

Les ressources – préjudicielles notamment – qu’offre l’article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (droit à une aide au logement)*

PAR

Nicolas BERNARD

Professeur à l’Université Saint-Louis - Bruxelles

Résumé

Au-delà de certains commentaires émis sur le contenu même de l’article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, qui proclame le droit (à une aide) au logement, la présente étude s’attache à explorer les moyens juridiques susceptibles de conférer une effectivité à cette disposition. La voie préjudicielle s’avère à cet égard la plus féconde, pourvu que l’on identifie un critère de rattachement au droit de l’Union (le logement n’étant pas *in se* de compétence communautaire). Enfin, les passerelles multiples que jette la Charte en direction d’autres textes supranationaux permettent de donner à ce droit au logement une interprétation extensive, que privilégient déjà ces instruments.

Abstract

Beyond certain comments about the clause’s very content, this study focuses on exploring the legal means that are likely to confer effectiveness on Article 34.3 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which proclaims the right to housing (assistance). In this respect, the preliminary ruling is the most fertile chan-

* Cet article est une version augmentée de la conférence présentée le 22 mai 2013 par l’auteur dans le cadre de l’«Atelier droit au logement et Europe» organisé par le «SERDEAUT» (Sorbonne études et recherche en droit de l’environnement, de l’aménagement, de l’urbanisme et du tourisme) sur le thème «Droit de l’Union européenne et droit au logement».

nel, provided that one identifies a criterion of connection to EU law, given that housing *in se* is not within the EU's purview. Finally, the many bridges that the Charter lays down in the direction of other supranational texts make it possible to give this right to housing an extensive interpretation, which is something that these instruments already favour.

Introduction

1. Énoncée pour la première fois le 7 décembre 2000¹, adaptée et proclamée solennellement le 12 décembre 2007², dotée de la « même valeur juridique que les traités » par l'effet du Traité de Lisbonne³ (qui de ce fait la range dans le droit primaire) et entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009 (en même temps que ce dernier traité), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fait désormais partie – de manière intégrante – du paysage normatif européen des droits de l'homme. Or cet instrument proclame en son article 34, paragraphe 3, une forme de droit au logement :

« Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales ».

Quelle(s) ressource(s) argumentative(s) est-il permis de tirer, dans l'optique du développement du droit au logement dans les États membres, de cette disposition fondatrice ? Sur ce point, l'arrêt *Kamberaj* rendu le 24 avril 2012 par la Cour de justice de l'Union européenne offre des balises précieuses⁴.

Afin de placer l'analyse dans son juste contexte, cette étude s'ouvrira sur des commentaires relatifs au texte même de l'article 34, paragraphe 3 (I). Il

¹ Par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, lors du Conseil européen de Nice.

² Par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, lors de la session plénière du Parlement, à Strasbourg.

³ Article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Traité sur l'Union européenne, remplacé par l'article 1^{er}, 8), du Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

⁴ C.J.U.E., Gde Ch., 24 avril 2012, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) et autres*, C-571/10.

sera temps ensuite d'étudier spécifiquement les virtualités associées à la voie préjudicielle (II). Parce que cette disposition est indissociable de certains autres instruments internationaux voisins, l'on abordera en finale les passerelles interprétatives multiples que ne manque pas de lancer la Charte (III).

I. Commentaires sur le texte

A. *Le droit (à une aide) au logement*

2. L'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux présente plusieurs motifs de distinction.

Pour la première fois, tout d'abord, l'Union ne se limite pas, en matière de droits de l'homme, à renvoyer à d'autres instruments internationaux ou européens; elle s'adosse ici à son propre texte.

Ensuite, la matérialisation du droit au logement ne pèse pas (plus) exclusivement sur les États; elle concerne aussi l'instance supranationale qui a adopté ce recueil des droits de l'homme qu'est la Charte, à savoir l'Union européenne⁵. Et non seulement les institutions communautaires sont-elles tenues d'observer les droits coulés dans cet outil, mais les États membres aussi, quand ils «mettent en œuvre» le droit de l'Union⁶.

Revers: l'article 34, paragraphe 3, ne concerne *que* l'Union en quelque sorte (et les instances étatiques). Le destinataire de cette disposition est non le citoyen, mais l'Europe, laquelle «reconnaît et respecte» le droit au logement, sans instaurer en tant que tel un droit (dans la pleine acception du terme). En somme, «les droits ne sont pas garantis à leur titulaire, leur efficience étant médiatisée par l'Union»⁷. Dans la ligne, le seul débiteur (du droit au logement)

⁵ Voy. sur le thème A. BAILLEUX et E. BRIBOSIA, «La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», in S. VAN DROOGHENBROECK et P. WAUTELET (dir.), *Droits fondamentaux en mouvement - Questions choisies d'actualité*, Liège, Anthemis, 2012, pp. 103 et s.

⁶ Cf. l'article 51, paragraphe 1^{er}, de la Charte: «Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union». Voy. plus bas, n^{os} 43 et s.

⁷ M. BORGETTO et R. LAFORE, «Article II-94», in L. BURGORGUE-LARSEN *e.a.*, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Commentaire article par article*, partie II, «La Charte des droits fondamentaux de l'Union», Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 451. L'article II-94 en question renvoie au Traité mort-né établissant une Constitution pour l'Europe (2004/C 310/01, *J.O.C.E.*, 16 décembre 2004), lequel incluait la Charte dans sa partie II; l'actuel article 34, paragraphe 3, de la Charte en est cependant le parfait décalque.

désigné par la Charte est l'Union⁸ et les États, et en aucune manière les personnes privées par exemple.

Si, enfin, la Charte de l'Union promeut le droit (à une aide) au logement, c'est expressément «selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales». Il en découle que cet article 34, paragraphe 3, porte en ses flancs la logique de la subsidiarité (*sensu lato*)⁹. Plus préoccupant, la référence aux «pratiques nationales» est susceptible de détricoter l'ensemble; du reste, ce renvoi est jugé «inacceptable sur le plan des principes», notamment en ce qu'il contredit le principe général¹⁰ suivant lequel l'éventuelle restriction à un droit fondamental doit expressément être «prévue par la loi»¹¹.

Pour stimulante puisse-t-elle être sur le plan des concepts, la Charte est donc grevée de certaines limites du point de vue opérationnel. L'article 51, paragraphe 1^{er}, ne dispose-t-il pas: «Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union»? Et l'article 6, paragraphe 1^{er}, du Traité sur l'Union européenne d'embrayer: «Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités»¹².

3. En ce qui concerne le contenu même de la prérogative, ce n'est pas *stricto sensu* le droit à un logement qui est proclamé, mais le droit à une «aide au logement»¹³. Lexicalement inédite dans le champ des instruments internatio-

⁸ Par l'entremise notamment de la méthode ouverte de coordination (MOC), dans le cadre des plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale. Voy. sur ce thème O. DE SCHUTTER et N. BOCCADORO, «Le droit au logement dans l'Union européenne», *working paper* de la Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme (CRIDHO) de l'Université catholique de Louvain, série 2/2005, pp. 51 et s.

⁹ Voy. également l'article 51, paragraphe 1^{er}, de la Charte: «Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union *dans le respect du principe de subsidiarité*, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union» (souligné par nous).

¹⁰ Énoncé par la Charte elle-même (article 52, paragraphe 1^{er}).

¹¹ O. DE SCHUTTER, «La garantie des droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», in J.-Y. CARLIER et O. DE SCHUTTER (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Son apport à la protection des droits de l'homme en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 146.

¹² Alinéa 2. Voy. également l'article 51, paragraphe 2, de la Charte.

¹³ Pour des raisons de commodité pratique, l'on se permettra de mobiliser ici et là, au sein de ce texte, la locution traditionnelle «droit au logement» en lieu et place du plus spécifique «droit à une aide au logement»; chacun opérera de lui-même l'adaptation nécessaire.

naux consacrant le droit au logement¹⁴, la formulation retenue n'est pas anodine; elle a pour double effet à notre sens de minorer l'intensité de l'obligation mise à charge de l'Union (il est moins astreignant en effet d'aider à trouver un logement que de fournir soi-même une telle habitation) et de permettre de la décliner sous un angle purement pécuniaire (en espèces plutôt qu'en nature)¹⁵. Du reste, concernant ce dernier aspect, il n'aura pas échappé que le droit au logement est mis sur le même pied (au sein du même article 34, paragraphe 3) que le droit à une «aide sociale», traditionnellement délivrée en numéraire¹⁶. Au reste, certaines juridictions ont déjà considéré officiellement le droit au logement comme «partie du droit à l'aide sociale»¹⁷.

Sur un autre plan, notons encore que le vocable «aide au logement» donne à penser que l'intervention de l'Union serait seconde (ou subsidiaire) par rapport aux propres recherches de l'intéressé. L'Union supplée si besoin est, mais n'assure pas un service de première ligne.

4. Par ailleurs, le droit au logement tel qu'imaginé par la Charte n'est assorti d'aucune conditionnalité quant à la régularité du séjour (sur le territoire national) de celui qui s'en prévaut. La seule exigence a trait aux «ressources» de l'intéressé.

À titre de comparaison, la Charte sociale révisée stipule *expressis verbis*, à propos de sa «portée» quant aux «personnes protégées», ne viser «les étran-

¹⁴ Article 25, § 1^{er}, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 11, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 27, § 3, de la Convention internationale des droits de l'enfant, article 31 de la Charte sociale européenne révisée. Voy. également l'article 9, paragraphe 1^{er}, du règlement C.E.E. n° 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, la résolution du Parlement européen du 16 juin 1987 (sur «le logement des sans-abri dans la Communauté européenne»), ainsi que la recommandation n° 115 de l'Organisation internationale du travail sur le logement des travailleurs, entre autres. Cf. sur le sujet M. MIKKOLA, «Housing as a human right in Europe», *European journal of social security*, vol. 10, 2008, n° 3, pp. 249 et s.; P. KENNA, *Le logement dans les outils du droit international*, Lyon, Mario Mella Édition, 2005.

¹⁵ En tout cas, l'expression «aide au logement» semble davantage recouvrir un outil comme l'allocation-loyer (ou l'aide personnelle au logement) que la délivrance directe – par la puissance publique – d'une habitation sociale par exemple.

¹⁶ Jugé ainsi qu'à l'égard des ménages qui ne sont pas sans-abri *sensu stricto*, le droit constitutionnel au logement oblige en Belgique les centres publics d'action sociale non pas à fournir une (autre) habitation (moins onéreuse), mais à délivrer une aide financière destinée à alléger le poids du loyer (Trib. trav. Nivelles (II), 8 novembre 2005, *Chr. D.S.*, 2008, p. 108). Voy. également Trib. trav. Bruxelles (XVI), 20 mars 2009, inédit, R.G. n° 16-144/08. Cf. sur le thème N. BERNARD, *La réception du droit au logement par la jurisprudence - Quand les juges donnent corps à l'article 23 de la Constitution*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 349 et s.

¹⁷ Civ. Arlon, 7 juin 1994, *R.G.D.C.*, 1995, p. 251.

gers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée»¹⁸ (ce qui n'a cependant pas empêché le Comité européen des droits sociaux de circonvenir cet obstacle¹⁹).

5. En tout état de cause, rien n'est dit sur les *qualités* que le logement consacré par la Charte est censé revêtir ; à titre de comparaison, c'est le droit à un logement *décent* que le Constituant belge a proclamé par exemple (article 23, alinéa 3, 3^o)²⁰, ce qui fait incontestablement signe vers les normes de salubrité, entre autres. Pareillement, c'est la « possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent » que le Conseil constitutionnel français a officiellement érigé en « objectif de valeur constitutionnelle »²¹.

6. Sans contredit, le droit au logement porté par l'article 34, paragraphe 3, peut passer pour laconique du point de vue de sa formulation, ne serait-ce que parce la Charte reste entièrement muette sur l'acception concrète à lui donner (logement salubre ? accessible financièrement ? écologique ? etc.). Quelle effectivité réelle dès lors peut-on espérer voir conférée à une prérogative restée pour l'essentiel à l'état diffus, dont les contours sont ainsi restés dans la plume de son auteur ? Ce constat d'imprécision ne saurait cependant tenir lieu de prétexte à notre sens pour refuser l'application de cette disposition dans la mesure où les *Explications* officielles agrémentant la Charte apportent une série de spécifications cruciales ou, à tout le moins, renvoient à des instruments internationaux qui, eux, se montrent – à propos des mêmes concepts juridiques – autrement prolixes²².

7. Au-delà du contenu du droit au logement institué par l'article 34, paragraphe 3, de la Charte, il est à souligner que cette prérogative est ici affirmée pour la toute première fois (en tant que telle) dans la sphère du droit de l'Union. Alors que de nombreux autres droits édictés par la Charte constituent de « simples » déclinaisons ou des rappels de principes communautaires solidement ancrés (comme la liberté de circulation des personnes²³), on a affaire

¹⁸ Paragraphe 1^{er} de son annexe.

¹⁹ Com. E.D.S., *Médecins du Monde - International c. France*, 11 septembre 2012 (fond.), récl. 67/2011, *Rev. trim. dr. h.*, 2013, note N. BERNARD, pp. 909 et s.

²⁰ Loi du 31 janvier 1994 portant modification à la Constitution, *M.B.*, 12 février 1994. Voy. également la renumérotation (*M.B.*, 17 février 1994).

²¹ C. const. (b.), 19 janvier 1995, n° 94.359 DC (loi relative à la diversité de l'habitat), *Rec.*, p. 176 ; *A.D.*, 1995, p. 455, note B. JORION. Voy. H. PAULIAT, « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ? », *D.*, 1995, p. 284.

²² Voy. plus bas, n°s 46 et s.

²³ Article 45.

ici à une véritable première. Ce, à plus forte raison que, contrairement à nouveau à de nombreux autres attributs juridiques portés par la Charte, celui-ci ne constitue pas un droit «correspondant»²⁴ à la Convention européenne des droits de l'homme, laquelle ne mentionne en effet pas le droit au logement²⁵. La Cour de justice a beau dire que «la Charte réaffirme les droits, les libertés et les principes reconnus dans l'Union et les rend plus visibles, sans toutefois créer de nouveaux droits ou principes»²⁶, il n'en reste pas moins que la consécration de ce droit à une aide au logement signe une certaine rupture avec le passé.

