



Le Magazine de la FEANTSA - Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL

Sans-abri en Europe

Automne 2008

**Droit au logement :
des clés pour avancer**



FEANTSA



DANS CE NUMÉRO

- 2 Editorial
- 3 Instruments internationaux du droit au logement
Dr. Padraic Kenna
- 5 Les droits sociaux et la mise en œuvre du droit au logement
Thomas Hammarberg
- 7 La mise en œuvre effective du droit au logement des personnes sans-abri ou mal logées : le rôle de la Charte sociale européenne
Régis Brillat
- 9 La France sanctionnée par le Conseil de l'Europe sur le droit au logement
Dr. Padraic Kenna et Marc Uhry
- 12 Le droit au logement au sein de l'Union européenne
Ioannis Dimitrakopoulos
- 15 Portée et signification du droit au logement
Nicolas Bernard
- 17 L'impact du droit européen sur le droit au logement : l'exemple du droit de propriété
Marc Uhry
- 20 Le droit au logement en Écosse
Tom Mullen
- 23 L'état d'avancement du DALO en France
Bernard Lacharme
- 25 Le droit individuel au logement en Finlande
Jan-Erik Helenelund
- 27 Nouveaux éléments dans la stratégie finlandaise de lutte contre le sans-abrisme
Peter Fredriksson
- 29 Dans l'attente du miracle espagnol : Réflexions concernant le rapport de visite de l'Organisation des nations unies
Guillem Fernández
- 31 Jurislogement : un réseau multidisciplinaire pour le droit au logement
Noria Derdek

COURRIERS À L'ÉDITEUR

Nous aimerions vous offrir l'opportunité de commenter les articles publiés dans ce numéro. Si vous désirez partager vos idées, réflexions ou réactions, veuillez envoyer un courriel à charlotta.odlind@feantsa.org

Droit au logement: des clés pour avancer

L'accès à un logement adéquat peut être considéré comme une condition préalable à la jouissance des droits de l'Homme fondamentaux. Avoir un logement sûr, adéquat et abordable est essentiel pour l'atteinte d'un niveau de vie décent et l'épanouissement de la vie humaine au-delà de la simple survie.

Ce numéro de Sans-Abri en Europe analyse le droit au logement sous différents angles. La première partie se concentre sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, et analyse le cadre et les mécanismes qui existent actuellement au niveau européen et international pour assurer et promouvoir le droit au logement. Le Dr Padraic Kenna, chargé d'enseignement à l'Université nationale d'Irlande, Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme au Conseil de l'Europe et Régis Brillat, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux du Conseil de l'Europe soulignent les rôles de l'UE, de l'ONU et du Conseil de l'Europe dans ce contexte.

Marc Uhry et le Dr Padraic Kenna décrivent la manière dont la FEANTSA et ATD Quart-Monde ont utilisé le mécanisme de réclamation collective du Conseil de l'Europe pour démontrer que la France n'était pas parvenue à assurer la mise en œuvre effective du droit au logement pour tous, en particulier pour les personnes les plus vulnérables. Dans leur article, ils analysent les implications de la décision du Comité européen des Droits sociaux pour la France et les autres États membres.

Ioannis Dimitrakopoulos, Chef du département Égalité et Droits des citoyens de l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) donne un aperçu du travail de l'Agence et se concentre en particulier sur les groupes qui sont particulièrement vulnérables quant à la discrimination du logement, à savoir les immigrants, les migrants en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les Roms.

La deuxième partie de ce numéro analyse le droit au logement sous une perspective plus philosophique. Nicolas Bernard, professeur aux Facultés Universitaires St. Louis en Belgique, pose quelques questions essentielles, comme la signification du « droit au logement » et du « logement décent ». Il demande pour quel public le droit au logement devrait être préconisé et si les titulaires de droits devraient également être tenus par des devoirs. Marc Uhry, qui travaille pour Alpil, parle de la propriété, comparant le concept utilisé dans la Common Law et les principes du droit romain, et souligne la difficulté de traduire, définir et comprendre les termes de « bien » et « propriété ».

