'auteure ayant manqué de diligence dans la procédure administrative de demande de logement auprès de l'Office du logement social. Il considère néanmoins que l'allégation selon laquelle l'auteure n'aurait pas exercé la diligence nécessaire pour obtenir auprès des autorités administratives un logement de remplacement ne peut constituer en soi un abus du droit de présenter une communication au sens de l'article 3 (par. 2 f) du Protocole facultatif⁸. Il note en outre que l'auteure affirme avoir déposé une demande de logement social en octobre 2015 et avoir demandé à connaître le statut de celle-ci en septembre 2018, date à laquelle on l'a informée qu'elle avait expiré. Il prend note de l'argument de l'État partie selon lequel l'auteure a « laissé sa demande de logement social expirer ». Il constate néanmoins que parmi les critères d'accès au logement social en vigueur dans la Communauté de Madrid énumérés par l'État partie, il y a le fait de ne pas occuper un bien immobilier illégalement et sans le consentement du propriétaire. Étant donné que l'auteure occupait illégalement l'appartement, sa demande de logement social n'avait aucune chance d'aboutir.

⁷ *Ben Djazia et consorts c. Espagne* (E/C.12/61/D/5/2015), par. 17.2.

⁸ *Taghzouti Ezqouihel c. Espagne* (E/C.12/69/D/56/2018), par. 6.3.

6.3 À la lumière de ce qui précède, le Comité ne peut conclure que le manque de diligence allégué de l'auteure constitue un abus du droit de présenter une communication. En conséquence, il conclut que l'article 3 (par. 2 f)) du Protocole facultatif ne fait pas obstacle à la recevabilité de la communication.

6.4 En outre, le Comité note que l'État partie affirme qu'entre 2015 et 2018, l'auteure n'a pas entamé de démarches visant à donner suite à sa demande de logement social et qu'elle n'a donc pas épuisé les recours internes disponibles. L'auteure affirme quant à elle avoir épuisé les recours internes puisqu'elle a fait appel de la décision d'expulsion et a demandé un logement social à plusieurs reprises. Le Comité considère qu'aux fins de l'article 3 (par. 1) du Protocole facultatif, les recours internes sont tous les recours dont dispose l'auteur(e) qui ont un rapport direct avec les faits à l'origine de la violation alléguée et peuvent être raisonnablement considérés, à première vue, comme utiles pour remédier efficacement aux violations alléguées du Pacte⁹. Il note que le principal grief formulé par l'auteure dans sa communication est que son expulsion est contraire au Pacte étant donné qu'elle n'a pas d'autre possibilité de logement. Par conséquent, les recours qui doivent être épuisés sont, en premier lieu, ceux qui sont en rapport direct avec l'expulsion, par exemple ceux qui visent à éviter la mesure d'expulsion ou à en retarder l'exécution, ainsi que ceux par lesquels les instances judiciaires sont informées de l'absence de logement de remplacement¹⁰. À cet égard, le Comité note que l'auteure a épuisé tous les recours dont elle disposait pour empêcher ou retarder l'expulsion, puisqu'elle a fait appel de sa condamnation du 21 décembre 2017 et qu'elle a demandé à plusieurs reprises qu'il soit sursis à la mesure d'expulsion, informant les autorités du fait qu'elle n'avait pas d'autre logement.

6.5 Le Comité prend également note de l'argument de l'État partie selon lequel l'auteure n'a pas saisi la Cour constitutionnelle d'un recours en *amparo* contre sa condamnation pénale pour occupation sans titre. Il fait néanmoins observer que déposer un recours en *amparo* contre cette condamnation ne serait pas un moyen efficace de remédier adéquatement à la violation du droit à un logement convenable alléguée¹¹. Il conclut donc que pour ce qui est du grief relatif à l'expulsion, l'obligation d'épuiser les recours internes, prévue à l'article 3 (par. 1) du Protocole facultatif, a été respectée.

6.6 Le Comité constate que la communication satisfait aux autres critères de recevabilité prévus aux articles 2 et 3 du Protocole facultatif et, par conséquent, la déclare recevable et passe à son examen au fond.

C. Examen au fond

Faits et points de droit

7.1 Conformément à l'article 8 du Protocole facultatif, le Comité a examiné la présente communication en tenant compte de tous les renseignements que lui ont communiqués les parties.

7.2 Le Comité commence par examiner les faits qu'il considère comme avérés et pertinents.

7.3 Depuis 2014, l'auteure vivait avec ses deux enfants, nés en 2009 et 2017, dans un logement qui appartenait à l'Institut (aujourd'hui l'Office) du logement social de la Communauté de Madrid. Étant donné qu'elle se trouvait dans une situation économique précaire et ne disposait pas d'un emploi stable, elle a bénéficié d'une allocation chômage à plusieurs reprises.