8. La Charte n'est pas composée de manière homogène; on y trouve aussi bien des «droits» que des «principes».

Si elle garde le silence sur la définition à donner aux premiers, la Charte s'étend quelque peu sur les seconds. Il en ressort que la juridicité de ces principes a été voulue significativement moins intense²⁷, fruit d'un inévitable compromis politique (nécessaire pour faire accepter la Charte par des États rétifs *ab initio*)²⁸; non seulement requièrent-ils une mesure d'exécution pour accéder à une certaine effectivité²⁹, mais, en plus, les instances chargées de cet exercice peuvent en théorie ne rien en faire³⁰. En regard de ces axiomes de nature principalement programmatique, les droits recouvrent plutôt, eux (on le suppose à tout le moins), des prérogatives invocables devant les juridictions³¹.

²⁴ Suivant le vocable utilisé par les *Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux* (2007/C 303/02, *J.O.U.E.*, 14 décembre 2007). On trouvera de plus amples développements sur ces *Explications* plus bas, n° 46.

²⁵ Voy. toutefois plus bas, n° 51.

²⁶ C.J.U.E., Gde Ch., 21 décembre 2011, *N. S. c. Secretary of State for the Home Department*, C-411/10 et C-493/10, Point 119.

²⁷ À titre d'illustration, les États «respectent les droits», mais «observent les principes» (article 52, paragraphe 1^{er}, de la Charte). Cf. aussi le préambule, *in fine*.

²⁸ Un autre élément de cette âpre négociation, pour emporter les dernières réserves, a consisté dans la reconnaissance, au sein du préambule de la Charte, d'une valeur interprétative officielle aux *Explications* («la Charte sera interprétée par les juridictions de l'Union et des États membres en prenant dûment en considération les explications établies sous l'autorité du *praesidium* de la Convention»); il s'agissait, par là, de verrouiller en quelque sorte la portée de cet instrument jugé trop novateur par certains.

²⁹ Article 52, paragraphe 5, de la Charte: «Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes».

³⁰ Cf. le verbe «peuvent» dans l'article 52, paragraphe 2.

³¹ Moyennant effet direct, ce qui est une autre question.

À laquelle de ces deux familles l'article 34, paragraphe 3, ressortit-il? Penchent en faveur des principes divers éléments. D'abord, ce sont pour l'essentiel les droits économiques et sociaux issus du titre IV («Solidarité») qui, précisément, suscitaient les réticences des États en question; l'article 34, paragraphe 3, en fait partie. Ensuite, la formulation de cette disposition («l'Union reconnaît et respecte» le droit à une aide au logement) tranche nettement avec la plupart des autres prérogatives reconnues par la Charte («Toute personne à droit à [...]»)³²; du reste, cette – singulière – formulation se retrouve dans quelques (rares) autres articles³³ auxquels justement les *Explications* de la Charte attachent (en des termes explicites) la qualité de principes³⁴.

En sens inverse, on notera que l'article 34, paragraphe 3, évoque bien un «droit à» (une aide au logement), et non un idéal lointain ou un simple objectif à matérialiser par l'Union³⁵. Ensuite, les *Explications* maintiennent elles-mêmes (délibérément?) un certain flou sur la question³⁶. Par ailleurs, et à la différence de la mouture française, la version anglaise de la Charte réserve, au sein même de l'article 34, un autre terme – moins fort – au droit d'accès aux prestations de sécurité sociale («entitlement»³⁷) qu'au droit à une aide au logement (*right*³⁸). Enfin, l'article 36 de la Charte mobilise lui aussi l'expression en cause («l'Union reconnaît et respecte»), sans qu'il soit rangé – par les *Explications* – dans la catégorie des principes.

³² Voy. les articles 2, paragraphe 2, 3, paragraphe 1^{er}, 6, 7, 8, paragraphe 1^{er}, 10, paragraphe 1^{er}, 11, paragraphe 1^{er}, 12, paragraphe 1^{er}, 14, paragraphe 1^{er}, etc.

³³ Articles 25 et 26 par exemple.

³⁴ «Le paragraphe 5 clarifie la distinction entre 'droits' et 'principes' faite dans la Charte. En vertu de cette distinction, les droits subjectifs doivent être respectés, tandis que les principes doivent être observés (article 51, paragraphe 1^{er}). Les principes peuvent être mis en œuvre par le biais d'actes législatifs ou exécutifs (adoptés par l'Union dans le cadre de ses compétences et par les États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union) [...]. À titre d'illustration, citons, parmi les exemples de principes reconnus dans la Charte, les articles 25, 26 et 37. Dans certains cas, un article de la Charte peut contenir des éléments relevant d'un droit et d'un principe: par exemple, les articles 23, 33 et 34».

³⁵ Voy. *a contrario* cet exemple de «principe» qu'est l'article 37: «Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable».

³⁶ «Dans certains cas, un article de la Charte peut contenir des éléments relevant d'un droit et d'un principe: par exemple, les articles 23, 33 et 34».

³⁷ Article 34, paragraphe 1^{er}.

³⁸ Article 34, paragraphe 3.

En tout état de cause, cette juridicité «asymétrique»³⁹ fait l'objet d'un feu roulant de critiques⁴⁰, qui tendant globalement à reconnaître aux principes davantage que la simple justiciabilité normative (contrôle judiciaire des actes pris en exécution de ces principes) que les *Explications* consentent à leur accorder⁴¹. La Cour de justice, à l'occasion de l'arrêt *Kamberaj*, avait une occasion providentielle pour vider la question ; il n'en fut rien malheureusement. Pour notre part, nous n'instruirons pas plus avant la thématique générale de l'effectivité juridique de la Charte⁴² (et de l'article 34, paragraphe 3, en particulier), le thème de cette étude se limitant aux potentialités offertes, pour la diffusion au sein des États membres d'un droit communautaire au logement, par le mécanisme spécifique de la question préjudicielle.

B. *La matrice de la dignité humaine*

9. À bien y regarder, le droit au logement n'est pas consacré par l'article 34, paragraphe 3, de la Charte de manière isolée, indépendamment de tout arrière-plan normatif ; c'est, en effet, dans le but exprès d'«assurer une existence digne» que cette prérogative est reconnue. Une certaine instrumentalisation du droit au logement s'en infère. Droit au logement et dignité humaine sont articulés de manière telle que le premier doit servir à mener une vie conforme à la seconde. Ces deux notions ne sont donc pas placées côte à côte, comme deux attributs jumeaux ; les unit une étroite relation téléologique (pour ne pas dire de subordination).

Ce constat sort renforcé de la lecture du premier article de la Charte, laquelle s'ouvre effectivement par cette vibrante déclaration : «La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée». Il y a là comme une antériorité principielle. Autrement dit, les différents droits de l'homme énumérés par la Charte trouvent, tous, leur source dans cette disposition nourricière. Ce n'est

³⁹ Suivant le mot de N. CARIAT, «La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les juridictions belges - Quelques balises pour une application prometteuse», *J.T.*, 2010, p. 108.

⁴⁰ Cf. notamment A. BAILLEUX et S. VAN DROOGHENBROECK, in N. DE SADELEER *e.a.* (dir.), «La Charte des droits fondamentaux – Invocabilité, interprétation, application et relations avec la Convention européenne des droits de l'homme», *Les innovations du Traité de Lisbonne - Incidences pour le praticien*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 258.

⁴¹ «Ils acquièrent donc [ces principes] une importance particulière pour les tribunaux seulement lorsque ces actes sont interprétés ou contrôlés. Ils ne donnent toutefois pas lieu à des droits immédiats à une action positive de la part des institutions de l'Union ou des autorités des États membres».

⁴² Sur ce thème, voy. notamment N. CARIAT, *op. cit.*, p. 109.

que parce qu'il a droit à la dignité humaine que, par voie de conséquence, l'individu se voit conférer le droit à une aide au logement, le droit à la santé, etc. Cet article premier recèle donc une valeur herméneutique qui le hisse au rang de principe transversal d'interprétation des droits fondamentaux garantis par la Charte. À titre de comparaison, la Convention européenne des droits de l'homme ne dispose pas d'une pareille clef de voûte axiologique.

10. Épousant traditionnellement les traits d'une «liberté-franchise» caractéristique de la première génération des droits de l'homme, le droit à la dignité humaine revêt ici les contours du «droit-créance» (typique des droits de l'homme de la seconde génération), à réclamer auprès de l'État (providence). De la sorte, un «noyau dur» des droits économiques, sociaux et culturels accèderait à une certaine opposabilité juridique; un minimum de ces prérogatives doit bien être assuré si l'on entend garantir que les conditions de vie respectent le prescrit de la dignité humaine (ou, c'est selon, éviter qu'elles tombent sous le seuil requis).

Cet objectif quelque peu minimaliste ne doit cependant pas oblitérer l'impératif de progressivité qui sous-tend la figure des droits de l'homme, lesquels appellent en effet un renforcement continu de la protection sociale dont peuvent jouir les citoyens⁴³. Voilà en tous cas le droit à la dignité humaine doté à la fois d'une puissance d'inspiration à l'égard des droits énumérés par la Charte *et* d'une valeur normative autonome.

L'intrication conceptuelle dont question n'interdit donc pas d'invoquer le droit à la dignité humaine de manière séparée, comme une norme *in se*. La chose a toute son importance dans la mesure où cet attribut matriciel est, davantage peut-être que les autres prérogatives de la Charte (libellées en termes plus vagues), susceptible de recevoir effet direct, en raison de sa formulation univoque et précise.

11. Relevons encore, dans ce même registre, que la position de surplomb conférée au droit à la dignité humaine (installée au fronton de la Charte) a pour effet subséquent de l'affranchir de toute espèce d'obligations correspondante auxquelles seraient tenues les personnes qui entendent se réclamer d'un droit catégoriel énoncé par la Charte. Dit autrement, le droit de mener une existence conforme à la dignité humaine se voit revêtu d'un caractère *incondi-*

⁴³ Voy., pour le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels par exemple, les articles 2, § 1^{er}, 11, § 1^{er}, 13, § 2, b) et c), 14, 16, § 1^{er}, 18, 21 et 22. Voy. également l'article 40, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

tionnel; sa nature est «absolue» ou «indérogeable»⁴⁴. Que l'intéressé soit en faute ou non, qu'il se soit volontairement mis dans cette situation d'infortune ou pas, rien n'y fait : chaque individu possède un droit inaliénable à la restauration de sa dignité. Les devoirs viendront après. Comment, en tout état de cause, prétendre assigner une quelconque responsabilité à un individu dont l'état d'extrême dépendance matérielle l'empêche d'accéder à un degré minimal d'autonomie?

12. Une dernière conséquence doit encore être pointée. Dès lors que la dignité humaine sous-tend – au sens littéral – les droits portés par la Charte, la marge d'appréciation dont jouissent les instances de l'Union (et les législateurs nationaux) dans la mise en œuvre du droit au logement n'est point illimitée; leur pouvoir est étroitement encadré par l'objectif final à eux assigné par la Charte et qui tient dans la matérialisation du droit à mener une existence conforme à la dignité humaine. Tel doit être le résultat ultime visé par les autorités concernées, le couronnement de leur action.

Il ne suffit donc pas de prendre n'importe quelles mesures en matière de droit au logement; encore celles-ci doivent-elles *in fine* contribuer à renforcer la dignité humaine des intéressés. En cela, la norme qui s'écarterait de ce but pourrait bien encourir la censure, ce qui fait de la dignité humaine une «pierre angulaire» du droit au logement et lui confère une place de choix dans le contrôle exercé par le juge.

II. Les vertus du recours préjudiciel

A. Contextualisation

13. Pour imposer aux États le respect de la Charte, cette gardienne des traités qu'est la Commission européenne fait montre d'un indéniable volontarisme; dans sa *Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne*, elle s'affiche «déterminée à utiliser tous les moyens à sa disposition pour assurer le respect de la Charte par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union». Concrètement, «elle lancera chaque fois que cela est nécessaire des procédures d'infraction contre

⁴⁴ B. MATHIEU, «Article II-61», in L. Burgorgue-Larsen *e.a.*, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Commentaire article par article*, partie II, «La Charte des droits fondamentaux de l'Union», Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 39. L'article II-61 en question renvoie au Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004/C 310/01, *J.O.C.E.*, 16 décembre 2004), lequel incluait la Charte dans sa partie II.

les États membres pour non-respect de la Charte dans la mise en œuvre du droit de l'Union», attendu que «les infractions qui soulèvent des questions de principe ou qui ont des conséquences négatives particulièrement importantes pour les citoyens feront l'objet d'un traitement prioritaire»⁴⁵.

14. Dans l'immédiat toutefois, une autre voie – que le recours en manquement – nous semble davantage féconde (et opérationnelle): la question préjudicielle. Dans le cadre d'un recours en manquement⁴⁶, la juridiction de Luxembourg exerce un contrôle direct sur la conformité d'une mesure nationale au droit de l'Union – la Charte, en l'espèce. Cette appréciation, toutefois, peut également se faire de façon *incidente*, à l'occasion par exemple de l'examen d'une affaire portée devant la Cour par voie préjudicielle.

De manière générale, on le sait, celle-ci statue à titre préjudiciel sur l'interprétation des traités ainsi que sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union⁴⁷; c'est donc sur le droit communautaire directement – primaire ou dérivé – que la Cour porte son examen, et pas sur une loi nationale. Quelle espèce d'utilité cette procédure peut-elle alors espérer remplir dans une perspective de concrétisation *étatique* du droit au logement promulgué par l'Union? Quelle possibilité, autrement dit, est-elle ouverte au citoyen d'un pays membre, désireux de mettre hors jeu des législations internes méconnaissant à son estime l'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux? Tel est l'objet principal de cette étude; certes, la démarche préjudicielle peut s'avérer intéressante également pour amener la Cour à donner du contenu à cette lapidaire «aide au logement» (une aide à la construction? à la location? à l'accès à la propriété? etc.), mais notre propos, ici, est autre.

B. *Les (riches) enseignements de l'arrêt Kamberaj*

15. Dans ce contexte empreint encore d'incertitudes, l'arrêt *Kamberaj* rendu le 24 avril 2012 par la Cour de justice de l'Union européenne (en configuration de Grande Chambre, et sur conclusions conformes de l'avocat général) fait figure de pionnier et, sur bien des points, apporte des éléments de réponse novateurs⁴⁸. Certes, ce n'était pas la première fois que la Cour mobilisait la

⁴⁵ COM/2010/0573, Point 1.3.2, alinéa 2 (Bruxelles, 19 octobre 2010).