La troisième partie du magazine est consacrée à quatre études de cas nationales. Tom Mullen, professeur de droit à l'Université de Glasgow, résume les droits des personnes sans-abri en Écosse et explique la manière dont la loi écossaise sur le sans-abrisme de 2002 a contribué à réduire le sans-abrisme, alors que Bernard Lacharme, secrétaire général du HCLPD donne un aperçu des progrès réalisés dans le domaine du droit au logement en France, qui inclut bien entendu les premières conclusions sur la mise en œuvre de la

loi DALO, à savoir la loi sur le logement opposable, entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Jan-Erik Helenelund, chercheur à l'Université de Vaasa et Peter Fredriksson, conseiller général au ministère de l'environnement en Finlande, analysent respectivement le droit au logement pour les personnes sans domicile et la conception, le financement et l'impact de la stratégie de lutte contre le sans-abrisme en Finlande. Cette stratégie ambitieuse vise à mettre un terme au sans-abrisme de long terme d'ici 2015, et à fermer progressivement tous les refuges de nuit et les centres d'hébergement, afin que les solutions temporaires soient entièrement remplacées par des solutions permanentes. Pour conclure, Guillem Fernandez donne un aperçu de la situation du logement en Espagne, en se référant au rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur le logement convenable.

La dernière partie de ce numéro analyse le pouvoir des réseaux et comment l'« approche ascendante » peut être utilisée en vue d'une application efficace du droit au logement. Noria Derdek, responsable juridique à la Fapil, explique comment « Jurislogement », un réseau multidisciplinaire promu par des avocats d'associations, peut améliorer la sensibilisation et la connaissance des dispositions légales applicables aux problèmes de logement et peut contribuer au développement d'une jurisprudence faisant du logement un droit humain.

La FEANTSA et ses organisations membres plaident depuis longtemps en faveur du droit au logement¹ et soutiennent une approche basée sur les droits humains dans la lutte contre l'exclusion liée au logement. Son groupe d'experts sur le droit au logement rassemble des experts venant de différents États membres de l'UE. Au cours de ces dernières années, il a été impliqué dans différentes activités, telles que : la publication d'un livre intitulé "Housing Rights and Human Rights" (2005) ; l'organisation conjointe d'une conférence sur le droit au logement en Europe à Helsinki (2006) ; une réclamation collective contre la France pour non respect de l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée (2006)² ; et l'élaboration d'une section pour le site Internet consacrée aux instruments et mécanismes internationaux sur le droit au logement (2007)³, incluant une base de données des décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme relatives au droit au logement (2008)⁴. Dans le cadre de ses efforts pour contribuer à développer davantage les normes internationales, la FEANTSA a récemment introduit une réclamation collective contre la Slovaquie, qui porte sur la situation des locataires vivant dans des logements restitués.

Cet automne, la FEANTSA va également lancer Housing Rights Watch, un réseau interdisciplinaire européen d'experts du logement et de juristes engagés à promouvoir le droit au logement. Ce réseau facilitera l'échange d'informations, en particulier sur des jurisprudences pertinentes à différents niveaux. Des précisions supplémentaires seront bientôt disponibles sur le site Internet de la FEANTSA.

La FEANTSA souhaite remercier sincèrement toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce nouveau numéro du magazine.

1 Pour toute information sur le droit au logement au sein de la FEANTSA, veuillez contacter stefania.delzotto@feantsa.org

2 Pour plus de renseignements : <http://feantsa.horus.be/code/FR/pg.asp?Page=928>

3 Pour plus de renseignements : <http://feantsa.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=677> (actuellement disponible en anglais)

4 Pour de plus amples renseignements : <http://feantsa.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=695>



Instruments internationaux du droit au logement

Par Dr. Padraic Kenna¹, Chargé d'enseignement, Faculty of Law, National University of Ireland, Galway