7.4 Le 15 octobre 2015, l'auteure a déposé une demande de logement social pour cause de nécessité particulière auprès de l'Office du logement social de Madrid, selon les termes du décret n° 52/2016, demande qui a été admise puis déclarée « expirée » pour des raisons inconnues et sans que l'auteure en soit informée.

⁹ *Hernández Cortés et consorts c. Espagne* (E/C.12/72/D/26/2018), par. 6.2, et *Moreno Romero et consorts c. Espagne* (E/C.12/69/D/48/2018), par. 8.2.

¹⁰ *Moreno Romero et consorts c. Espagne*, par. 8.2.

¹¹ *Martínez Fernández c. Espagne* (E/C.12/64/D/19/2016), par. 6.3.

7.5 Le 21 décembre 2017, le tribunal de première instance et d'instruction n° 8 de Leganés a déclaré l'auteure coupable de l'infraction mineure d'occupation sans titre et l'a condamnée à payer une amende de 180 euros et à libérer le logement. Il a considéré que l'auteure occupait le bien illégalement depuis avril 2017 et a interprété ses dires relatifs à sa situation de précarité et à l'impossibilité d'obtenir un logement sur le marché privé comme une preuve du fait qu'elle savait qu'elle occupait illégalement le logement. Il a aussi estimé que les rénovations qu'elle avait effectuées dans le logement prouvaient qu'elle disposait d'une épargne suffisante pour obtenir un logement par ses propres moyens, et qu'elle pouvait vivre avec certains des membres de sa famille, sans fournir de détails ou de précisions à cet égard.

7.6 L'auteure a fait appel de ce jugement devant l'*Audiencia Provincial* de Madrid, avançant la lenteur des autorités chargées de répondre à sa demande de logement social pour justifier l'occupation du logement. Le 25 mai 2018, l'*Audiencia* a confirmé le jugement rendu en première instance, considérant que les éléments constitutifs de l'infraction mineure d'occupation sans titre n'étaient pas contestés¹². Elle a jugé que rien ne prouvait que l'auteure et ses enfants étaient possiblement en danger, ni que l'auteure avait épuisé les voies de recours légales qui auraient permis de régler son problème de logement. Elle a également considéré que la demande de logement n'avait pas été acceptée et que le motif du refus, énoncé à titre d'hypothèse mais non indiqué expressément dans le dossier, aurait été que l'auteure disposait de moyens financiers suffisants pour se loger. Elle a toutefois estimé que l'occupation était possiblement due à la précarité de l'auteure sur le plan du logement.

7.7 Le 20 juin 2018, l'auteure a déposé une demande exceptionnelle de « loyer social » auprès de l'Office du logement social et a soumis le dossier correspondant une semaine plus tard. Depuis cette date, elle a déposé plusieurs demandes visant à obtenir un logement social ou à faire suspendre l'expulsion.

7.8 Le 19 juillet 2018, le tribunal a fixé au 28 septembre l'exécution de la mesure d'expulsion.

7.9 L'expulsion devait avoir lieu le 28 septembre 2018. Il a néanmoins été décidé de la reporter d'un mois en raison de la bronchite d'un des enfants de l'auteure et du manque de personnel de police. Après la prolongation d'un mois, l'expulsion a été fixée au 29 novembre 2018. Elle a de nouveau été suspendue le 28 novembre 2018, à la demande de l'auteure, et reportée au 25 juin 2019.

7.10 Le 5 octobre 2018, l'auteure a demandé à rencontrer la conseillère chargée des services sociaux au sein du Conseil des transports, du logement et des infrastructures ; le 23 octobre, elle a demandé à la municipalité de Leganés d'établir un rapport sur sa situation de vulnérabilité, sollicitant de nouveau une réunion avec la conseillère.

7.11 Le 25 juin 2019, l'auteure et ses enfants ont été expulsés sans que des consultations ni un examen des solutions de logement aient été menés dans le cadre de la procédure judiciaire, et sans que les autorités s'assurent que l'auteure avait une solution de relogement. Le droit des enfants de la famille d'être consultés, directement ou par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme compétent, n'a pas non plus été pris en compte. De plus, l'expulsion a été exécutée en violation des mesures provisoires demandées par le Comité.

7.12 L'auteure affirme que son expulsion sans solution de relogement porterait atteinte à son droit à un logement convenable, reconnu par l'article 11 (par. 1) du Pacte. L'État partie affirme qu'il ne s'agit pas d'une situation d'expulsion forcée, que les garanties de procédure ont été respectées et qu'il a agi au maximum de ses ressources disponibles pour fournir une assistance à la famille.