⁴⁶ Articles 258 à 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁴⁷ Article 267, alinéa 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁴⁸ Affaire C-571/10.

Charte, mais, s'agissant de l'article 34, paragraphe 3, spécifiquement, on avait effectivement affaire à un baptême du feu (réussi, qui plus est).

1. Les faits de la cause et la décision

16. Schématiquement, les faits se laissent résumer comme suit. Servat Kamberaj est un citoyen albanais habitant en Italie depuis près de deux décennies ; à ce titre, il est considéré, suivant les canons communautaires en la matière (directive 2003/109), comme émargeant au statut des « ressortissants de pays tiers résidents de longue durée »⁴⁹. Par ailleurs, il bénéficie de 2004 à 2008 d'une aide pécuniaire au paiement du loyer, versée par la province de Bolzano. En 2009, toutefois, il se heurte à un refus, le budget afférent à cette activité étant épuisé pour les ressortissants de longue durée (alors que l'enveloppe réservée aux citoyens de l'Union était, elle, encore pourvue).

M. Kamberaj conteste en justice cette décision, arguant de son caractère discriminatoire. Il est vrai que la directive 2003/109 précitée dispose : « Le résident de longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne [...] la sécurité sociale, l'aide sociale et la protection sociale telles qu'elles sont définies par la législation nationale »⁵⁰.

17. Saisi de l'affaire, le tribunal de Bolzano décide de surseoir à statuer pour adresser à la Cour de justice de l'Union européenne une série de questions préjudicielles nécessaires à la résolution du litige. La plus importante, pour notre propos, est libellée en substance comme suit : l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux et la directive 2003/109 font-ils obstacle à une législation nationale – plus exactement, provinciale – qui, pour l'aide au logement, prend en considération le critère de la *nationalité*, en réservant aux travailleurs résidents de longue durée n'appartenant pas à l'Union un traitement défavorable par rapport à celui qui est appliqué aux citoyens communautaires (italiens ou non)⁵¹ ?

⁴⁹ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

⁵⁰ Article 11, paragraphe 1^{er}, d). La directive vise également « l'accès aux biens et aux services et la fourniture de biens et de services à la disposition du public, ainsi que l'accès aux procédures d'attribution d'un logement » (article 11, paragraphe 1, f), mais, ici, la prestation provinciale tient en une allocation monétaire et non en une mise à disposition de biens ou services, de sorte que l'article 11, paragraphe 1^{er}, d), semble plus approprié.

⁵¹ La juridiction italienne invoquait également la directive « antidiscrimination » 2000/43 (directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité

→

À cette question, la Cour apporte une réponse *affirmative*. C'est que, en 2009, le mode de calcul de l'aide au logement a fait l'objet d'une modification (en vue, schématiquement, de minorer les besoins en logement présumés des ressortissants de pays tiers au regard de leur importance numérique); désormais, cette computation se décline différemment suivant que l'allocation concerne des citoyens communautaires ou non. Résultat: «l'application de coefficients différents a pour effet de défavoriser la catégorie composée de ressortissants de pays tiers, en ce que le budget disponible pour satisfaire leurs demandes d'aide au logement est plus réduit, et risque donc d'être plus vite épuisé, que celui affecté auxdits citoyens [communautaires]»⁵². En suite de quoi, le droit de l'Union doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la réglementation de la province de Bolzano.

2. Le rôle de la Charte

18. Quel rôle, plus spécifiquement, la Charte des droits fondamentaux a-t-elle joué dans le raisonnement de la Cour? D'abord, celle-ci ne manque pas de signaler officiellement que cet instrument «a la même valeur juridique que les traités» et que ses dispositions «s'adressent aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union»⁵³. Au moment donc de transposer la directive 2003/109 (et, ici, déployer une aide au logement au bénéfice des ressortissants de longue durée), les autorités italiennes devaient impérativement avoir égard à la Charte, en ce compris son article 34, paragraphe 3. D'ailleurs, depuis l'adoption de celle-ci en 2000 (sans attendre donc son élévation à la force juridique des traités), les directives font traditionnellement mention, dans leurs considérants, de leur assujettissement aux règles énoncées dans la

←

de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique). Dans la mesure cependant où l'inégalité de traitement ici alléguée reposait non pas sur la race ou l'origine ethnique, mais sur la nationalité, la Cour de justice tient cet argument pour irrecevable (s'appuyant notamment sur l'article 3, paragraphe 2, de cette directive: «La présente directive ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et s'entend sans préjudice des dispositions et conditions relatives à l'admission et au séjour des ressortissants de pays tiers et des personnes apatrides sur le territoire des États membres et de tout traitement lié au statut juridique des ressortissants de pays tiers et personnes apatrides concernés»).

⁵² Point 72.

⁵³ Point 79.

Charte⁵⁴; la directive 2003/109 ne fait pas exception⁵⁵. Il en va de même d'ailleurs avec les règlements⁵⁶.

19. De manière plus fondamentale, la Charte a joué un rôle décisif dans *l'interprétation* qu'il convient de donner aux termes de la directive 2003/109. Cette dernière, on l'a dit, impose le principe de l'égalité de traitement pour ce qui est notamment de l'aide sociale; celle-ci, toutefois, doit-elle être considérée comme englobant l'aide au loyer (conçue par la province de Bolzano)? Quelle extension concrète conférer à ce concept (polymorphe) d'aide sociale?

À cet effet, la directive opère un renvoi explicite au droit interne des États parties, estimant que les notions de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale «sont définies par la législation nationale»⁵⁷. Les États restent donc libres de donner le contenu qu'ils désirent aux dispositions de cette directive, l'Union n'imposant pas de définition uniforme.

C'est dans ce cadre, précisément, que la Charte est appelée exercer son influence, avec pour conséquence de restreindre le pouvoir d'appréciation dont jouissent les pays en la matière. Une telle référence aux réglementations internes, commence par concéder la Cour, «implique que le législateur de l'Union a voulu respecter les différences qui subsistent entre les États membres quant à la définition et la portée exactes des notions en cause»; toutefois, cette latitude «n'implique [...] pas que les États membres puissent porter atteinte à l'effet utile de la directive 2003/109 lors de l'application du principe d'égalité de traitement [...]»⁵⁸. La marge de manœuvre nationale ne saurait donc aboutir à saper complètement la directive en question, ni à «fragiliser l'efficacité et les

⁵⁴ Cf. par exemple le quatrième considérant de la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services.

⁵⁵ Voy. le troisième considérant: «La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes, qui sont reconnus notamment par la convention européenne pour la protection des droits humains et des libertés fondamentales et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne».

⁵⁶ Voy. par exemple le considérant n° 37 du règlement 1/2003/CE du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du Traité. Sur la portée de cette insertion, cf. L. BURGORGUE-LARSEN, «L'apparition de la Charte des droits fondamentaux de l'Union dans la jurisprudence de la C.J.C.E. ou les vertus du contrôle de légalité communautaire», note sous C.J.C.E., Gde Ch., 27 juin 2006, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, C-540/03, *A.J.D.A.*, 2006, p. 2288.

⁵⁷ Article 11, paragraphe 1^{er}, d), *in fine*.

⁵⁸ Points 77 et 78 respectivement.

objectifs des règlements européens»⁵⁹. Faut-il rappeler que la directive en cause est commise elle-même (comme les autres) au respect des principes portés par la Charte? Et la Cour de justice de conclure son syllogisme: «Il s'ensuit que, en déterminant les mesures de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale [...], les États membres doivent respecter les droits et observer les principes prévus par la Charte, notamment ceux énoncés à l'article 34 de celle-ci»⁶⁰. «Ils ne peuvent, à cet égard, faire abstraction du fait que l'article 34 de la Charte [...] mentionne de façon expresse l'aide au logement», complète l'avocat général⁶¹.

Dans la mesure où l'article 34, paragraphe 3, décrète expressément un droit au logement, il semble difficile dès lors pour les autorités nationales de soutenir que l'aide sociale en question (qui doit être délivrée dans le plein respect de l'égalité de traitement) puisse ne pas comprendre leur allocation-loyer⁶². Cette éventualité doit d'autant plus être exclue que c'est justement une «aide au logement» que cette disposition énonce, adoptant par là une approche pécuniaire qui se trouve être également celle qu'a privilégiée la mesure provinciale.

20. Ceci étant, la charge imposée par la directive 2003/109 n'est pas absolue; elle autorise les États, en matière d'aide sociale et de protection sociale, à «limiter l'égalité de traitement aux prestations essentielles»⁶³. La question, dès lors, tourne autour de l'acception à donner à ces prestations essentielles, étant entendu qu'en dehors de ce noyau dur, l'obligation d'égalité de traitement perd incontestablement de sa vigueur.

À nouveau, la Charte des droits fondamentaux joue ici un rôle primordial. Certes, le (treizième) considérant de la directive 2003/109⁶⁴, qui dresse une liste – indicative – d'illustrations de cette notion de prestations essentielles dans le domaine de l'assistance sociale, n'évoque nullement une aide au logement (et, encore moins, une quelconque allocation-loyer). Cette circonstance n'est cependant pas de nature à écarter l'aide au loyer italienne de ces prestations essentielles. Maintenant en effet que la Charte a érigé en droit fondamental

⁵⁹ P. KENNA, «L'affaire *Kamberaj* et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», *Housing rights watch*, octobre 2012, p. 4.

⁶⁰ Point 80.

⁶¹ Point 85 des conclusions de M. Yves Bot présentées le 13 décembre 2011.

⁶² Point 82: «Dès lors que la juridiction de renvoi pourrait considérer que l'aide au logement en cause au principal relève de l'article 11, paragraphe 1^{er}, sous d), de la directive 2003/109 [...]».

⁶³ Article 11, paragraphe 4.

⁶⁴ «En ce qui concerne l'assistance sociale, la possibilité de limiter les bénéfices des résidents de longue durée aux bénéfices essentiels est à comprendre dans le sens que cette notion couvre au moins le revenu minimal de subsistance, l'aide en cas de maladie ou de grossesse, l'aide parentale et les soins de longue durée. Les modalités d'attribution de ces prestations devraient être déterminées par la législation nationale».

l'aide au logement, la logique juridique interdit qu'on puisse regarder l'allocation-loyer de la province de Bolzano comme extérieure à ce socle minimal; admettre l'inverse reviendrait à tolérer des inégalités de traitement injustifiables (parce qu'elles touchent précisément à ce bien premier qu'est l'habitat, tout en même temps creuset de l'intimité, condition de développement de la cellule familiale et rempart contre la précarité). «À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à l'article 34 de la Charte, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes», explique la Cour. «Il s'ensuit que, dans la mesure où l'aide en cause au principal remplit la finalité énoncée par ledit article de la Charte, elle ne saurait être considérée, en droit de l'Union, comme ne faisant pas partie des prestations essentielles au sens de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109»⁶⁵. «Répond, en particulier, à cette définition [des prestations essentielles] une aide sans laquelle un locataire ne pourrait plus honorer son contrat de location et se trouverait donc, si on la lui retirait, en grande difficulté pour trouver un logement de substitution, voire même dans l'impossibilité de se loger dignement, lui et sa famille», observe pour sa part l'avocat général⁶⁶.

21. Il s'infère des développements précédents une conséquence importante, afférente au principe de subsidiarité (au sens large). Tant l'article 34, paragraphe 3, de la Charte que l'article 11, paragraphe 1^{er}, d), de la directive 2003/109 font référence aux ordres juridiques internes; ainsi, c'est selon expressément les règles établies par les législations et pratiques nationales que l'Union doit reconnaître le droit au logement, de la même manière que, respectivement, le concept d'aide sociale se laisse remplir d'abord par l'État partie, en théorie. Or force est de constater que l'émergence d'un instrument tel que la Charte des droits fondamentaux aboutit à écorner ce principe de subsidiarité installé pourtant au soubassement des politiques de l'Union (jusqu'à incarner le principe à l'aune duquel son intervention se justifie — dans les domaines qui ne sont pas de sa compétence exclusive)⁶⁷. Or la haute légitimité juridique dont peut se prévaloir la Charte (reliée elle-même à d'autres outils de protection des droits de l'homme) tend désormais à récuser ceux des particularismes nationaux qui se révèlent susceptibles d'introduire des ferments de distinction à l'intérieur d'une couverture (sociale, ici) voulue la plus uniforme possible⁶⁸.

⁶⁵ Point 92.

⁶⁶ Point 96 des conclusions de M. Yves Bot présentées le 13 décembre 2011.

⁶⁷ Article 5, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne.

⁶⁸ Voy. de manière générale sur la question, P. KENNA, «The Charter of fundamental rights - Added value to housing rights?», in N. BERNARD et B. HUBEAU (dir.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis? Droit au logement: vers une obligation de résultat?*, Bruxelles, la Charte, 2013, pp. 75 et s.

*C. Quel(s) rattachement(s) communautaire(s)
pour la question préjudicielle en matière de droit au logement?*

1. Position de la question

22. La question préjudicielle, on vient de le voir, renferme des potentialités précieuses dans la perspective d'une mise en œuvre du droit au logement tel que promulgué par la Charte, au sein des ordres juridiques internes ainsi que dans la sphère de l'Union. Il ne s'agit pas, toutefois, d'une sinécure; c'est que des conditions strictes, d'origine prétorienne ou conventionnelle, gouvernent l'introduction d'une telle procédure auprès de la Cour de justice. Outre la question de la recevabilité (appréciée en fonction de l'utilité réelle de l'interprétation sollicitée pour la résolution du litige interne⁶⁹), la Cour a, entre autres, à vérifier sa propre compétence. Elle déclinera celle-ci, concrètement, si la matière soulevée par la juridiction nationale n'entre nullement dans les attributions communautaires.

23. Problème: le logement n'est justement point du ressort de l'Union. De manière indirecte, certes, les politiques de l'Union exercent bel et bien un impact – parfois considérable – sur cette thématique. En plus de ceux qui seront examinés plus loin à titre de critères de rattachement (pour une question préjudicielle)⁷⁰, quatre domaines au moins sont ainsi à épingle: les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (applicables entre autres à l'activité de construction de logements dans la cadre de la politique sociale⁷¹), la directive «services»⁷²

⁶⁹ «Il résulte d'une jurisprudence constante que le rejet d'une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit communautaire n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou encore lorsque le problème est de nature hypothétique ou que la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées» (C.J.U.E., 23 novembre 2006, *Asnef-Equifax, Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito, SL c. Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc)*, C-238/05, point 17). Autrement dit, «la fonction confiée à la Cour [...] est de contribuer à l'administration de la justice dans les États membres et non de formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques» (C.J.U.E., 8 septembre 2011, *Ministero dell'Economia e delle Finanze et Agenzia delle Entrate c. Paint Graphos Soc. coop. arl, Adige Carni Soc. coop. arl, en liquidation c. Agenzia delle Entrate et Ministero dell'Economia e delle Finanze et Ministero delle Finanze c. Michele Franchetto*, C-78/08 à C-80/08, point 32).