INTRODUCTION

Le droit au logement a acquis une importance nouvelle au cours des dernières années, ce qui a contribué à mettre les politiques en matière de logement et les campagnes de lutte contre l'exclusion liée au logement au premier plan. Ce droit agit de plus en plus comme une force qui contrebalance les politiques de logement néo-libérales. Dans le cadre des instruments en matière de droits de l'homme² européens, inter-américains, africains et de l'ONU³, le droit au logement est à présent considéré comme partie intégrante des droits économiques, sociaux et culturels. La clarification des contenus et des obligations en termes de droit au logement, y compris les concepts d'obligations minimales de base et de réalisation progressive et ceux de violation des droits sont à présent largement intégrés et acceptés dans le contexte du droit à un niveau de vie suffisant.⁴

L'UNION EUROPÉENNE

En Europe, l'inclusion du droit à une aide au logement dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE place le droit au logement en parallèle avec la liberté de circulation du capital, du travail et des services et d'autres mesures de l'Union concernant le marché.⁵ L'article 34(3) de la Charte des droits fondamentaux précise :

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 modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.

De nombreuses autres mesures légales de l'UE, comme la protection des consommateurs, vont dans le sens d'un renforcement du droit au logement.

L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

La Déclaration universelle des droits de l'homme⁶ reconnaît le droit au logement dans son article 25, qui stipule que :

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

De la même façon, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* de 1966, aujourd'hui ratifié par presque tous les États (bien que pas par les États-Unis), reconnaît le droit au logement.⁷

Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

Les États ayant ratifié le Pacte doivent reconnaître ce droit au logement, respecter des obligations « minimales de base », assurer la non-discrimination et édicter des mesures législatives et des politiques appropriées visant à la réalisation progressive de ces droits.⁸ L'observation générale n°4 sur le droit à un logement suffisant précise quelles sont les garanties minimales de base qui, en vertu du droit international public, sont légalement acquises par toutes les personnes.⁹ L'observation générale No. 7 du Droit à un logement suffisant – expulsions forcées a pour but d'interdire les expulsions forcées de personnes devenues sans-abri ou vulnérables en raison de violations d'autres droits humains.¹⁰

D'autres observations générales de l'ONU font référence au droit au logement dans le contexte de personnes handicapées, de personnes âgées, du droit à la santé et d'autres contextes.¹¹ D'autres instruments pertinents de l'ONU sont la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)¹², la Convention relative aux droits de l'enfant,¹³

1 Courriel : padraic.kenna@nuigalway.ie

2 UN-HABITAT. (2002) *International Instruments on Housing Rights*. Disponible à l'adresse <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1281>

3 Craven, M. (1995) *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Oxford: Clarendon Press) ; Eide, A. et al. (ed.), (2001) *Economic, Social and Cultural Rights – a Textbook*. (2nd ed.) Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers

4 Voir UN Doc. E/CN.4/2005/48. Rapport du Rapporteur spécial sur le Droit à un logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant (Miloon Kothari) à la Commission de l'ONU sur les droits de l'homme, 3 mars 2005.

5 À présent incluses dans le *Traité de Lisbonne qui amende le Traité de l'Union européenne et les déclarations du Traité instituant la Communauté européenne annexé à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007*.

6 *Déclaration universelle des droits de l'homme*, UNGA résolution 2200A (XXI) UN Doc. A/810. Adoptée et proclamée par la résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale du 10 décembre 1948.

7 Concernant les détails des ratifications voir les sites : http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_cesocr.htm et <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>

8 Pacte CESCR Art 2. voir également Alston, P. & Quinn, G. 'The Nature and Scope of States Parties Obligations under ICESCR' 9 *HRQ* 156-229 (1987).

9 Voir UN Doc. E/1991/23. (1991) UNCESOR. *Observation générale no. 4. sur le droit à un logement suffisant*. Il s'agit de la sécurité légale de l'occupation, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, la capacité de paiement, l'habitabilité, la facilité d'accès, l'emplacement, le respect du milieu culturel.

10 UN Doc. E/1998/22 Annexe IV.

11 Voir l'Observation générale no. 5 sur les personnes handicapées - UN Doc. E/1995/22 ; l'Observation générale no. 6, sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées - UN Doc. E/1996/22 ; l'Observation générale no. 14, sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint - UN Doc. E/C12/2000/4. Voir également la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. Article 28 – Niveau de vie adéquat et protection sociale. Disponible à l'adresse <http://www.un.org/french/disabilities/convention/convention.shtml>

12 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) de l'ONU. Résolution 34/180 du 18 décembre 1979.