7.13 Le Comité ayant examiné les faits pertinents et les arguments présentés par les parties, la question qui se pose est celle de savoir si la décision judiciaire d'expulser l'auteure et ses enfants sans prévoir de consultation ni examiner les solutions de relogement et sans s'assurer

¹² En ce qui concerne l'état de nécessité de l'auteure, l'*Audiencia Provincial* a expliqué que cinq éléments devaient être réunis : a) le risque imminent et grave de causer un dommage à soi-même ou à autrui ; b) la nécessité de porter atteinte à l'intérêt juridique d'autrui ou de manquer à un devoir pour pouvoir prévenir le risque en question ; c) le préjudice causé n'est pas plus important que celui qu'on entend éviter ; d) l'état de nécessité ne découle pas d'actes intentionnels de l'intéressé ; e) l'intéressé n'est pas tenu, de par sa fonction ou sa charge, d'assumer les effets du préjudice en cours ou terminé.

que l'auteure disposait bien d'une telle solution au moment d'ordonner son expulsion puis de l'expulser constitue ou non une violation du droit à un logement convenable énoncé à l'article 11 (par. 1) du Pacte. Le Comité doit aussi déterminer si, compte tenu du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, le fait de ne pas garantir, dans le cadre d'une procédure d'expulsion, le droit des enfants d'être consultés et de ne pas prendre en compte les effets disproportionnés de l'expulsion sur une femme chef de famille et ses enfants constitue ou non une violation du droit à un logement convenable reconnu à l'article 11 (par. 1) du Pacte, lu seul et conjointement avec l'article 3 (droit égal des hommes et des femmes au bénéfice des droits économiques, sociaux et culturels) et l'article 10 (par. 3) (mesures spéciales de protection et d'assistance devant être prises en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination aucune). Pour répondre à ces questions, le Comité commencera par rappeler sa doctrine en ce qui concerne la protection contre les expulsions. Il analysera ensuite le cas concret de l'expulsion de l'auteure et de ses enfants et formulera ses conclusions concernant les questions soulevées par la communication.

Protection contre les expulsions

8.1 Le droit de l'homme à un logement convenable est un droit fondamental qui constitue la base de la jouissance de tous les droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux et d'autres droits civils et politiques¹³. Le droit au logement doit être garanti à chacun, indépendamment du revenu ou de l'accès aux ressources économiques¹⁴, et les États parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires, au maximum de leurs ressources disponibles, pour assurer la pleine réalisation de ce droit¹⁵.

8.2 Les expulsions sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles¹⁶. Les autorités compétentes doivent veiller à ce que l'expulsion soit conforme à une législation compatible avec le Pacte et aux principes généraux qui veulent que toutes mesures prises soient raisonnables et proportionnées au regard de l'objectif légitime de l'expulsion et des conséquences de celle-ci sur les personnes visées¹⁷. Cette règle découle de l'interprétation des obligations de l'État partie au regard de l'article 2 (par. 1) du Pacte, lu conjointement avec l'article 11 et compte tenu des prescriptions de l'article 4, qui précise les conditions dans lesquelles l'exercice des droits consacrés par le Pacte peut être limité¹⁸.

8.3 Au vu de ce qui précède, pour qu'une expulsion soit légitime, il faut que les critères ci-après soient remplis. Premièrement, la limitation du droit à un logement convenable doit être établie par la loi. Deuxièmement, elle doit favoriser le bien-être général dans une société démocratique. Troisièmement, elle doit être proportionnée au but légitime invoqué. Quatrièmement, elle doit être nécessaire, en ce sens que, s'il existe plusieurs mesures permettant raisonnablement d'atteindre le même but, il faut utiliser celle qui est la moins restrictive pour le droit considéré. Cinquièmement, la mesure dans laquelle la limitation contribue à favoriser le bien-être général doit plus que compenser son incidence sur la jouissance du droit soumis à cette limitation. Plus les effets de la limitation sur les droits protégés par le Pacte sont importants, plus la justification de la mesure doit faire l'objet d'un examen scrupuleux. La possibilité de disposer d'un logement de remplacement convenable, la situation personnelle des occupants et des personnes à leur charge et leur coopération avec les autorités dans la recherche d'une solution adaptée constituent également des facteurs décisifs dans cet examen. Il est aussi indispensable d'opérer une distinction selon que le bien immobilier concerné appartient à une personne qui a besoin de s'y loger ou d'en tirer un revenu vital, ou qu'il appartient à une entité financière ou de toute autre nature¹⁹.

8.4 L'examen de la proportionnalité de la mesure doit être effectué par une autorité judiciaire ou une autre autorité impartiale et indépendante ayant compétence pour faire cesser

¹³ Observation générale n° 4 (1991) du Comité, par. 1.

¹⁴ Ibid., par. 7.

¹⁵ Ibid., par. 12.

¹⁶ Ibid., par. 18, et observation générale n° 7 (1997) du Comité, par. 1.

¹⁷ *Ben Djazia et consorts c. Espagne*, par. 13.4.

¹⁸ *Gómez-Limón Pardo c. Espagne* (E/C.12/67/D/52/2018), par. 9.4.