⁷⁰ Nos 25 et s.

⁷¹ Voy., en Belgique, les points XXXVI à XXXVIII du tableau A de l'annexe de l'arrêté royal du 20 juillet 1970 fixant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et services selon ces taux.

⁷² Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

(dont ont cependant été exclus les services sociaux dans le logement social), la performance énergétique des bâtiments⁷³ ou encore la limitation des aides d'État (auxquelles est susceptible de s'assimiler le financement du logement social)⁷⁴.

Il n'empêche, le logement n'est pas *in se* une compétence communautaire (même partagée). Comment dès lors prétendre soumettre au respect de la Charte les politiques nationales dans le domaine de l'habitat puisque, ce faisant, les pays ne mettent pas en œuvre une attribution dévolue à l'Union (mais exploitent une compétence propre)?

24. Pourtant, des expédients sont envisageables. Avec un peu de créativité, certains textes communautaires pourraient former l'objet d'une demande préjudicielle. L'enjeu, rappelons-le, consiste à étudier la possibilité d'interroger la Cour de justice sur l'interprétation à donner – en phase avec l'article 34, paragraphe 3, de la Charte – à une norme de l'Union, en vue d'éventuellement faire obstacle à une mesure nationale (en matière d'habitat) jugée incompatible⁷⁵. Pas plus, mais pas moins non plus. «Il convient de tenir compte de la Charte aux seules fins de l'interprétation du règlement [...], sans procéder à une appréciation du droit national en tant que tel», résume la Cour dans un arrêt

⁷³ Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte), *J.O.U.E.*, L 153 du 18 juin 2010 et directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE.

⁷⁴ Cf. de manière générale, sur la compétence de l'Union en matière de logement, L. GHEKIERE, «Saisir le juge communautaire pour mettre les colégislateurs face à leurs responsabilités: le cas du logement social dans l'Union européenne», in V. DE BEAUFORT et A. MASSON, *Lobbying et procès orchestrés*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 67 et s.; C. DENÈVE, «Ontwikkelingen op het internationale en Europese vlak», in W. RAUWS et M. STROOBANT (dir.), *Les droits économiques et sociaux - Article 23 Const. : état des lieux après deux décennies*, Anvers et Louvain-la-Neuve, Intersentia et Anthemis, 2010, pp. 171 et s.; L. LAURENT, «L'impact du droit européen sur les compétences du logement social», *Échos log.*, 2010, n^{os} 3-4, pp. 1 et s.; I. DIMITRAKOPOULOS, «Le droit au logement au sein de l'Union européenne», *Sans-abri en Europe* (magazine de la FEANTSA), automne 2008 («Droit au logement: des clefs pour avancer»), pp. 12 et s.; O. DE SCHUTTER et N. BOCCADORO, «Le droit au logement dans l'Union européenne», in N. BERNARD et Ch. MERTENS (dir.), *Le logement dans sa multidimensionnalité: une grande cause régionale*, Namur, ministère de la Région wallonne, collection Études et documents, 2005, pp. 270 et s.; Y. SCHREEL, «Le logement: une compétence de l'Union européenne?», *Échos log.*, 2004, pp. 1 et s.

⁷⁵ Rappelons également que, «lorsqu'une telle question [préjudicielle] est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont *pas* susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est *tenue* de saisir la Cour» (article 267, alinéa 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, souligné par nous).

du 5 octobre 2010; «il s'agit plus particulièrement de vérifier si les dispositions de la Charte s'opposent à l'interprétation de ce règlement [...], compte tenu notamment du renvoi au droit national que cette interprétation implique»⁷⁶.

Quelles seraient dès lors, comprises à la lueur de la Charte, ces dispositions de l'Union liées (de près ou de loin) au secteur du logement avec lesquelles des prescrits internes seraient susceptibles d'entrer en contradiction? L'arrêt *Kamberaj* a ouvert la voie, avec la directive 2003/109 relative à l'égalité de traitement entre résidents de longue durée et nationaux (en ce qui concerne entre autres l'aide sociale); il est d'autres textes intéressants à cet égard, que l'on a identifiés et «piochés» dans un vaste arsenal.

La prudence s'impose toutefois, l'appréciation de la Cour n'étant aucunement à sens unique (en faveur d'une prise en considération de la question à elle soumise). Entre autres moult illustrations, la haute juridiction a frappé d'irrecevabilité une demande préjudicielle tendant à la voir se prononcer sur la conformité à l'article 47 de la Charte (droit à un recours effectif) d'une loi bulgare relative à la déchéance du permis de conduire⁷⁷. Cette problématique, de fait, n'émarge aucunement aux attributions de l'Union.

2. Les matières de rattachement possibles

a) *Les directives antidiscrimination*

25. On pointera en premier lieu, dans le même registre que l'arrêt *Kamberaj*, les directives qu'a adoptées l'Union en vue de combattre la discrimination. Émergent incontestablement à cet égard la directive 2000/43/CE relative à l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique⁷⁸, ainsi que la directive 2004/113/CE sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services⁷⁹. Ces deux directives s'appliquent bien toutes deux au secteur du logement (par l'entremise de «l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public»⁸⁰); elles sont placées elles-

⁷⁶ C.J.U.E., 5 octobre 2010, *J. McB. c. L.E.*, C-400/10 PPU, point 52.

⁷⁷ C.J.U.E., 7 juin 2012, *Anton Vinkov c. Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost*, C-27/11, point 59.

⁷⁸ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

⁷⁹ Directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services.

⁸⁰ Article 3, paragraphe 1^{er}, h), de la directive 2000/43/CE et article 1^{er} de la directive 2004/113/CE.

mêmes sous l'égide du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 10, 18 et 19)⁸¹.

Si, dès lors, un législateur national prévoit une mesure qui renferme une inégalité de traitement (dans l'accès au logement) basée sur le genre ou sur la race, la Cour de justice est susceptible d'intervenir – aiguillonnée en cela par l'article 34, paragraphe 3, de la Charte – pour rappeler que cette règle contrevient à l'une ou à l'autre (ou aux deux) de ces directives. Signalons sur ce point, à titre d'illustration, que la Région flamande a imposé aux candidats locataires à un logement social de prouver un certain degré de maîtrise du néerlandais⁸², ce qui pourrait s'apparenter à un cas de discrimination prohibé⁸³.

26. Le recours aux principes de non-discrimination présente simultanément un avantage et un inconvénient.

Concernant le premier, tout d'abord, cette approche a ceci de confortable qu'elle dispense d'examiner le *fond* de la législation interne (pour y déceler l'indice d'une violation du droit communautaire); il suffit d'établir pour ce faire une inégalité de traitement (non justifiable) entre les différents publics cibles.

Le désavantage, lui, tient dans le fait qu'une mesure nationale est susceptible d'échapper à toute sanction si, aussi attentatoire à l'article 34, paragraphe 3, de la Charte puisse-t-elle se révéler, elle veille à placer les catégories de destinataires sur le même pied.

⁸¹ Voy. aussi les articles 2 et 3, paragraphe 3, alinéa 2, du Traité sur l'Union européenne. Cf. sur le sujet S. PLATON, « Les spécificités du principe de non-discrimination dans l'Union européenne », in B. FAVREAU (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 125 et s.

⁸² Articles 93, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o et 3^o, et 95, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, du Code flamand du logement, tels qu'introduits respectivement par les articles 7 et 8 du décret du Parlement flamand du 15 décembre 2006 portant modification du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement. Voy. sur le thème N. BERNARD, « L'arrêt *Wooncode* de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008 : quand l'arbre (linguistique) cache la forêt », *J.T.*, 2008, pp. 689 et s.

⁸³ Ainsi, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale s'est lui-même montré « préoccupé » (*concerned*) par cette mesure d'apprentissage obligatoire du néerlandais : « Le Comité est préoccupé par le décret adopté en 2006 par la Communauté flamande [la Région flamande en réalité] restreignant l'accès aux logements sociaux aux seules personnes ayant pris l'engagement d'apprendre le néerlandais, ce décret ayant par ailleurs été approuvé par le Conseil d'État. La Belgique devrait veiller à ce que les exigences linguistiques ne conduisent pas à une discrimination indirecte exercée en raison de l'origine nationale ou ethnique » (rapport final de la 72^e session que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a tenue à Genève du 18 février au 7 mars 2008). Ce Comité est institué par la Convention internationale des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 décembre 1965.

27. En tout état de cause – et cette réflexion contribue à élargir le champ des potentialités –, la discrimination ne se laisse pas réduire aux inégalités de traitement commises de manière explicite et assumée (la « discrimination directe »); elle recouvre également l'ensemble des discriminations dites « indirectes », qui se produisent « lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier [...] »⁸⁴. Qu'on songe, à cet égard, au propriétaire qui refuse les familles nombreuses; neutre en apparence, cette exigence en réalité peut avoir pour visée d'écarter, *de facto*, les candidats locataires étrangers (dont le taux de fertilité est statistiquement plus élevé). Et que dire alors de ces bailleurs qui refusent au candidat locataire de se domicilier dans le bien ou d'y passer le week-end, autant d'attitudes scandaleuses – et violemment contraires à la loi – qui n'ont d'autre but que d'écarter les étudiants étrangers (leurs comparses belges ayant la possibilité, eux, de regagner les pénates parentaux en fin de semaine). Signalons enfin que certains bailleurs exigent de leurs candidats locataires qu'ils disposent de revenus susceptibles d'être *saisis*, ce qui a pour effet d'exclure les titulaires d'allocations sociales (handicapés, par exemple⁸⁵).

b) Les règles relatives à la libre circulation des personnes

28. D'autres principes juridiques communautaires, en lien avec le logement, peuvent également être mobilisés; il en va ainsi de la règle de libre circulation des personnes, reconnue comme un des piliers juridiques sur lesquels l'Europe s'est construite. Celle-ci se trouve consacrée notamment dans la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire⁸⁶. Il convient de mettre en exergue également l'article 3.2 du Traité sur l'Union européenne, ainsi que les articles 20.2, 21, a), 26.2 et 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sans oublier l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁸⁴ Article 2, paragraphe 2, b), de la directive 2000/43/CE. Voy. également l'article 2, b), de la directive 2004/113/CE.

⁸⁵ Voy. *Rapport annuel 2006* du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 17.

⁸⁶ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

29. Ensuite de quoi, une législation interne qui limiterait, par exemple, les possibilités des personnes d'acheter ou prendre en location un logement en vue de s'implanter durablement sur le territoire pourrait s'apparenter pour la Cour, à l'aune de l'article 34, paragraphe 3, de la Charte, à une restriction injustifiée du droit à la libre circulation. Précisément, la juridiction de Luxembourg a eu très récemment à apprécier (sur question préjudicielle) la conformité au droit communautaire d'un décret de la Région flamande, en Belgique, imposant au candidat acquéreur d'un terrain ou un bien sis dans une des 69 communes visées de prouver un «lien suffisant» avec ladite localité⁸⁷; ce lien doit être de nature résidentielle ou professionnelle, pour l'essentiel⁸⁸. S'il s'agit officiellement, à des fins sociales, de prémunir de la flambée des valeurs immobilières certaines zones particulièrement prisées (la périphérie bruxelloise et la côte notamment), on ne peut pas exclure que le législateur ait aussi entendu préserver le caractère flamand de ces communes, qu'investissent en nombre, il est vrai, francophones (aisés) et fonctionnaires de l'Union européenne.

Quoi qu'il en soit, la Cour de justice a déclaré, par arrêt du 8 mai 2013, que les règles communautaires en matière de libre circulation s'opposent au décret flamand⁸⁹. De fait, «lesdites dispositions dissuadent les ressortissants de l'Union qui possèdent ou louent un bien dans les communes cibles de quitter celles-ci pour séjourner sur le territoire d'un autre État membre ou y exercer une activité professionnelle», explique la haute juridiction. «En effet, après un certain délai de séjour en dehors de ces communes, ces ressortissants ne disposeraient plus nécessairement d'un 'lien suffisant' avec la commune concernée [...]. Il s'ensuit que les dispositions du [...] décret flamand constituent certainement des restrictions aux libertés fondamentales consacrées aux articles 21 TFUE, 45 TFUE et 49 TFUE, ainsi qu'aux articles 22 et 24 de la directive

⁸⁷ Article 5.2.1, § 1^{er}, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière. En Belgique, un décret est une norme adoptée par le Parlement de l'une de ses entités fédérées, qui se situe au niveau de la loi.

⁸⁸ «Une personne a un lien suffisant avec la commune si elle satisfait à une ou plusieurs des conditions suivantes :

1° avoir été domicilié dans la commune ou dans une commune avoisinante pendant au moins six ans de manière ininterrompue, à condition que cette commune soit également reprise sur la liste, stipulée à l'article 5.1.1 ;

2° à la date du transfert, réaliser des activités dans la commune, pour autant que ces activités occupent en moyenne au moins la moitié d'une semaine de travail ;

3° avoir construit avec la commune un lien professionnel, familial, social ou économique en raison d'une circonstance importante et de longue durée» (article 5.2.1, § 2, du décret de la Région flamande précité du 27 mars 2009).

⁸⁹ C.J.U.E., 8 mai 2013, *Éric Libert et autres c. Gouvernement flamand et All Projects & Developments NV e.a. c. Vlaamse Regering*, C-197/11 et C-203/11.

2004/38»⁹⁰; la chose relève même de «l'évidence»⁹¹. En tout état de cause, force est de constater que la nature du lien suffisant exigé est sans rapport *in se* avec l'objectif social précité⁹²; au minimum, l'obligation peut paraître disproportionnée⁹³.

Sans surprise, la Cour constitutionnelle de Belgique (celle qui avait entrepris Luxembourg à titre préjudiciel) vient d'annuler les dispositions litigieuses⁹⁴. Ce, tout en refusant (sur la base de la jurisprudence communautaire⁹⁵) le maintien des effets produits par celles-ci dans le passé⁹⁶, c'est à noter.