13 Adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'accession par la résolution 44/25 de l'Assemblée générale du 20 novembre 1989 entrée en vigueur le 2 septembre 1990.



la Stratégie mondiale du logement de l'ONU jusqu'en l'an 2000¹⁴ et la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés (1951), et son protocole.¹⁵ De nombreux autres instruments internationaux précisant le droit au logement ont été ratifiés par des pays dans le monde entier.¹⁶

LE CONSEIL DE L'EUROPE

Le Conseil de l'Europe promeut le droit au logement à travers la Charte sociale européenne et la Charte révisée, de manière indirecte via la Convention européenne des Droits de l'Homme, et d'autres manières encore.¹⁷ La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales¹⁸ contient de nombreuses dispositions civiles et politiques en matière de droits qui sont interprétées dans le cadre du développement du droit au logement partout en Europe, en particulier dans ses articles 3, 6, 8, 13, 14 et dans l'article 1 du protocole No. 1., tant au niveau de la Cour de Strasbourg qu'au niveau des juridictions nationales quand la Convention est intégrée dans la législation nationale.¹⁹ Les obligations positives des États sont établies par cette Cour, en particulier en relation avec les personnes vulnérables qui ne peuvent faire valoir leurs droits elles-mêmes, quoique à de nombreuses reprises, les cas ne parviennent pas à la Cour.²⁰ On trouve néanmoins de bons exemples de l'utilisation des articles 3 et 8 pour faire appliquer les obligations positives des États vis-à-vis des personnes sans-abri.

La Charte sociale européenne et la Charte sociale européenne révisée²¹ contiennent des droits à l'aide sociale et médicale importants, pour ceux qui ne disposent pas des ressources nécessaires et précisent quelles sont les obligations des États en termes de logement pour les personnes handicapées physiques et mentales, les enfants et les jeunes ; ainsi que le droit à la protection sociale, légale et économique pour les familles, y compris une obligation pour l'État de fournir un logement familial. La Charte sociale octroie aux travailleurs migrants le droit explicite à l'égalité de traitement en termes d'accès

au logement et précise le droit pour les personnes âgées à la protection sociale et à une vie indépendante à travers la mise à disposition d'un logement qui convienne à leurs besoins et à leur état de santé, ou d'un soutien adéquat dans le cadre de l'adaptation de leur logement. L'article 30 de la Charte sociale européenne révisée, qui traite du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, comprend une obligation pour les États contractants de promouvoir un accès effectif à un éventail de services, y compris le logement. Il est précisé dans la partie V de l'article E de la Charte : « La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation. » L'article 31 de la Charte sociale européenne révisée prévoit un droit au logement.²²

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.²³

La clarification la plus significative des obligations découlant de cet article est liée à la réclamation collective de la FEANTSA c. France.²⁴ Cette affaire a été introduite par la FEANTSA et en particulier son groupe d'experts sur le droit au logement, qui promeut la sensibilisation au droit au logement en relation avec le sans-abrisme partout en Europe depuis près de cinq ans. Cette décision précise, entre autres, que la reconnaissance des obligations découlant de l'article 31, tout en n'imposant pas d'obligation de « résultats », doit revêtir « une forme pratique et effective, plutôt que purement théorique ». ²⁵

14 Adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 43/181 le 20 décembre 1988.

15 Convention relative au statut des réfugiés, Adoptée le 28 juillet 1951 par la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée en vertu de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950 entrée en vigueur le 22 avril 1954, conformément à l'article 43, tel qu'il a été modifié par le protocole de New York du 31 janvier 1967.

16 Pour une compilation plus complète de ces instruments, voir par exemple : Leckie, S. (2000) *Legal Resources for Housing Rights*. Geneva : CO-HRE ; UN-HABITAT. (2002) *International Instruments on Housing Rights*. Disponible à l'adresse <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1281> ; Leckie, (ed.) (2003) *National Perspectives on Housing Rights*. The Hague : Martinus Nijhoff ; UNCHS, *Housing rights legislation : Review of international and national legal instruments*. Disponible à l'adresse www.unhabitat.org/programmes/housingrights/ ; Kenna, P. (2005) *Housing Rights and Human Rights*. Brussels : FEANTSA.