¹⁹ *López Albán et consorts c. Espagne* (E/C.12/66/D/37/2018), par. 11.5.

la violation et accorder un recours effectif. Cette autorité doit apprécier si l'expulsion est conforme au Pacte, y compris aux éléments de l'examen de la proportionnalité prévus à l'article 4 et décrits plus haut²⁰. Le fait de conclure qu'une expulsion n'est pas une mesure raisonnable à un moment donné ne signifie pas nécessairement que les occupants ne peuvent pas faire l'objet d'une ordonnance d'expulsion. Toutefois, en application des principes de raisonnable et de proportionnalité, il est possible de suspendre ou de reporter l'expulsion afin d'éviter que les personnes visées tombent dans l'indigence ou qu'il soit porté atteinte à d'autres droits consacrés par le Pacte. Une ordonnance d'expulsion peut également être assortie d'autres conditions, notamment l'obligation pour les services administratifs de venir en aide aux occupants afin d'atténuer les répercussions de l'expulsion²¹.

8.5 De surcroît, il faut qu'il n'existe pas d'autre solution ni de mesure qui porte moins atteinte au droit au logement et que les personnes touchées ne se retrouvent pas dans une situation qui constitue une violation d'autres droits garantis par le Pacte ou d'autres droits de l'homme, ou qui les expose à pareille violation²².

8.6 En cas d'expulsion, les garanties de procédure devant s'appliquer sont les suivantes : a) consulter véritablement les personnes concernées au sujet des solutions de relogement disponibles et, si aucune solution viable n'est trouvée en raison du manque de ressources, obliger les autorités administratives à présenter les options disponibles afin que l'expulsion ne laisse pas les personnes concernées sans-abri ; b) donner un délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées ; c) fournir à toutes les personnes concernées, dans un délai raisonnable, des informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement ; d) garantir que des agents ou des représentants de l'État soient présents lors de l'expulsion, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés ; e) faire en sorte que toutes les personnes qui procèdent à l'expulsion soient clairement identifiées ; f) ne pas procéder à des expulsions lorsque la météo est particulièrement mauvaise ou de nuit, sauf si les personnes concernées y consentent ; g) offrir des voies de recours permettant de contester l'expulsion ; h) fournir, chaque fois que possible, une aide juridique aux personnes qui cherchent à obtenir réparation devant les tribunaux²³.

8.7 Les États parties sont tenus d'envisager toutes les solutions autres que l'expulsion, de ne jamais expulser une personne si celle-ci se retrouve sans-abri et de veiller à ce que les personnes concernées soient dûment consultées.

8.8 Les expulsions à titre de mesure punitive sont également contraires aux dispositions du Pacte²⁴. À cet égard, le Comité fait remarquer que les politiques publiques et lois qui traitent certains individus ou groupes comme des délinquants en raison de leur situation en matière de logement peuvent s'avérer discriminatoires, contraires au droit à un logement convenable et non conformes à d'autres obligations que le Pacte met à la charge des États parties, en particulier lorsque ces politiques et lois concernent des groupes vulnérables²⁵. Lorsqu'un État traite d'une question sociale telle que le manque de logements sous l'angle pénal, il apporte une solution disproportionnée qui ne répond pas à l'objectif recherché. Le droit pénal ne doit être appliqué qu'en dernier ressort. L'État doit s'efforcer de trouver des solutions moins préjudiciables qui remédient au problème du manque de logements et aux difficultés d'accès à un logement digne que rencontrent les personnes à faible revenu, difficultés qui les poussent très souvent à commettre l'infraction d'occupation sans titre. Le Comité considère que les États parties doivent offrir un recours utile et idoine permettant de contester l'expulsion et l'incrimination des personnes qui n'ont pas accès à un logement convenable ou qui vivent dans des campements illégaux²⁶.

8.9 Le Comité souligne en outre que les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les populations autochtones, les minorités ethniques et autres ainsi que d'autres individus et groupes souffrent plus que les autres des expulsions. Parmi ces groupes, les

²⁰ Ibid., par. 11.6.

²¹ Ibid., par. 11.5.

²² *Ben Djaizia et consorts c. Espagne*, par. 15.1.

²³ Observation générale n° 7 (1997) du Comité, par. 15.

²⁴ Ibid.

²⁵ A/HRC/49/48, par. 47.

²⁶ A/HRC/40/61, par. 41 et 42.

femmes sont particulièrement vulnérables du fait de la discrimination juridique et des autres formes de discrimination dont elles sont souvent victimes concernant l'accès à la propriété ou au logement, et en raison des actes de violence et des sévices sexuels auxquels elles sont particulièrement exposées lorsqu'elles sont sans abri²⁷. De nombreuses femmes souffrent de discrimination croisée, la discrimination fondée sur le sexe venant s'ajouter à celle fondée sur d'autres facteurs comme la race, la couleur de peau, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale et sociale, le statut économique, la naissance ou encore l'âge, l'origine ethnique, le handicap, le statut matrimonial ou la condition de réfugiée ou de migrante, qui les pénalisent plus encore²⁸.