30. Enfin, la question de l'expulsion des Roms semble en lien étroit avec cette thématique. Il est fréquent en effet, à propos de cette population (installée illégalement sur des emplacements non autorisés la plupart du temps), de voir une évacuation du terrain entraîner, plus radicalement, une expulsion du *territoire*; d'une pierre deux coups pour les autorités, trivialement parlant. La France a, sur ce point, encouru récemment plusieurs condamnations des

⁹⁰ Points 40 et 41.

⁹¹ Point 48.

⁹² «Aucune desdites conditions n'est en rapport direct avec les aspects socioéconomiques correspondant à l'objectif de protéger exclusivement la population autochtone la moins fortunée sur le marché immobilier invoqué par le [gouvernement flamand]. En effet, de telles conditions sont susceptibles d'être satisfaites non seulement par cette population la moins fortunée, mais également par d'autres personnes disposant de moyens suffisants et qui, par conséquent, n'ont aucun besoin spécifique de protection sociale sur ledit marché. Ainsi, ces mesures vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché» (point 55).

⁹³ «D'autres mesures moins restrictives que celles édictées par le décret flamand seraient de nature à répondre à l'objectif poursuivi par ce décret sans nécessairement conduire, *de facto*, à une interdiction d'acquisition ou de location à tout acquéreur ou preneur potentiel ne satisfaisant pas auxdites conditions. Par exemple, il pourrait être envisagé de prévoir des primes à l'achat ou d'autres types de subventions spécifiquement conçues en faveur des personnes les moins fortunées afin de permettre, notamment à celles pouvant démontrer qu'elles ont de faibles revenus, d'acheter ou de louer des biens immobiliers dans les communes cibles» (point 56).

⁹⁴ C. const., 7 novembre 2013, n° 144/2013.

⁹⁵ Voy. notamment C.J.U.E., 8 septembre 2010, *Winner Wetten GmbH c. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim*, C-409/06, points 53 et s.

⁹⁶ «Bien que cette jurisprudence concerne un maintien provisoire des effets de dispositions législatives annulées qui sont contraires à des dispositions directement applicables du droit de l'Union européenne, les motifs précités s'appliquent tout autant au maintien définitif de tels effets. En effet, un maintien définitif impliquerait lui aussi, en violation du principe du plein effet du droit de l'Union européenne, que l'application de mesures nationales contraires à des dispositions directement applicables du droit de l'Union européenne n'est pas écartée» (C. const., 7 novembre 2013, n° 144/2013, B.7.2, *in fine*).

œuvres du Comité européen des droits sociaux⁹⁷ (organe décrit plus loin⁹⁸). Or on pourrait soutenir à cet effet qu'une mesure nationale autorisant ce genre de procédé est attentatoire aux principes communautaires – interprétés à la lueur de la Charte – de libre circulation et de libre séjour de ces citoyens européens que sont les Roms (de nationalité roumaine ou bulgare le plus souvent)⁹⁹.

Il en va ainsi, à plus forte raison que les expulsions en question s'opèrent généralement de manière *collective*, en contradiction avec tous les standards internationaux¹⁰⁰. D'ailleurs, le caractère groupé (non suffisamment individualisé en tous cas) des expulsions de territoire donne à penser que les Roms sont visés *en tant que communauté* et, partant, font l'objet d'une discrimination sur une base ethnique, ce qui foulerait aux pieds la directive 2000/43/CE précitée¹⁰¹.

À cet égard, le Tribunal administratif du Lille a annulé un arrêté de reconduction à la frontière d'une ressortissante roumaine, entrée en France depuis moins de trois mois et installée illégalement sur un terrain appartenant à la communauté urbaine de Lille, pour les motifs suivants : «cette occupation illégale ne constituait pas en elle-même, en l'absence de circonstances particulières, une menace suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société et ne pouvait dès lors être considérée comme une menace pour l'ordre public» (au sens des articles L. 121-4 et L. 511-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)¹⁰².

Au final, l'article 34, paragraphe 3, de la Charte n'est pas le seul à pouvoir être utilisé dans une démarche d'interprétation d'une règle communautaire invoquée en lien avec l'expulsion des Roms. Divers autres droits inscrits dans cet instrument sont susceptibles d'être convoqués également : droit à la dignité

⁹⁷ Com. E.D.S., *Médecins du Monde - International c. France*, 11 septembre 2012 (fond.), récl. 67/2011. Voy. également Com. E.D.S., *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France*, 28 juin 2011 (fond.), récl. 63/2010, spéc. les paragraphes 65 et 66. Sur cette question, voy. N. BERNARD, «La lancinante question de l'expulsion des Roms, et autres considérations - À propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux le 11 septembre 2012», *Rev. trim. dr. h.*, 2013, pp. 909 et s.

⁹⁸ N° 48.

⁹⁹ L'auteur remercie Noria Derdek pour son analyse sur ce point.

¹⁰⁰ Voy. notamment l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme («Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites»). Cf. sur ce point l'important arrêt *Čonka c. Belgique* du 5 février 2002 de la Cour européenne des droits de l'homme.

¹⁰¹ Cf. de manière générale J.-Y. CARLIER, «La place des ressortissants de pays tiers dans la Charte», in J.-Y. Carlier et O. De Schutter, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Son apport à la protection des droits de l'homme en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 179 et s.

¹⁰² Décision n° 1005246 du 27 août 2010.

humaine¹⁰³, droit au respect du domicile¹⁰⁴, droit au respect de sa propriété/de ses biens¹⁰⁵, droit à un recours effectif devant un tribunal¹⁰⁶, interdiction des traitements inhumains et dégradants¹⁰⁷, droit au respect de la vie privée et familiale¹⁰⁸, interdiction des expulsions collectives¹⁰⁹, non-discrimination¹¹⁰, proportionnalité des peines¹¹¹, etc. Il est vrai que, parfois, ces expulsions se déroulent dans des conditions plus que préoccupantes: sans préavis, de nuit, accompagnées de violences policières ou de destructions d'effets personnels, n'aménageant pas toujours de possibilité de saisir un tribunal, conduisant à l'éclatement du noyau familial...

c) La politique sociale de l'Union

31. Impossible de ne pas pointer également les articles 151 et 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (et, plus globalement, le titre X relatif à la «Politique sociale»). Certes, ceux-ci ne concernent pas le droit au logement en tant que tel; ils visent plutôt les droits des *travailleurs*. Du reste, l'article 151, alinéa 1^{er}, fait référence tant à la Charte sociale européenne (non révisée) qu'à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs¹¹². Divers tempéraments peuvent cependant être apportés.

32. À s'en tenir strictement au texte tout d'abord, on relèvera que l'article 153, paragraphe 1^{er}, suivant lequel «l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants», est libellé de manière extensive puisqu'il désigne «la lutte contre l'exclusion sociale»¹¹³, sans autre forme de restriction. Certes, c'est expressément «en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151» que l'Union reçoit cette mission¹¹⁴, mais ledit article 151 n'est pas exclusivement tourné vers les travailleurs non plus, dès lors qu'il prône de façon large «l'amélioration des conditions de vie [...], permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le

¹⁰³ Article 1^{er}.

¹⁰⁴ Article 7.

¹⁰⁵ Article 17, paragraphe 1^{er}.

¹⁰⁶ Article 47.

¹⁰⁷ Article 4.

¹⁰⁸ Article 7.

¹⁰⁹ Article 19, paragraphe 1^{er}.

¹¹⁰ Article 21.

¹¹¹ Article 49, paragraphe 3.

¹¹² Voy. plus bas.

¹¹³ *Littera j*).

¹¹⁴ Article 153, paragraphe 1^{er}, *initio*.

développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions»¹¹⁵.

33. Par ailleurs, et plus fondamentalement, le droit au logement a toujours été conçu comme enchevillé avec le droit des travailleurs. Comment en effet, pour l'intéressé, prétendre jouir de bonnes conditions générales de travail s'il ne dispose pas, à la base, d'un logement adéquat? Au demeurant, il n'est pas de liberté de circulation ou d'établissement du travailleur sans possibilité pour celui-ci de s'implanter durablement sur un territoire (dans les mêmes conditions que les nationaux), par le biais d'un logement¹¹⁶. Ainsi, le règlement du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs¹¹⁷ énonce solennellement¹¹⁸ «que le droit de libre circulation exige, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, que soit assurée, en fait et en droit, l'égalité de traitement pour tout ce qui se rapporte à l'exercice même d'une activité salariée et à l'accès au logement»¹¹⁹.

C'est à ce titre que la Cour de justice n'hésite pas à faire de l'accès au logement (ou à la propriété du logement) le «complément nécessaire de la libre circulation des travailleurs»¹²⁰. Un impératif analogue doit bénéficier aux

¹¹⁵ Alinéa 1^{er}.

¹¹⁶ Où il pourra se retrancher et se ressourcer une fois le labeur du jour accompli.

¹¹⁷ Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

¹¹⁸ Dans l'un de ses considérants.

¹¹⁹ Voy. aussi les articles 9, paragraphe 1^{er} («Le travailleur ressortissant d'un État membre occupé sur le territoire d'un autre État membre bénéficie de tous les droits et de tous les avantages accordés aux travailleurs nationaux en matière de logement, y compris l'accès à la propriété du logement dont il a besoin»), 9, paragraphe 2 («Ce travailleur peut, au même titre que les nationaux, s'inscrire, dans la région où il est employé, sur les listes de demandeurs de logements dans les lieux où de telles listes sont tenues, et il bénéficie des avantages et priorités qui en découlent»), et 10, paragraphe 3 («Pour l'application des paragraphes 1^{er} et 2 [le regroupement familial], le travailleur doit disposer d'un logement pour sa famille, considéré comme normal pour les travailleurs nationaux dans la région où il est employé, sans que cette disposition puisse entraîner de discriminations entre les travailleurs nationaux et les travailleurs en provenance d'autres États membres»), entre autres.

¹²⁰ C.J.C.E., 30 mai 1989, *Commission des Communautés européennes c. République hellénique*, 305/87. Voy. également, dans un registre approchant, C.J.U.E., 8 mai 2013, *Éric Libert et autres c. Gouvernement flamand et All Projects & Developments NV e.a. c. Vlaamse Regering*, C-197/11 et C-203/11; 10 septembre 2009, *Commission des Communautés européennes c. République fédérale d'Allemagne*, C-269/07; 17 janvier 2008, *Commission des Communautés européennes c. République fédérale d'Allemagne*, C-152/05; 18 janvier 2007, *Commission des Communautés européennes c. Royaume de Suède*; 26 octobre 2006, *Commission des Communautés européennes c. République portugaise*, C-345/05.

membres de la famille du travailleur qui le rejoindraient par la suite¹²¹, ainsi que, plus particulièrement, aux enfants¹²². Et, en toute hypothèse, ces droits doivent être équivalents à ceux dont sont titulaires les nationaux.

d) La protection des consommateurs

34. Un autre domaine communautaire est à épinglez : celui de la protection des consommateurs. Le rapport avec la politique de l'habitat ? Tout simplement, c'est parfois d'un bien *immobilier* que ces consommateurs font l'acquisition. Et cette protection s'indique d'autant plus que, d'une part, les sommes en jeu sont particulièrement élevées (exposant l'intéressé à un endettement au long cours), de l'autre, une défaillance dans le remboursement du prêt emporte une sanction lourde de conséquences : l'aliénation du bien et l'éviction subséquente de ses occupants.

De manière générale (sans viser les transactions immobilières spécialement), l'Union a à cœur de prémunir les consommateurs contre les « clauses abusives » qui émaillent certaines conventions : cette protection compense en quelque sorte leur position d'infériorité dans la négociation contractuelle¹²³. Une directive a été prise en ce sens expressément¹²⁴, qui précise que de pareilles clauses « ne lient pas » le consommateur¹²⁵. Précisément, la crise qui ravage actuellement un pays comme l'Espagne par exemple a entraîné une augmentation considérable des arriérés de paiement de prêt hypothécaire et, *in fine*, des expulsions... sans que la législation protège toujours suffisamment les droits du propriétaire dépossédé.

¹²¹ C.J.C.E., 18 mai 1989, *Commission c. République fédérale d'Allemagne*, 249/86. Imposer au travailleur – à titre de condition mise à la prorogation de la carte de séjour des membres de sa famille – qu'il vive, une fois que sa femme et ses enfants l'ont rejoint, dans un logement approprié (alors que le bien est sans doute devenu trop exigü du fait de cette arrivée) viole le règlement 1612/68 précité.

¹²² C.J.U.E., Gde Ch., 23 février 2010, *London Borough of Harrow c. Nimco Hassan Ibrahim et Secretary of State for the Home Department*, C-310/08. Exiger de l'enfant d'un ressortissant communautaire (ayant travaillé dans un État de l'Union) désireux de toucher une aide au logement, qu'il dispose dans le pays d'accueil de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète méconnaît les obligations portées par ledit règlement 1612/68.

¹²³ À tout le moins lorsque le cocontractant est un professionnel.

¹²⁴ Directive 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs. « Une clause d'un contrat n'ayant pas fait l'objet d'une négociation individuelle est considérée comme abusive lorsque, en dépit de l'exigence de bonne foi, elle crée au détriment du consommateur un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties découlant du contrat » (article 3, paragraphe 1^{er}).

¹²⁵ Article 6, paragraphe 1^{er}.

35. À cet égard, la Cour de justice vient de rendre, ce 14 mars 2013, un arrêt des plus intéressants¹²⁶. Étaient mises en cause les règles procédurales espagnoles qui empêchent le propriétaire visé par une procédure de saisie du bien de contester celle-ci valablement. De fait, la suspension judiciaire de l'exécution de la décision de vente du logement n'est autorisée que pour une liste limitative de motifs, dont ne fait *pas* partie l'existence d'une clause abusive; c'est *ex post* seulement que l'intéressé pourra s'opposer (une fois l'expulsion intervenue donc), et la compensation sera alors d'ordre indemnitaire exclusivement. Or celle-ci est «incomplète et insuffisante», estime la Cour¹²⁷. Dès lors, ce régime «est de nature à porter atteinte à l'effectivité de la protection voulue par la directive»¹²⁸. «Il en va d'autant plus ainsi lorsque [...] le bien faisant l'objet de la garantie hypothécaire est le logement du consommateur lésé et de sa famille, ce mécanisme de protection des consommateurs limité au paiement de dommages et intérêts ne permettant pas d'empêcher la perte définitive et irréversible dudit logement»¹²⁹.