17 Il existe de nombreuses déclarations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Voir *Recommendation R(2000) 3, sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité*. Voir également Commissaire européen aux droits de l'homme, document thématique – *Le droit au logement : le devoir de veiller à un logement pour tous*. CommDH/IssuePaper(2008)1 Strasbourg, 25 avril 2008. Disponible à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper\(2008\)1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInter=DEBDF2&BackColorIntranet=FDCE64&BackColorLogged=FDCE64](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper(2008)1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInter=DEBDF2&BackColorIntranet=FDCE64&BackColorLogged=FDCE64)

18 Voir le site : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&QM=7&DF=9/20/2008&CL=FFE>

19 Voir *Connors c. UK* Jugement de la CEDH du 27 mai 2004. (Application no. 66746/01) ; *Chapman v. UK* (2001) 33 EHRR 413 ; *Beard v. UK* (2001) 33 EHRR 442 ; *Regina v. Secretary of State for the Home Department (Appellant) ex parte Adam (FC) (Respondent) and Others. (Conjoined Appeals)* [2005] UKHL 66 ; *Moldovan and Others v. Romania* Jugement 12 July 2005. (Applications 41138/98 and 64320/01) ; *Marzari v. Italy* (1999) 28 EHRR CD 175 ; *Botta v. Italy* (1998) 26 EHRR 241 ; *Lopez-Ostra v. Spain* (1991) 14 EHRR 319 ; *Gourra v. Italy* (1998) EHRR 357.

20 Voir Kenna, P. "Housing Rights: Positive Duties and Enforceable Rights at the European Court of Human Rights", *European Human Rights Law Review*, 2 : 2008.

21 Charte sociale européenne révisée. Conseil de l'Europe, Strasbourg 3/5/1996. La nature contraignante des Chartes au niveau national dépend du système légal, dualiste ou moniste, mais de nombreux États ont inclus la Charte (ou des parties de la Charte) dans leur législation nationale. Voir le site : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/005.htm>

22 Pour un examen détaillé de ces obligations, voir Conseil de l'Europe, Comité européen des droits sociaux, Charte sociale européenne révisée *Conclusions 2003 – Volume 1 (Bulgarie, France, Italie)* ; *Conclusions 2003 – Volume 2 (Roumanie, Slovaquie, Suède)*. Strasbourg : publications du Conseil de l'Europe, octobre 2003.

23 Les États qui avaient accepté tout ou partie de l'article 31 en octobre 2007 étaient les suivants : Andorre, la Finlande, la France, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Slovaquie, la Suède et l'Ukraine. Voir le site : http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/1_general_presentation/Provisions_en.pdf

24 Réclamation No. 39/2006. Pour plus de détails, section du site du Conseil de l'Europe consacré aux réclamations collectives : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/complaints_FR.asp
EN : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp
ou site de la FEANTSA : <http://feantsa.horus.be/code/FF/pg.asp?Page=928>
EN : <http://feantsa.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=927>

25 Réclamation No. 39/2006. para. 55.



Les droits sociaux et la mise en œuvre du droit au logement

Par **Thomas Hammarberg**¹, *Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe*

Depuis que le Président Franklin D. Roosevelt a utilisé l'expression « Liberté de vivre à l'abri du besoin » dans son célèbre discours de 1941 sur les quatre libertés, des efforts constructifs ont été consentis afin de formuler certains droits économiques et sociaux qui s'appliqueraient à tous. Le droit à l'éducation, aux soins de santé, à un niveau de vie suffisant et à des conditions de travail raisonnables figurait déjà dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 aux côtés de principes comme ceux de liberté de la presse et de protection contre la torture.