8.10 Dans bon nombre de ses observations générales, notamment celles relatives au droit à un logement convenable, le Comité a mis en lumière les facteurs qui avaient des incidences négatives sur l'égalité de jouissance, par les hommes et les femmes, des droits économiques, sociaux et culturels²⁹. Il rappelle que les États parties doivent tenir compte des effets négatifs et préjudiciables que l'application de normes et principes juridiques apparemment neutres du point de vue du genre peut avoir sur la capacité des femmes d'exercer leurs droits humains sans discrimination³⁰. Les États parties doivent aussi prendre des mesures pour que, dans la pratique, les femmes jouissent de leurs droits économiques, sociaux et culturels dans des conditions d'égalité avec les hommes, notamment faire en sorte que leurs politiques publiques et leurs lois tiennent compte des inégalités économiques, sociales et culturelles dont les femmes sont de fait victimes³¹.

Le devoir de l'État de fournir un logement de remplacement en cas de besoin

9.1 Lorsqu'une personne expulsée ne dispose pas de ressources suffisantes, l'État partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon le cas, lui soient offertes³². Il est tenu de prendre des mesures raisonnables en vue de reloger les personnes qui peuvent se retrouver sans abri par suite d'une expulsion, et ce, que celle-ci ait été décidée par les autorités publiques ou par des entités privées, par exemple le propriétaire³³. Lorsqu'une personne est expulsée sans que les autorités lui octroient ou lui garantissent un autre logement, l'État partie doit démontrer qu'il a examiné les circonstances de l'affaire et que, bien qu'il ait pris toutes les mesures raisonnables et ait agi au maximum de ses ressources disponibles, il n'a pas pu assurer l'exercice du droit au logement de l'intéressé³⁴. Les informations fournies par l'État partie doivent permettre au Comité de déterminer si les mesures adoptées sont appropriées, conformément à l'article 8 (par. 4) du Protocole facultatif³⁵.

9.2 Pour atteindre cet objectif, les États parties peuvent adopter tout un éventail de politiques publiques³⁶. Celles-ci doivent néanmoins avoir un caractère délibéré et concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations reconnues dans le Pacte³⁷.

9.3 Le logement de remplacement doit être convenable. Si l'on évalue le caractère convenable du logement en fonction, notamment, de facteurs sociaux, économiques, culturels, climatiques et écologiques, le Comité est d'avis qu'en tout état de cause, on peut recenser certains aspects qui doivent être pris en considération à cette fin dans n'importe quel contexte³⁸, notamment : la sécurité juridique de l'occupation ; l'existence de services, matériels, équipements et infrastructures ; la capacité de paiement ; l'habitabilité ;

²⁷ Observation générale n° 7 (1997), par. 10, et observation générale n° 26 (2022), par. 13.

²⁸ Observations générales n° 16 (2005), par. 5.

²⁹ Observations générales n° 4 (1991), par. 6, et n° 7 (1997), par. 10.

³⁰ Observation générale n° 16 (2005), par. 18.

³¹ *Trujillo Calero c. Équateur* (E/C.12/63/D/10/2015), par. 13.3.

³² Observation générale n° 7 (1997), par. 16.

³³ *Ben Djazia et consorts c. Espagne*, par. 15.2.

³⁴ *Ibid.*, par. 15.5.

³⁵ *Ibid.* Voir également la déclaration du Comité sur l'appréciation de l'obligation d'agir « au maximum de ses ressources disponibles » dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte (E/C.12/2007/1).

³⁶ E/C.12/2007/1, par. 2 et 3.

³⁷ Observation générale n° 3 (1990), par. 2.

³⁸ Observation générale n° 4 (1991), par. 8.

l'accessibilité économique ; l'emplacement dans un environnement sain et salubre et qui doit permettre l'accès aux services publics et sociaux (éducation, emploi, services de santé et transports) ; le respect du milieu culturel, de manière à permettre l'expression de l'identité culturelle et de la diversité³⁹.

Examen de la proportionnalité de la mesure d'expulsion de l'auteure

10.1 Le Comité note qu'en l'espèce, la question qui se pose est, en premier lieu, celle de savoir si les autorités concernées ont examiné la proportionnalité de l'expulsion au vu de son objectif et de ses conséquences sur les personnes expulsées, notamment si elles ont évalué le bénéfice de la mesure, à savoir la protection des intérêts fonciers de l'office public propriétaire du logement social, au regard de ses conséquences potentielles sur les droits des personnes expulsées⁴⁰.

10.2 Comme mentionné au paragraphe 8.3, le Comité a établi un certain nombre d'aspects à prendre en compte au moment d'évaluer la proportionnalité d'une expulsion, à savoir : a) la disponibilité d'un logement de remplacement convenable ; b) la situation personnelle des occupants et des personnes à leur charge ; c) le fait que les occupants coopèrent avec les autorités afin de trouver des solutions adaptées ; d) la distinction entre les biens appartenant à des particuliers qui les utilisent comme résidence ou source de revenus, et les biens appartenant à des banques, des institutions financières ou toute autre entité⁴¹.