C'est l'occasion de rappeler ici que le bénéfice du droit (à une aide) au logement n'est nullement réservé aux locataires. Cette prérogative profite, indépendamment du mode juridique de mise à disposition du bien, à tout qui désire installer son cadre de vie dans un habitat déterminé et entend s'y maintenir

e) La cohésion territoriale

36. À côté de ces textes communautaires principaux, il en est d'autres, moins connus peut-être, mais tout autant susceptibles de sous-tendre une question préjudicielle. Songeons ainsi à l'article 174 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; aux fins de «promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union», cette disposition appelle l'Europe au «renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale». Concrètement, celle-ci doit «réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées», tout en accordant une «attention particulière» à certaines d'entre elles (zones rurales ou en transition industrielle, entre autres).

37. Cet article 174 peut sans peine être relié à des politiques nationales en matière de logement, comme celles qui s'emploient, dans une optique de réno-

¹²⁶ C.J.U.E., 14 mars 2013, *Mohamed Aziz c. Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, C-415/11.

¹²⁷ Point 60.

¹²⁸ Point 59.

¹²⁹ Point 61.

vation urbaniste, à relever des quartiers disqualifiés. Or, par défaut de régulation sur les prix (à l'acquisition ou à la location), ces politiques se révèlent généralement incapables d'endiguer les phénomènes de *gentryfication* qui bouleversent la composition sociologique des périmètres ainsi réhabilités, qui voient une population aisée se substituer aux habitants de souche, contraints de quitter un quartier devenu inaccessible financièrement pour eux¹³⁰. Le droit au logement de deux-ci s'en trouve indéniablement bafoué.

38. Par ailleurs, des mesures nationales qui, délibérément ou par effet induit, aboutissent à cantonner des publics dans des périmètres de relégation (des ghettos) méconnaissent également le droit à la cohésion territoriale; celui-ci, analysé à l'aune de l'article 34, paragraphe 3, de la Charte, pourrait bien s'opposer à ces mesures. Ce, pour autant que l'on accepte de voir le logement autrement que comme une «boîte» totalement isolée de son contexte extérieur, ce que l'on s'emploiera à faire plus loin¹³¹.

39. On relèvera enfin que le règlement européen du 19 mai 2010 a élargi substantiellement les critères applicables à l'attribution des fonds FEDER¹³² (chargés de contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux). Précédemment, les «dépenses de logement» n'étaient éligibles que pour les pays ayant adhéré à l'Union à partir du 1^{er} mai 2004¹³³; désormais, elles sont ouvertes à tous les États membres, mais «seulement dans le cadre d'une approche intégrée pour les communautés marginalisées»¹³⁴.

La référence à des populations en état de précarité fait incontestablement écho à la propre formulation de l'article 34, paragraphe 3, de la Charte, qui réserve le bénéfice du droit à une aide au logement à «ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes». Peut-on trouver là matière à fonder en droit une

¹³⁰ Voy. notamment M. VAN CRIEKIGEN, «Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles?», *Brussels studies*, n° 1, décembre 2012.

¹³¹ N° 50.

¹³² Règlement 437/2010/UE du Parlement et du Conseil du 19 mai 2010 modifiant le règlement 1080/2006/CE relatif au Fonds européen de développement régional et portant sur l'éligibilité des interventions dans le domaine du logement en faveur des communautés marginalisées. Voy. également le règlement (CE) n° 397/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 modifiant le règlement (CE) n° 1080/2006 sur le Fonds européen de développement régional en ce qui concerne l'éligibilité des investissements en efficacité énergétique et en énergies renouvelables dans le secteur du logement.

¹³³ Article 7, paragraphe 2, du règlement 1080/2006/CE du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement 1783/1999/CE.

¹³⁴ Voy. le nouvel article 7, paragraphe 2, du règlement 1080/2006/CE, intégralement remplacé par l'article 1^{er} du règlement 437/2010/UE.

procédure préjudicielle (au cas, par exemple, où les autorités nationales refuseraient l'allocation des moyens européens à tel ou tel projet¹³⁵)? La chose est douteuse, dans la mesure le règlement FEDER est purement incitatif ou facultatif pour les États, ne leur imposant aucune obligation en tant que telle¹³⁶. Toutefois, une telle démarche pourrait se justifier s'il s'avère que le refus de financement s'explique par le fait que l'argent communautaire est plutôt destiné (par le pays en cause) à un public *peu* marginalisé.

Ceci étant, le règlement base en question (1080/2006/CE) est en passe d'être abrogé. Toutefois, le texte pressenti pour s'y substituer¹³⁷ ne mentionne *plus* la matière du logement en soi, ce qui pourrait constituer un nouvel obstacle juridique. Cependant, des points d'arrimage alternatifs pourraient se dégager¹³⁸.

f) Le droit à l'environnement

40. Dans le même registre, on relèvera que l'Union est également commise, par l'article 191, paragraphe 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à «la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement»¹³⁹. Or il est notoire que l'environnement et le logement entretiennent une relation d'étroite interdépendance. Il n'est pas de droit au logement, autrement dit, si l'habitat est sis dans un cadre de vie malsain. À preuve ou à témoin, la Cour européenne des droits de l'homme a tracé une corrélation explicite entre les deux notions, estimant que «des atteintes graves

¹³⁵ Ce qui méconnaîtrait le droit à une aide au logement des personnes concernées par le projet évincé.

¹³⁶ Voy. sur ce point A. FUCHS-CESSOT, «Droit de l'Union européenne et droit au logement : perspectives contentieuses», texte de son intervention à la conférence organisée le 22 mai 2013 dans le cadre de l'«Atelier droit au logement et Europe» par le «SERDEAUT» (Sorbonne Etudes et recherche en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Tourisme) sur le thème «Droit de l'Union européenne et droit au logement».

¹³⁷ Proposition de règlement 437/2010/UE du Parlement et du Conseil du 6 octobre 2011 relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006, COM(2011) 614 final.

¹³⁸ D'abord, le «développement urbain durable» est bel et bien visé par le nouveau règlement FEDER (et donc finançable), ce qui fait indubitablement signe vers la matière de l'habitat au sens large (voy. les articles 7 et s. du projet de règlement). En matière d'efficacité énergétique, ensuite, le texte mentionne *expressis verbis* – au titre d'«investissements prioritaires» – le «secteur du logement» (article 5, 4°, c).

¹³⁹ Premier tiret. Cf. sur la question L. IAPICHINO, «L'environnement en tant que droit individuel dans l'Union européenne», in J. RIDEAU, *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne - Dans le sillage de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 131 et s.

à l'environnement peuvent toucher le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à leur vie privée et familiale»¹⁴⁰.

g) Le droit à la santé

41. Enfin, ce même article 191, paragraphe 1^{er}, assigne à l'Union une mission de «protection de la santé des personnes»¹⁴¹. Ici aussi, les corrélations avec la matière du logement sont légion, sur divers plans.

D'abord, par ses matériaux de construction, un logement peut porter gravement atteinte à la santé de ses habitants (saturnisme imputable à la présence de tuyaux en plomb, par exemple)¹⁴². Et cette pollution intérieure peut atteindre des niveaux tels qu'elle est susceptible alors de muter en problème de santé publique, autre thématique brassée par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹⁴³.

C'est, ensuite, le non-respect des normes de salubrité qui hypothèque la santé des occupants ; on ne compte plus à cet égard les cas d'apparitions d'asthme dû à l'humidité par exemple. «L'habitation insalubre est celle dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation», observe à cet égard la section du contentieux administratif du Conseil d'État de Belgique, «celle qui, étant un foyer d'infection ou ne répondant plus à ce qui est considéré comme étant aujourd'hui le strict minimum en matière d'hygiène, menace non seulement la santé d'éventuels occupants, mais aussi la santé publique en général»¹⁴⁴. C'est, du reste, quand la santé publique en général est affectée par un immeuble (rongé par la mûre par exemple, ou encore infesté par les rongeurs, tous cas où le problème risque de «déborder» chez le voisin) que le bourgmestre est conduit à intervenir sur la base de sa compétence propre (la police générale du logement, adossée à l'article 135 de la nouvelle loi communale en Belgique), aux fins de fermer les lieux¹⁴⁵. Et le bien-être phy-

¹⁴⁰ Arrêt *Guerra et autres c. Italie* du 19 février 1998, § 60. Voy. aussi, émanant de la même juridiction, l'arrêt *Fadeyeva c. Russie* du 9 juin 2005, § 88.

¹⁴¹ Deuxième tiret.

¹⁴² Voy. notamment F. JADOUL, «Pollution intérieure et précarité», *L'Observatoire*, n° 65/2010, pp. 85 et s.

¹⁴³ Article 168.

¹⁴⁴ Voy. notamment C.E., XIII^e ch., 21 février 2002, *Dejardin*, n° 103.845, *Échos log.*, 2002, p. 154.

¹⁴⁵ Voy. N. BERNARD, «Motivation et conséquences sur le plan administratif d'un arrêté d'inhabitabilité», in N. BERNARD et G. DE PAUW (dir.), *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 94 et s.

sique¹⁴⁶ des occupants n'est pas ici seul en péril ; la santé *mentale* est également affectée dans un logement (ou un quartier) inadéquat¹⁴⁷.

Lui aussi, en effet, le quartier peut être pathogène¹⁴⁸. Signe de la fécondité de cette approche, le Comité européen des droits sociaux a jeté une stimulante passerelle conceptuelle entre droit à la santé et droit à l'environnement¹⁴⁹. Ce qui, très concrètement, l'a amené (dans d'autres espèces) à fustiger la situation des Roms, dont les campements se trouvent «coincés sous un pont, entre une autoroute et une voie ferrée à quelques mètres d'un périphérique»¹⁵⁰.

Enfin, la santé des habitants peut être gravement atteinte aussi par des mesures d'expulsion qui ne seraient pas agrémentées d'une solution de relogement. Parfois, le remède à l'insalubrité (la mise à la rue) peut se révéler pire que le problème...

h) L'accueil des demandeurs d'asile

42. Dans le vivier des normes communautaires susceptibles d'avoir un prolongement dans le domaine du logement, il convient encore d'examiner celle qui a trait à l'accueil des demandeurs d'asile. Ainsi, la directive du 27 janvier 2003, qui impose un certain nombre de contraintes en la matière aux États, contient diverses obligations en lien avec le logement¹⁵¹. D'abord, elle veille à préciser que, par «conditions matérielles d'accueil», il y a lieu d'entendre «le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière»¹⁵². Par ailleurs, «lorsqu'ils fournissent un logement au demandeur, les États membres

¹⁴⁶ Intoxications au CO (qui tuent régulièrement), allergies provoquées par les problèmes d'humidité, saturnisme, etc.

¹⁴⁷ Comme la dépression ou la claustrophobie. Voy. N. BERNARD, «Le logement et la santé mentale au prisme de la loi», *Échos log.*, 2010, n° 2, pp. 14 et s.

¹⁴⁸ Cf. C. Ross, «Les quartiers défavorisés et la dépression chez l'adulte», *Échos log.*, 2001, pp. 1 et s.

¹⁴⁹ «Le Comité s'est fondé sur le lien croissant qui est fait aujourd'hui par les États parties à la Charte et les autres instances internationales (voy. plus bas) entre la protection de la santé et la garantie d'un environnement sain pour interpréter l'article 11 de la Charte (droit à la protection de la santé) comme garantissant le droit à un environnement sain» (Com. E.D.S., *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme (FMDH) c. Grèce*, 6 décembre 2006 (fond), récl. 30/2005, § 195).

¹⁵⁰ Com. E.D.S., *Forum européen des Roms et des gens du voyage c. France*, 24 janvier 2012 (fond.), récl. 64/2011, § 128.

¹⁵¹ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

¹⁵² Article 2, j).

prennent les mesures appropriées pour préserver dans la mesure du possible l'unité de la famille qui est présente sur leur territoire»¹⁵³. Et, quand le logement est fourni en nature, il doit l'être sous l'une des formes prescrites¹⁵⁴, étant entendu que les occupants doivent pouvoir y jouir d'une «protection de leur vie familiale»¹⁵⁵. Enfin, il n'est permis de transférer les demandeurs d'asile d'un logement à l'autre «que lorsque cela est nécessaire»¹⁵⁶. Gageons qu'il y a là ample matière à fonder en droit un recours préjudiciel lorsqu'un pays prend une mesure – discutable – d'hébergement des demandeurs d'asile, recours à apprécier (on l'aura compris) à l'enseigne de l'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux.

D. « *Mettre en œuvre* » le droit de l'Union

43. C'est dit, le respect de la Charte ne s'impose aux États que lorsque leurs réglementations touchent aux compétences communautaires. Une question se profile dans la foulée : c'est, plus précisément, quand ils «mettent en œuvre» le droit de l'Union que les États sont commis à l'observance de cet instrument¹⁵⁷. Or que recouvre exactement ce vocable ? Faut-il, concrètement, que le pays ait adopté une mesure formelle (de transposition d'une directive¹⁵⁸ par exemple) ? Ou, plus simplement, l'État est-il concerné dès qu'une de ses actions (même non motivée par le souci de donner exécution au droit communautaire) a trait aux prérogatives de l'Union, voire une de ses abstentions ?

44. En fait, cette question n'est pas neuve. Elle se posait déjà il y a vingt ans, à propos plus largement de la soumission aux principes généraux communautaires des législations internes. La Cour oscillait alors entre deux positions : restrictive (l'arrêt *Wachauf* semblant requérir une mise en œuvre formelle¹⁵⁹) et

¹⁵³ Article 8.

¹⁵⁴ À savoir, de simples locaux, des centres d'hébergement offrant un niveau de vie suffisant ou encore des maisons, des appartements, des hôtels privés (ou d'autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs). Voy. l'article 14, paragraphe 1^{er}.

¹⁵⁵ Article 14, paragraphe 2, a).

¹⁵⁶ Article 14, paragraphe 4.

¹⁵⁷ Article 51, paragraphe 1^{er}.

¹⁵⁸ Voy. notamment C.J.U.E., Gde Ch., 29 janvier 2008, *Productores de Música de España (Promusicae) c. Telefónica de España SAU*, C-275/06, point 68.

¹⁵⁹ C.J.C.E., 13 juillet 1989, *Hubert Wachauf c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, 5/88, point 19.

extensive (il suffit, dans l'arrêt *ERT*, que la loi «entre dans le champ d'application» du droit de l'Union¹⁶⁰).