Il y a néanmoins une tendance dans les traités sur les droits de l'Homme à diviser les droits en droits civils et politiques d'une part et droits économiques et sociaux d'autre part. En outre, au sein de l'Organisation des Nations Unies, les droits sont codifiés dans deux conventions différentes. Il y avait des raisons politiques à cette division. Après la Guerre froide en 1993, lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne, le principe selon lequel les droits socioéconomiques d'une part et les droits civils et politiques d'autre part sont « universels, indivisibles, interdépendants et indissociables » a été énoncé. Cela signifie que les droits socioéconomiques doivent bénéficier de la même protection de la part des états que les droits civils et politiques.

L'expérience a montré que cette indivisibilité des droits va au-delà de la théorie. Les droits politiques et civils peuvent difficilement être exercés par des personnes à qui l'on refuse les droits économiques et sociaux de base. Si des personnes sont obligées de passer tout leur temps à chercher des moyens de survie, dans la réalité, cette situation les empêche de participer à la vie publique.

La confusion antérieure explique en partie pourquoi le Conseil de l'Europe a adopté deux traités séparés : la Convention européenne des droits de l'homme pour les droits civils et politiques et la Charte sociale européenne pour les droits sociaux et économiques. L'interrelation entre les deux a néanmoins été reconnue par leurs mécanismes de contrôle, et l'indivisibilité des différents droits humains est soulignée dans les deux textes. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré très tôt dans sa jurisprudence qu'il n'y avait pas de division étanche qui sépare la sphère des droits sociaux du champ couvert par la Convention européenne des droits de l'homme. Le Comité européen des droits sociaux a affirmé que la Charte sociale complétait la Convention européenne des droits de l'homme et que les droits garantis par la Charte ne sont pas des fins en soi mais complètent les droits de la Convention.

La mise en œuvre des mêmes normes en matière de droits sociaux partout en Europe est encouragée par un autre instrument important. Le protocole n°12 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui crée un pont formel entre la Charte sociale et la Convention européenne des droits de l'homme. L'interdiction générale de discrimination marque officiellement l'entrée des droits sociaux dans le champ d'application de la Convention, qui tombent dès lors sous la juridiction de la Cour européenne. Comme jusqu'à présent seulement 17 états membres du Conseil de l'Europe ont ratifié le protocole, des ratifications supplémentaires sont nécessaires.

Le droit au logement est à présent considéré comme une partie intégrante des droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre des instruments internationaux des droits de l'homme. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CESCR) et le Comité européen des droits sociaux ont clarifié les contenus, les normes et les obligations dans le cadre du droit au logement. Ceux-ci comprennent les concepts d'obligations minimales de base et de réalisation progressive des droits en fonction des ressources disponibles dans le contexte du droit à un niveau de vie suffisant. Toute régression en termes de droit au logement constituerait une violation aux droits de l'homme. Le fait que le logement fasse de plus en plus l'objet de privatisation et soit dès lors soumis aux forces du marché ne signifie pas que les gouvernements soient dégagés de leur obligation de protéger le droit des personnes. La première étape est de reconnaître qu'un logement convenable est en effet un droit de l'homme universel.

Il est précisé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. » L'observation générale n°4 sur le droit à un logement suffisant publiée par le CESCR, précise quelles sont les garanties minimales de base qui, en vertu du droit international public sont acquises par toutes les personnes. Il s'agit de la garantie juridique de l'occupation, l'existence de services, matériaux et infrastructures, la capacité de paiement, l'habitabilité, la facilité d'accès, l'emplacement et le respect de l'environnement culturel.

Dans la Charte sociale européenne révisée (1996), l'article 30 sur le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale comprend l'obligation de promouvoir un accès effectif à un éventail de services, y compris le logement. L'article 31 établit le droit au logement, les états parties s'engageant à prendre des mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive et à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

Dans les Principes de Limburg (1986) et les Directives de Maastricht (1997) sont définies plus en détail les exigences de la mise en œuvre efficace des droits économiques et sociaux tels que le droit au logement et précisé la nature des violations et les recours appropriés. Les Principes de Limburg soulignent que l'obligation découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels « d'assurer progressivement le plein exercice des droits » impose aux États parties de se diriger aussi efficacement que possible vers la réalisation de ces droits.