10.3 Le Comité note que dans sa décision, le tribunal de première instance et d'instruction n° 8 de Leganés a considéré, d'une part, que les rénovations effectuées par l'auteure dans l'appartement qu'elle occupait étaient une preuve suffisante du fait qu'elle avait des économies qui lui auraient permis d'obtenir un logement par ses propres moyens et, d'autre part, que l'auteure pouvait aller vivre chez des proches, de sorte que la précarité qu'elle alléguait ne suffisait pas à établir l'existence d'un état de nécessité. Bien qu'elle ait admis que l'occupation puisse être due à la précarité de l'auteure sur le plan du logement, l'*Audiencia Provincial* est parvenue à la même conclusion concernant l'exonération de responsabilité.

10.4 Le Comité note également que, selon la réponse de l'auteure aux observations de l'État partie, le logement en question, qui fait partie du parc de logements sociaux de Madrid, est resté inhabité après l'expulsion.

10.5 Le Comité note que les autorités judiciaires de l'État partie se sont bornées à examiner la situation socioéconomique de l'auteure pour savoir si elle se trouvait dans un état de nécessité, ce qui l'aurait exonérée de sa responsabilité pénale. Il rappelle à cet égard que cet examen ne saurait remplacer l'obligation qui incombe aux autorités publiques de procéder à une analyse autonome de la proportionnalité de l'expulsion, en tenant compte des circonstances particulières dans lesquelles se trouvent les victimes présumées.

10.6 Le Comité estime qu'il convient de préciser que, dans la présente affaire, les autorités auraient dû évaluer la proportionnalité de la mesure à la lumière : de la situation de vulnérabilité socioéconomique de l'auteure et de ses enfants et de l'intérêt supérieur des enfants ; des conséquences particulières de l'expulsion sur l'auteure, en sa qualité de femme et de chef de famille avec deux enfants mineurs, celle-ci n'étant pas en mesure d'accéder à un logement convenable ou de trouver d'autres solutions viables ; de l'utilité sociale du logement qu'occupaient l'auteure et ses enfants, étant donné qu'il appartenait à l'Office du logement social ; des précédentes demandes de logement social présentées par l'auteure ; de la disponibilité de logements sociaux gérés par les autorités administratives responsables et de l'existence d'autres moyens de résoudre le problème. Afin d'évaluer la situation de l'auteure, les tribunaux auraient dû consulter réellement et effectivement l'auteure et demander aux autorités administratives des informations sur la disponibilité de logements sociaux et sur la situation socioéconomique de la famille. Ils auraient également dû respecter le droit des enfants d'être consultés⁴².

³⁹ Ibid.

⁴⁰ *López Albán et consorts c. Espagne*, par. 11.5

⁴¹ *El Mourabit Ouazizi et consorts c. Espagne*, (E/C.12/72/D/133/2019).

⁴² *B. J. et P. J. c. République tchèque* (CRC/C/93/D/139/2021), par. 8.13 et 8.14.

10.7 Le Comité considère donc qu'en l'absence d'un examen approprié de la proportionnalité tel que décrit au paragraphe précédent, l'État partie a violé le droit au logement de l'auteur et de ses enfants énoncé à l'article 11 du Pacte.

Consultation de l'auteur

11.1 Le Comité note que l'État partie affirme que les personnes touchées par l'expulsion ont été véritablement consultées, avançant que l'auteur a eu la possibilité de déposer des recours et de demander l'aide des services sociaux et que le délai de notification et d'information était suffisant et raisonnable.

11.2 Le Comité note également que l'auteur a saisi les autorités judiciaires et administratives de plusieurs demandes de suspension de l'expulsion et qu'elle a même demandé à rencontrer la conseillère chargée des services sociaux au sein du Conseil des transports, du logement et des infrastructures. Il a été sursis à l'expulsion à deux reprises, la première fois parce que l'un des enfants de l'auteur avait une bronchite et que les policiers présents n'étaient pas assez nombreux pour procéder à l'expulsion, et la seconde fois pour garantir que l'expulsion n'ait pas lieu avant la fin de l'année scolaire des enfants.

11.3 À cet égard, le Comité constate que les personnes concernées n'ont pas été véritablement consultées. Bien que l'auteur ait déposé des recours auprès de différentes autorités administratives et fait appel des ordonnances d'expulsion devant les tribunaux, rien ne prouve qu'une consultation réelle et efficace ait été menée au niveau judiciaire en vue d'examiner les solutions autres que l'expulsion.