Non tranché définitivement, le débat s'est prolongé jusqu'à nos jours, acquérant même une dimension supplémentaire depuis que les États doivent égard à ce nouvel instrument qu'est la Charte. Qu'en est-il dès lors, sachant que l'enjeu est aujourd'hui démultiplié ? Il semble qu'on s'achemine vers une prévalence de la thèse extensive. En 2011, la Cour se borne dans son arrêt *Dereci* à exiger de la mesure nationale qu'elle «relève du droit de l'Union»¹⁶¹. Cette tendance est confirmée¹⁶², puis amplifiée avec l'important arrêt *Åklagaren* du 26 février 2013 (qui mobilise les formulations utilisées aussi bien dans l'arrêt *ERT* – dûment crédité d'ailleurs – que dans l'arrêt *Dereci*)¹⁶³. Est irrelevante à cet égard la circonstance que les mesures nationales n'aient pas été prises dans le but de donner effet à une norme communautaire¹⁶⁴ ; admettre l'inverse, il est vrai, introduirait une dimension de subjectivité et d'intentionnalité extrêmement difficile à gérer, sur le plan probatoire notamment¹⁶⁵.

¹⁶⁰ « Dès lors qu'une telle réglementation entre dans le champ d'application du droit communautaire, la Cour, saisie à titre préjudiciel, doit fournir tous les éléments d'interprétation nécessaires à l'appréciation, par la juridiction nationale, de la conformité de cette réglementation avec les droits fondamentaux dont la Cour assure le respect [...] » (C.J.U.E., 18 juin 1991, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE et Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou c. Dimotiki Etairia Pliroforissis et Sotirios Kouvelas et Nicolaos Aydellas et autres*, C-260/89, point 42).

¹⁶¹ C.J.U.E., Gde Ch., 15 novembre 2011, *Murat Dereci et autres c. Bundesministerium für Inneres*, C-256/11, point 72.

¹⁶² Voy. notamment l'ordonnance C.J.U.E. du 12 juillet 2012, *Gennaro Currà et autres. c. Bundesrepublik Deutschland*, C-466/11, Point 26. Cf. aussi l'ordonnance C.J.U.E., 16 janvier 2008, *Olivier Polier c. Najar EURL*, C-361/07, point 15 ; C.J.U.E., 10 avril 2003, *Joachim Steffensen*, C-276/01, points 70 et 71.

¹⁶³ C.J.U.E., Gde Ch., 26 février 2013, *Åklagaren Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10, points 21 et 22 respectivement.

¹⁶⁴ « Le fait que les réglementations nationales qui servent de fondement auxdites sanctions fiscales et poursuites pénales n'aient pas été adoptées pour transposer la directive 2006/112 ne saurait être de nature à remettre en cause cette conclusion [les mesures nationales mettent bien en œuvre le droit de l'Union], dès lors que leur application tend à sanctionner une violation des dispositions de ladite directive et vise donc à mettre en œuvre l'obligation imposée par le Traité aux États membres de sanctionner de manière effective les comportements attentatoires aux intérêts financiers de l'Union » (point 28).

¹⁶⁵ Cf. S. PLATON, « La Charte des droits fondamentaux et la 'mise en œuvre' nationale du droit de l'Union : précisions de la Cour de justice sur le champ d'application de la Charte », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, chron. n° 11, 19 avril 2013.

Pour ces raisons, la formulation de l'article 51, paragraphe 1^{er}, peut paraître «maladroite»¹⁶⁶ en ce qu'elle fait accroire (par l'expression «mettre en œuvre le droit de l'Union») un retour en arrière, *quod non*¹⁶⁷.

45. On ne saurait cependant aller jusqu'à dire que l'arrêt *Åklagaren* signe l'avènement d'une quelconque logique absolutiste en matière d'application de la Charte, pour deux raisons au moins. D'abord, la Cour veille à circonscrire le périmètre de son intervention en précisant expressément que, lorsque la réglementation nationale n'émarge pas aux prérogatives communautaires, elle ne saurait prendre appui uniquement sur la Charte pour connaître du dossier. Ainsi, «les dispositions éventuellement invoquées de la Charte ne sauraient, à elles seules, fonder cette compétence»¹⁶⁸.

Que se passe-t-il, par ailleurs, si la mesure interne ne relève que *partiellement* du droit de l'Union (évoluant, pour le reste, dans l'orbite exclusive du droit national)? Les pays conservent-ils (ou retrouvent-ils) alors leur marge de manœuvre? La Cour répond par l'affirmative. Ainsi, «dans une situation dans laquelle l'action des États membres n'est pas entièrement déterminée par le droit de l'Union [...], il reste loisible aux autorités et aux juridictions nationales d'appliquer des standards *nationaux* de protection des droits fondamentaux», énonce la Cour, qui tient dans la foulée à préciser (opportunément): «[...] pourvu que cette application ne compromette pas le niveau de protection prévu par la Charte, telle qu'interprétée par la Cour, ni la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union»¹⁶⁹.

III. Des passerelles interprétatives multiples

46. L'intérêt de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne s'épuise pas dans les possibilités de recours (en manquement ou préjudiciel) que le citoyen est susceptible d'introduire; cet outil lance aussi des ponts entre, d'une part, les droits de l'homme qu'il promeut, de l'autre, certains

¹⁶⁶ A. BAILLEUX et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 262.

¹⁶⁷ Voy. à cet égard les *Explications*: «il résulte sans ambiguïté de la jurisprudence de la Cour que l'obligation de respecter les droits fondamentaux définis dans le cadre de l'Union ne s'impose aux États membres que lorsqu'ils *agissent dans le champ d'application* du droit de l'Union» (souligné par nous).

¹⁶⁸ Point 22 (c'est nous qui soulignons).

¹⁶⁹ Point 29. Sur ces questions, cons. également, dans la présente livraison de la *revue trimestrielle des droits de l'homme*, A. BAILLEUX «Entre droits fondamentaux et intégration européenne, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne face à son destin (C.J.U.E., *Stefano Melloni* et *Åkerberg Fransson*, 26 février 2013)».

référents interprétatifs. À bon droit, la Charte n'ambitionne pas de réinventer une matière déjà largement couverte par les conventions internationales (et depuis plusieurs décennies déjà); elle entend plutôt dès lors placer ses différents articles dans le sillon creusé par les instruments existants¹⁷⁰.

À cet égard, les *Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux* assument un rôle majeur¹⁷¹. « Bien que ces explications n'aient pas en soi de valeur juridique », précise le texte lui-même¹⁷², « elles constituent un outil d'interprétation précieux destiné à éclairer les dispositions de la Charte ». Le Traité sur l'Union européenne confirme : « Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions »¹⁷³. Et la Charte d'appuyer : « Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres »¹⁷⁴.

A. Le renvoi à l'article 31 de la Charte sociale révisée

47. Comment, dans ces *Explications*, le droit au logement est-il présenté? « Le paragraphe 3 [de l'article 34] s'inspire de l'article 13 de la Charte sociale européenne et des articles 30 et 31 de la Charte sociale révisée, ainsi que du point 10 de la Charte communautaire. Il doit être respecté par l'Union dans le

¹⁷⁰ « Bien sûr, l'idéal, de ce point de vue, eût été de reprendre telles quelles les dispositions de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, ce n'était pas possible dans la mesure où un des objectifs de la Charte [...] était de simplifier et d'actualiser les droits consacrés par la Cour, de façon à rendre la Charte lisible et compréhensible par les citoyens » (Fr. TULKENS et J. CALLEWAERT, « Le point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme », in J.-Y. CARLIER et O. DE SCHUTTER, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Son apport à la protection des droits de l'homme en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 221).

¹⁷¹ 2007/C 303/02, *J.O.U.E.* C-303/17 et s. du 14 décembre 2007. Élaborées initialement le 19 octobre 2000 (CHARTRE 4473/1/00 REV 1), sous la seule responsabilité du Bureau de la Convention sur la Charte des droits fondamentaux (chargée à l'époque d'élaborer un projet de texte), et adaptées en 2007 au moment de la signature du Traité de Lisbonne, ces *Explications* visent à donner pour chacun des articles de la Charte des renseignements aussi bien sur les sources normatives d'inspiration de ces dispositions que sur leur portée juridique.

¹⁷² Dans son préambule.

¹⁷³ Article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 3.

¹⁷⁴ Article 52, paragraphe 7.

cadre des politiques fondées sur l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne».

Que recouvrent ces dispositions (citées en vrac)? L'article 13 de la Charte sociale européenne¹⁷⁵ (non révisée s'entend) évoque le droit à l'assistance sociale et médicale, tandis que les articles 30 et 31 de la Charte sociale révisée¹⁷⁶ mobilisent respectivement, eux, le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que le droit au logement. Pour sa part, le point 10 de la Charte communautaire (des droits sociaux fondamentaux des travailleurs¹⁷⁷) proclame le droit à une protection sociale adéquate, là où l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne invite l'Union à soutenir et compléter l'action des États membres dans une série de domaines relevant de la politique sociale.

48. Parmi ces différentes dispositions, présentées officiellement comme des sources d'inspiration, c'est l'article 31 de la Charte sociale révisée qui va focaliser notre attention¹⁷⁸.

À titre liminaire, on relèvera une certaine convergence entre les deux instruments, en ce que cet article 31, comme l'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux, évoque à titre de public cible les personnes «qui ne disposent pas de ressources suffisantes»¹⁷⁹.

Ce renvoi à l'article 31, plus fondamentalement, s'avère lourd de conséquences (ou de virtualités plutôt), entre autres sur l'interprétation à donner à l'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux. De fait, le parallélisme s'arrête là : le texte de l'article 31 est largement plus explicite et multidimensionnel que celui de l'article 34, paragraphe 3. Et, par ailleurs, le

¹⁷⁵ Signée le 18 octobre 1961, à l'échelle du Conseil de l'Europe.

¹⁷⁶ Adoptée le 3 mai 1996, au sein du Conseil de l'Europe toujours.

¹⁷⁷ Signée le 9 décembre 1989 dans la giron de ce qu'on appelait encore la Communauté européenne. La substance des prérogatives contenues dans cet instrument a été reprise dans la Charte des droits fondamentaux (notamment au titre IV : articles 27 et s.). Par ailleurs, on trouve dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une mention appuyée de cet outil (article 151, alinéa 1^{er}), suivie (à l'article 153) d'un catalogue de droits directement dérivés de la Charte de 1989.

¹⁷⁸ L'article 30, a), de ce même instrument fait également référence au droit au logement, mais de manière incidente («En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, *au logement*, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille», souligné par nous). Par contraste, l'article 31 est tout entier consacré à cette prérogative.

¹⁷⁹ Article 31, 3^o, de la Charte sociale révisée; voy. plus bas, n^o 49.

Comité européen des droits sociaux (chargé de vérifier la bonne application par les États membres de la Charte sociale révisée) a eu l'occasion de développer une ample jurisprudence¹⁸⁰ sur cette question du droit au logement ; tous acquis – normatifs ou prétoriens – dont les organes d'interprétation de la Charte des droits fondamentaux auront dès lors à tenir compte¹⁸¹. Détaillons-les¹⁸².

49. En ce qui concerne les arguments de texte tout d'abord, on remarquera que l'article 31 décompose le « droit au logement » (qui compose son chapeau) en trois exigences distinctes : la jouissance d'un logement de qualité, l'éradication du « sans-abrisme » et l'accessibilité financière du logement. Ainsi, « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;
2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;
3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

Par rapport à l'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux, l'élargissement est frappant. Là où cette disposition se borne à édicter un droit à une « aide au logement », sans autre forme de précision, l'article 31 se montre autrement disert (et diversifié), qui brasse dans un même ensemble des exigences de qualité du logement, de coût et de prévention des expulsions (dans l'optique d'éviter que l'occupant devienne sans-abri). Ces indications enrichissent considérablement l'acception qu'il convient de réserver à la prérogative communautaire et, concrètement, lui donnent corps et contenu.

¹⁸⁰ Le terme « jurisprudence » doit idéalement s'accompagner de guillemets dans la mesure où, dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, ce comité agit comme un organe semi (ou quasi) juridictionnel.

¹⁸¹ Voy. sur la question N. BERNARD, « La Charte sociale révisée et le droit au logement - À propos de la condamnation de la France par le comité européen des droits sociaux », *Rev. trim. dr. h.*, 2009, pp. 1061 et s.

¹⁸² On se permettra, à titre liminaire, de pointer la contradiction existant dans le chef de certains États communautaires (comme l'Allemagne), qui, d'une part, restent en défaut de ratification de la Charte sociale révisée, de l'autre, n'hésitent pas à endosser le Traité sur l'Union européenne (et la Charte des droits fondamentaux y attachée, en ce compris son article 34, paragraphe 3). Une observation similaire peut prospérer à l'endroit des pays de l'Union (Belgique en tête) qui, tout en ayant ratifié cet instrument du Conseil de l'Europe, ont déclaré ne *pas* être liés par l'article 31. Il est vrai que cette disposition est plus ambitieuse que la première, mais ceci n'explique sans doute pas tout.

50. Il y a plus. Ce logement d'un niveau suffisant, spécifiquement, le Comité européen des droits sociaux lui a donné une définition extensive. Comment a-t-il « rempli » cette notion abstraite ? Le réflexe naturel consiste à lui associer des critères de salubrité (*sensu lato*) : électricité, chauffage, eau potable, sanitaires, etc., ce que le Comité n'a pas manqué de faire¹⁸³.

Il ne suffit cependant pas d'avoir un toit au-dessus de sa tête – fût-il aux normes – pour mettre en œuvre un véritable processus de revalidation sociale. Il peut bien être salubre, par exemple, le logement qui serait inadapté, excentré, situé au sein d'un quartier disqualifié (source par lui-même de discrimination), qui placerait l'occupant sous la menace constante de l'expulsion ou encore excéderait la capacité contributive de celui-ci... ce logement-là, en fait, non seulement ne parviendra pas à susciter chez l'habitant ce sentiment d'estime de soi, mais, bien plus, entravera probablement le développement identitaire de l'intéressé et hypothéquera son insertion dans la société. Précisément, « en vertu de l'article 31, § 1^{er}, pour qu'un logement puisse être considéré comme étant d'un niveau suffisant, il doit être situé en un lieu permettant l'accès aux services publics et où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires et autres services sociaux », déclare le Comité européen des droits sociaux¹⁸⁴. Et, la dimension de stabilité dans le temps et de protection contre les expulsions arbitraires n'a pas été omise par le Comité puisque le logement d'un niveau suffisant doit expressément être « assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux »¹⁸⁵. Loin d'être isolées, ces préoccupations font indubitablement écho aux observations générales (n^{os} 4 et 7) adoptées par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels¹⁸⁶.

¹⁸³ Voy. notamment Com. E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, 7 décembre 2005 (fond), récl. 27/2004, § 35).

¹⁸⁴ Com. E.D.S., *Médecins du Monde - International c. France*, 11 septembre 2012 (fond.), récl. 67/2011, § 61.

¹⁸⁵ Com. E.D.S., *Médecins du Monde - International c. France*, 11 septembre 2012 (fond.), récl. 67/2011, § 58. Voy. également Com. E.D.S., *Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri c. France*, 5 décembre 2007 (fond.), récl. 39/2006, § 76 ; *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, 7 décembre 2005 (fond), récl. 27/2004, § 35 ; *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, 8 décembre 2004 (fond), récl. 15/2003, § 24. Ces différentes décisions concernent toutes l'article 31, 1^o, de la Charte sociale révisée, sauf la dernière (qui met en jeu l'article 16).

¹⁸⁶ Voy., pour de plus amples développements sur la question, N. BERNARD, « La lancinante question de l'expulsion des Roms (et autres considérations) (Com. eur. dr. soc., *Médecins du Monde - International c. France*, 11 septembre 2012) », *Rev. trim. dr. h.*, 2013, pp. 909 et s.

B. *La Convention européenne des droits de l'homme*

51. Il n'y a pas que les *Explications* de la Charte des droits fondamentaux à faire mention d'autres instruments en matière de droits de l'homme ; les traités eux-mêmes opèrent de la sorte, contribuant par là à tisser un tissu interprétatif commun entre ces différentes prérogatives juridiques. Au passage, est réparé un « oubli » : la Convention européenne. À cet égard, l'article 6, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne dispose : « Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».

Quelle peut bien cependant être la valeur ajoutée (pour l'interprétation à donner à l'article 34, paragraphe 3, de la Charte) de pareil parrainage dans la mesure où le droit au logement ne figure *pas* dans la Convention européenne des droits de l'homme ? En fait, cette absence (compréhensible au demeurant sur un plan historique¹⁸⁷) n'a nullement empêché la Cour de s'emparer – et résolument ! – de cette problématique, par le truchement des articles 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants)¹⁸⁸, 6 (procès équitable)¹⁸⁹, 8 (respect du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile)¹⁹⁰ et

¹⁸⁷ En 1950 (année de conclusion de la Convention), les droits économiques, sociaux et culturels n'étaient qu'à leurs balbutiements. Par exemple, le Pacte des Nations Unies sur la question n'a été adopté que seize ans plus tard.

¹⁸⁸ La destruction (assurée avec le concours des forces de police qui plus est) de maisons appartenant à des Roms a contraint ces derniers, ainsi chassés de leur village, à « vivre dans des conditions déplorables ». Ces « souffrances mentales considérables » ont été vues par la Cour comme des « traitements dégradants », prohibés par l'article 3 (arrêt *Moldovan et autres c. Roumanie* du 12 juillet 2005). Et la circonstance que les habitants appartenaient la minorité rom n'était pas décisive *in specie* puisque des décisions similaires ont été rendues à propos de démolitions de logements menées par des gendarmes en Turquie à des fins de lutte contre le terrorisme (Cour eur. dr. h., arrêt *Dulas c. Turquie*, 30 janvier 2001 ; arrêt *Bilgin c. Turquie*, 16 novembre 2000).

¹⁸⁹ La Cour, dans son arrêt *Kotsar c. Russie* du 30 janvier 2009, a condamné l'État défendeur sur la base de l'article 6 de la Convention pour absence prolongée d'exécution d'un jugement attribuant un logement social à l'intéressé.

¹⁹⁰ Comme la Cour le mentionne dans son arrêt de Grande Chambre *Mentes c. Turquie*, du 28 novembre 1997, une indemnisation est due en cas d'incendie (bouté par les forces de sécurité) d'une habitation occupée par une personne qui n'en était aucunement propriétaire, « compte tenu de ses liens familiaux étroits [la requérante est la belle-fille du propriétaire] et de la nature de sa résidence ». En réalité, l'existence préalable de tels liens ne semble pas constituer pas une exigence formelle, puisque c'est au nom du respect de la vie privée et du domicile des preneurs, en général, que la Cour a estimé que la limitation apportée par une loi au droit du bailleur de donner congé

→

14 de la Convention (non-discrimination)¹⁹¹, voire 10 (liberté d'expression et liberté de recevoir des informations)¹⁹², sans oublier naturellement l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel (droit au respect de ses biens)¹⁹³.

←

à son locataire poursuivait un objectif légitime de politique sociale (Cour eur. dr. h., arrêt *Velosa Barreto c. Portugal*, 21 novembre 1995). L'immeuble loué, par soi, constitue le domicile du locataire et, à ce titre, mérite protection : arrêt *Blecic c. Croatie*, 29 juillet 2004 (même si, en l'espèce, la violation de l'article 8 n'a pas été retenue – il est vrai que la requérante n'habitait plus son appartement depuis plusieurs mois, lequel avait entre-temps été réinvesti par un tiers). Même l'illégalité de l'installation originale (au regard des exigences urbanistiques par exemple) ne saurait dépouiller l'occupant de son droit au respect du domicile, comme l'a admis la Cour dans son arrêt *Buckley c. Royaume-Uni* du 25 septembre 1996 ; le concept de domicile ne saurait se limiter en effet à des résidences légalement établies. Par ailleurs, les atteintes matérielles ou corporelles au domicile ne sont pas seules prohibées (entrée dans les lieux d'une personne non autorisée par exemple) ; des outrages *immatériels* sont également pris en considération. La Cour a développé, sous cet angle, une jurisprudence de type environnemental *sensu lato* digne d'intérêt (Cour eur. dr. h., arrêt *Giacomelli c. Italie*, 2 novembre 2006 ; arrêt *Fadeyeva c. Russie*, 9 juin 2005 ; arrêt *Moreno Gomez c. Espagne*, 16 novembre 2004 ; arrêt *Taskin et autres c. Turquie*, 10 novembre 2004 ; arrêt *Lopez Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994).

¹⁹¹ Une loi autrichienne réservait le droit à la transmission d'un contrat de bail aux seuls couples hétérosexuels. Dans son arrêt *Karner c. Autriche* du 24 juillet 2003, la Cour a peut-être admis le principe d'une telle limitation, mais jugé, en l'espèce, que *d'autres mesures* pouvaient aboutir au même résultat, ce qui automatiquement dépouille la disposition litigieuse de son caractère «nécessaire» et emporte subséquemment violation de l'article 14 (combiné ici avec l'article 8). Par ailleurs, «une décision de ne pas étendre la protection en question [bénéficiant à des preneurs habitant dans le parc privé] à des locataires de biens appartenant à l'État qui vivent au milieu de locataires de logements appartenant à des propriétaires privés requiert une justification spécifique», observe la Cour dans son arrêt *Larkos c. Chypre*, Gde Ch., du 18 février 1999, «d'autant que l'État est lui-même protégé par la législation lorsqu'il prend en location des biens appartenant à des particuliers» ; en l'absence de pareille justification, la loi querellée a été jugée constitutive de discrimination et, corrélativement, contraire à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁹² Cf. l'arrêt *Khurshid Mustafa et Tarzibachi c. Suède* du 16 décembre 2008, dans lequel la Cour condamne l'État défendeur pour l'expulsion de logement d'une famille ayant refusé de démonter son antenne parabolique permettant de capter la télévision du pays d'origine (l'Irak).

¹⁹³ Dans son arrêt *Sporrong et Lönnröth c. Suède* [plén.] du 23 septembre 1982, la Cour avait manifesté le souci d'assurer un «juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général». Il existe bien, confirme la Cour dans son arrêt *Spadea et Scalabrino c. Italie* du 28 septembre 1995, une «nécessité de ménager un juste équilibre entre les intérêts de la communauté et le droit des propriétaires». Plus fondamentalement, dans son arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* [plén.] du 21 février 1986, la Cour européenne des droits de l'homme déclare en termes exprès : «les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché». Quelques années plus tôt, au demeurant, la Commission européenne des droits de l'homme avait déjà érigé en un «objectif légitime de politique sociale» la «protection des intérêts

→

Appréhendée de manière *médiate*, la Convention offre donc un espace incontestable au droit au logement¹⁹⁴. «The Convention is indeed permeable to housing rights if interpreted in a dynamic and constructive manner», embraie Padraic Kenna¹⁹⁵.

←

des locataires dans une situation caractérisée par la pénurie de logements à bon marché» (décision *X c. Autriche* [plén.], 3 octobre 1979). La Cour réitérera sa position, dans l'arrêt *Tanganelli c. Italie* du 11 janvier 2001 notamment, où il est dit que le «logement occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes». Soulignons, enfin, que la Cour a réputé conforme au droit de propriété une législation autrichienne destinée à «ramener les loyers à un niveau socialement plus acceptable» (arrêt *Mellacher et autres c. Autriche* [plén.], 19 décembre 1989). Certes, admet la Cour, «sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constituerait d'ordinaire une atteinte excessive qui ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1^{er} du Protocole n° 1»; il n'empêche, ce dernier droit «ne garantit pourtant pas dans tous les cas le droit à une compensation intégrale», dès lors que «des objectifs légitimes 'd'utilité publique', tels qu'en poursuivent des mesures de réforme économique ou de justice sociale, peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande» (arrêt *James et autres* précité, ainsi que l'arrêt *Biozokat c. Grèce* du 9 octobre 2003). En amont même, la notion de «biens» telle que protégée par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel a connu une extension notable de son contenu. Ce concept tout d'abord s'étend, à l'instar du domicile, au-delà du simple droit de propriété (affaire *Broniowski c. Pologne*, Gde Ch., 22 juin 2004); il peut aller jusqu'à couvrir des «intérêts patrimoniaux» (arrêt *Öneryildiz c. Turquie*, Gde Ch., 30 novembre 2004). Le requérant, dans cette affaire, avait vu son habitation – construite illégalement sur une décharge – soufflée par une explosion causée par la négligence des autorités. La Cour reconnaît que l'intéressé n'était propriétaire ni de son habitation ni du terrain et qu'il ne pouvait, du reste, se targuer d'aucune espérance légitime de se voir céder le terrain (et encore moins d'une créance certaine). La Cour, toutefois, est amenée à constater «une tolérance des autorités de l'État face aux actions des requérants», ce qui lui permet «de juger que les autorités ont *de facto* reconnu que l'intéressé et ses proches avaient un intérêt patrimonial tenant à leurs habitations et à leurs biens meubles».

¹⁹⁴ Voy. sur le thème P. LAMBERT, «Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme», in *Le droit au logement : vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 13 et s.; Fr. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, «Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme. Bilan et perspectives», in N. BERNARD et Ch. MERTENS, *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, Namur, ministère de la Région wallonne, collection Études et documents, 2005, pp. 311 et s.; S. PRISO, «La dignité par le logement : l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la CEDH et la lutte contre la précarité», in J.-Y. MORIN, *Les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 117 et s.; N. BERNARD, «Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel préalable - La Cour européenne des droits de l'homme et le droit au logement», note sous Cour eur. dr. h., arrêt *McCann c. Royaume-Uni* du 13 mai 2008, *Rev trim. dr. h.*, 2009, pp. 527 et s.

¹⁹⁵ P. KENNA, «Housing rights: positive duties and enforceable rights at the European court of human rights», *E.H.R.L.R.*, 2008, n° 2, pp. 198.

Quoi qu'il en soit, c'est non seulement à la Convention européenne en tant que telle que les instruments communautaires renvoient, mais également à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg¹⁹⁶.

En guise de conclusion

55. Au final, et suivant l'enseignement de l'arrêt *Kamberaj* précité, ces interdépendances multiples entre instruments en matière de droits de l'homme donnent à voir, au-delà du substrat interprétatif commun, un intéressant rapport de conformité en cascade. Ainsi, mesure nationale, directive communautaire (ou traité), Charte des droits fondamentaux et autres outils internationaux entretiennent entre eux une relation gigogne : la loi doit être compatible avec la directive (ou, *a fortiori*, le Traité), qui est censée elle-même être conforme à la Charte (l'article 34, paragraphe 3, en particulier), laquelle doit se lire à la lumière de ces autres conventions internationales (spécialement l'article 31 de la Charte sociale révisée, mais pas uniquement). Et ces conventions ont quelque chose de providentiel dans la mesure où les dispositions de la Charte pèchent parfois par laconisme.

Par la bande, c'est bien la compatibilité des lois nationales avec la Charte qui est ainsi vérifiée. Car ces normes communautaires, dont l'interprétation officielle est sollicitée auprès de la Cour, sont elles-mêmes mobilisées dans des conflits internes, en s'opposant à des lois nationales.

56. *Ab initio*, l'article 34, paragraphe 3, a pu être perçu comme une prérogative «dont l'intensité juridique et la justiciabilité sont faibles, l'articulation entre le droit fondamental et les pratiques étatiques étant lâche et peu

¹⁹⁶ Ainsi, le préambule de la Charte dispose ce qui suit : «La présente Charte réaffirme, dans le respect des compétences et des tâches de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité, les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par l'Union et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme». Par ailleurs, les *Explications* déclarent : «Le sens et la portée des droits garantis sont déterminés non seulement par le texte de ces instruments [la Convention et ses protocoles], mais aussi par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et par la Cour de justice des Communautés européennes».

contraignante»¹⁹⁷. Gageons que le système ici proposé, adossé au mécanisme du recours préjudiciel, est susceptible de faire bouger les lignes.



Le site internet de la *revue* propose à ses lecteurs un dossier permettant d'accéder rapidement aux principaux actes et documents renseignés dans l'article qui précède (www.rtdh.eu, onglet «Sommaires», «n° 97 janvier 2014», cliquer ensuite sur le titre de l'article).

¹⁹⁷ M. BORGETTO et R. LAFORE, «Article II-94», in L. Burgorgue-Larsen, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Commentaire article par article*, partie II, «La Charte des droits fondamentaux de l'Union», Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 463.