Droit des enfants d'être consultés, intérêt supérieur de l'enfant et effets disproportionnés

12.1 Le Comité note qu'au moment de l'expulsion, les enfants de l'auteur étaient âgés de 11 mois et de 9 ans. Il estime donc nécessaire d'établir que, conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, chaque fois qu'une décision qui aura des incidences sur un enfant ou un adolescent doit être prise, le processus décisionnel doit comporter une évaluation de ces incidences (positives ou négatives) sur l'enfant ou l'adolescent concerné⁴³. En outre, la justification d'une décision doit montrer que le principe en question a été expressément pris en considération⁴⁴. Les États parties doivent veiller à ce que, dans toutes les décisions ayant une incidence sur les intérêts des enfants et des adolescents, leur intérêt supérieur soit dûment et systématiquement pris en considération⁴⁵. Cette obligation est particulièrement importante face aux mesures d'exécution, telles que les expulsions, car les enfants sont de ceux qui souffrent de manière disproportionnée de cette pratique⁴⁶.

12.2 Au vu de ce qui précède, le Comité constate que, bien qu'il ait été sursis à l'expulsion à deux reprises compte tenu de l'état de santé et de la scolarité des enfants, il ne ressort pas des décisions rendues par le tribunal n° 8 et l'*Audiencia Provincial* que les autorités judiciaires aient pris en considération l'intérêt supérieur des enfants de l'auteur lorsqu'elles ont ordonné l'expulsion. À cet égard, les arguments exposés dans ces décisions ne prouvent pas que les juridictions concernées ont analysé précisément quels seraient les effets de la mesure ordonnée sur les enfants de l'auteur, ni quelle serait la meilleure décision à prendre étant donné que les enfants doivent bénéficier de mesures spéciales de protection et d'assistance, conformément à l'article 10 (par. 3) du Pacte.

12.3 Le Comité constate également que, conformément au principe de l'autonomie progressive, les enfants devaient être consultés dans le cadre de la procédure, ce qui n'a pas été le cas. Les tribunaux n'ont pas non plus tenu compte du fait que l'auteur était une femme chef de famille avec deux enfants dans une situation économique précaire, ni de l'incidence disproportionnée que l'expulsion aurait sur elle et ses enfants, en raison de la discrimination subie par les femmes, de l'absence d'égalité des chances en matière d'accès à un logement

⁴³ Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale, par. 6 c).

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid., par. 6 a).

⁴⁶ Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 21 (2017) sur les enfants en situation de rue, par. 50.

convenable et à un emploi, et de la répartition inéquitable de la charge domestique entre les hommes et les femmes.

Mesures provisoires et expulsion de l'auteur

13.1 Le 26 octobre 2018, le Groupe de travail des communications, agissant au nom du Comité, a demandé à l'État partie de surseoir à l'expulsion de l'auteur et de ses enfants tant que leur communication serait à l'examen ou, à défaut, de leur attribuer un logement convenable, après avoir dûment consulté l'auteur. Puis, le 26 novembre 2018, le Comité a réitéré la demande de mesures provisoires compte tenu de l'imminence de l'expulsion.

13.2 Le Comité rappelle que, selon sa jurisprudence⁴⁷, l'adoption de mesures provisoires conformément à l'article 5 du Protocole facultatif est essentielle à l'accomplissement du mandat que cet instrument met à sa charge⁴⁸, les mesures provisoires visant notamment à préserver l'intégrité de la procédure afin que les droits énoncés dans le Pacte puissent être effectivement protégés lorsqu'il existe un risque de préjudice irréparable⁴⁹. L'inobservation de ces mesures provisoires est incompatible avec l'obligation de respecter de bonne foi la procédure d'examen des communications émanant de particuliers établie par le Protocole facultatif⁵⁰. Elle empêche en outre le Comité d'offrir un recours utile aux personnes qui se disent victimes d'une violation du Pacte.

13.3 Le Comité note que le 25 juin 2019, l'auteur et ses enfants ont été expulsés en dépit de la demande de mesures provisoires qu'il avait formulée et sans qu'un logement de remplacement convenable ait été proposé à l'auteur après une véritable consultation avec elle.

13.4 En l'absence d'explication de l'État partie concernant les raisons pour lesquelles les mesures provisoires demandées n'ont pas été respectées, le Comité considère qu'en l'espèce, l'État partie a violé l'article 5 du Protocole facultatif.

D. Conclusion et recommandations

14.1 Compte tenu de toutes les informations communiquées et des circonstances particulières de l'affaire, le Comité considère que l'expulsion de l'auteur et de ses enfants sans que les autorités judiciaires aient correctement évalué la proportionnalité de cette mesure, pris en compte les effets disproportionnés que l'expulsion pourrait avoir sur la famille et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, ni respecté les garanties de procédure que sont la consultation véritable et adéquate et le droit de l'enfant d'être consulté constitue une violation du droit de l'auteur à un logement convenable.

14.2 Le Comité, agissant au titre de l'article 9 (par. 1) du Protocole facultatif, conclut que l'État partie a violé le droit que l'auteur et ses enfants tiennent de l'article 11 (par. 1) du Pacte, lu seul et conjointement avec les articles 3 et 10 (par. 3). Il considère en outre que l'État partie a violé l'article 5 du Protocole facultatif. À la lumière des constatations formulées dans la communication à l'examen, il adresse à l'État partie les recommandations qui suivent.

Recommandations concernant l'auteur et ses enfants

15. L'État partie est tenu d'assurer une réparation effective à l'auteur et à ses enfants, en particulier : a) s'ils ne disposent pas d'un logement convenable, de réévaluer leur état de

⁴⁷ *S. S. R. c. Espagne* (E/C.12/66/D/51/2018), par. 7.6 et 7.7.

⁴⁸ Comité contre la torture, *Thirugnanasampanthar c. Australie* (CAT/C/61/D/614/2014), par. 6.1.

⁴⁹ Voir, *mutatis mutandis*, Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), *Mamatkulov et Askarov c. Turquie* (requêtes n^{os} 46827/99 et 46951/99), arrêt du 4 février 2005, par. 128 (« [L]es États contractants s'engagent à s'abstenir de tout acte ou à se garder de toute omission qui entraverait l'exercice effectif du droit de recours d'un requérant. L'inobservation de mesures provisoires par un État contractant doit être considérée comme empêchant la Cour d'examiner efficacement le grief du requérant et entravant l'exercice efficace de son droit et, partant, comme une violation de l'article 34. ») ; Comité contre la torture, *Thirugnanasampanthar c. Australie*, par. 6.1.

⁵⁰ Comité des droits de l'homme, observation générale n^o 33 (2008), par. 19.

nécessité et leur priorité dans la liste d'attente en tenant compte de l'ancienneté de leur demande de logement 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 présentes constatations ; b) d'indemniser l'auteur et ses enfants pour les violations subies ; c) de rembourser à l'auteur les frais de justice qui ont raisonnablement pu être engagés dans le cadre de la présente communication, au plan tant national qu'international.

Recommandations générales

16. Le Comité estime que les réparations recommandées dans le contexte de communications émanant de particuliers peuvent prendre la forme de garanties de non-répétition et rappelle que l'État partie est tenu d'empêcher que des violations analogues se reproduisent. L'État partie doit donc s'assurer que sa législation et l'application de celle-ci sont conformes aux obligations énoncées dans le Pacte. Il est en particulier tenu :

a) De veiller à ce que son cadre normatif permette aux personnes visées par une décision d'expulsion susceptible 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 un logement sans titre légal, 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, afin 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 et qu'elles tiennent compte, le cas échéant, de l'intérêt supérieur de l'enfant et des effets disproportionnés des expulsions sur les femmes, en particulier celles qui sont chefs de famille, qui ont des enfants à charge et qui se trouvent dans une situation économique précaire ;

b) De prendre les mesures nécessaires pour garantir 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 intéressées ont été véritablement et effectivement consultées afin d'évaluer les solutions de relogement existantes (provenant ou non d'entités nationales compétentes) et que les autorités prennent toutes les mesures qui s'imposent, en agissant au maximum des ressources disponibles, pour que les intéressées soient relogées, en particulier lorsque l'expulsion concerne des familles, des familles monoparentales, surtout quand la mère est seule, des personnes âgées, des enfants ou d'autres personnes vulnérables ; de faire en sorte que le droit des enfants d'être consultés soit respecté, si le groupe à expulser comprend des enfants ;

c) De prendre les mesures nécessaires pour mettre un terme à la pratique consistant à éliminer automatiquement des listes de demandeurs toutes les personnes qui occupent illégalement un logement pour cause d'état de nécessité, afin que chacun puisse accéder, dans des conditions d'égalité, au parc de logements sociaux, en supprimant toute exigence déraisonnable susceptible d'exclure une personne exposée à un risque d'indigence ;

d) De prendre les mesures nécessaires pour remédier au manque de cohérence entre les décisions rendues par les tribunaux dans tout type de procédure et qui peuvent conduire à ce qu'une personne expulsée se retrouve sans logement convenable, et les mesures prises par les services sociaux ;

e) 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 Comité ; le plan précisera les ressources qui seront mobilisées et les mesures qui seront prises pour garantir le droit au logement de ces personnes, ainsi que les délais à observer à cet égard et les critères à appliquer pour déterminer si l'objectif a raisonnablement été atteint ;

f) D'établir un protocole pour l'accession aux demandes de mesures provisoires formulées par le Comité et d'informer toutes les autorités concernées de la nécessité de se conformer aux dites demandes pour garantir l'intégrité de la procédure.

17. Conformément à l'article 9 (par. 2) du Protocole facultatif et à l'article 21 (par. 1) du règlement intérieur relatif au Protocole facultatif, l'État partie doit adresser au Comité, dans un délai de six mois, des renseignements écrits sur les mesures prises pour donner effet aux présentes constatations et recommandations. L'État partie est invité en outre à rendre celles-ci publiques et à les diffuser largement, sur des supports accessibles, afin que tous les groupes de la population en prennent connaissance.