Il est précisé à l'article 11 des Directives de Maastricht qu'une violation des droits économiques, sociaux et culturels se produit lorsqu'un État suit, par action ou par omission, une politique ou une pratique qui enfreint ou néglige délibérément

‘Le droit au logement est à présent considéré comme une partie intégrante des droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre des instruments internationaux des droits de l'homme.’

¹ Courriel : commissioner@coe.int



des obligations conventionnelles, ou qu'il ne parvient pas à remplir l'obligation de moyens ou de résultat prescrite. En outre, toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, le patrimoine, la naissance ou une autre qualité, ayant pour objet ou pour effet d'empêcher ou de perturber la jouissance ou l'exercice en toute égalité des droits économiques, sociaux et culturels, constitue une violation du Pacte. Des violations de ces droits peuvent survenir via l'action directe des états, ou d'autres entités insuffisamment réglementées par les états, ou via l'omission ou l'échec de la part des états de prendre les mesures nécessaires découlant des obligations légales.

Les obligations endossées par les états en relation avec le droit au logement sont de plusieurs types. Premièrement, certaines de ces obligations ont pour objectif d'empêcher l'ingérence avec les libertés, les chances ou les biens. Le droit de jouir en paix de biens signifie que les états ne peuvent interférer avec la propriété privée sans motif. Deuxièmement, d'autres obligations consistent à garantir les droits contre les atteintes d'autres individus ou d'autres groupes. Le droit à la jouissance paisible des biens impose également que les individus ne soient pas sujets à l'atteinte de leur droit à la propriété par d'autres individus. Troisièmement, les états peuvent avoir des obligations positives de prendre les mesures appropriées, qu'elles soient législatives, budgétaires ou autres, afin de parvenir à des résultats appropriés en termes de logement. Remplir de telles obligations peut imposer aux états de fournir une aide matérielle aux personnes ou de prendre d'autres mesures nécessaires pour garantir que les personnes jouissent d'un certain niveau matériel – de façon générale, qu'ils aient un logement de qualité suffisante. On fait quelquefois référence à ces trois types d'obligations comme à des obligations de respect, de protection et de réalisation.

Les obligations engagées par les états peuvent être remplies de diverses manières. L'obligation de respect peut être satisfaite par l'état en n'entravant pas la liberté ou la jouissance des biens par des individus. Il est néanmoins peu probable qu'une interférence illégitime d'un état ait jamais lieu. Dès lors, afin de respecter les droits dans le sens le plus large, les états doivent fournir des recours lorsqu'il y a mise en péril des droits par des organes de l'état et par ceux qui prétendent exercer l'autorité de l'état.

L'obligation de protection découle de la possibilité d'ingérence avec la liberté ou les biens des personnes par des parties privées et impose à l'état qu'il prenne à la fois des mesures préventives et qu'il applique des recours en cas d'atteintes réelles aux droits. Les mesures préventives incluent bien évidemment la traditionnelle fonction policière, mais peuvent également comprendre des actions menées par des entités réglementaires conçues pour détecter et dissuader des atteintes aux droits.

Dès lors, l'obligation de respect et l'obligation de protection impliquent non seulement un contenu substantiel dans la législation nationale (les droits doivent, par exemple, être reconnus dans la législation), mais impose également l'établissement et le maintien d'un certain type d'institutions et d'un arsenal comprenant une police, des entités administratives et judiciaires, et l'allocation de ressources suffisantes à ces institutions.

Les obligations positives (obligation de réalisation) souscrites par les Etats aux termes du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Charte sociale européenne révisée exigent en général bien davantage que les obligations de respect et de protection et comprennent des mesures appropriées en matière législative, budgétaire et autres susceptibles de garantir des résultats appropriés en termes de logement. Bien qu'il soit clair, comme cela a été précisé ci-dessus, qu'à la fois l'obligation de respect et l'obligation de protéger la « non ingérence » ont des implications pour ce qui est de l'allocation de ressources rares, les implications en termes de ressources de l'obligation de réalisation tendent à être d'une portée plus considérable. C'est pour cette raison que les droits sont exprimés de façon à ce qu'il soit clair que ces obligations sont, en principe, des obligations de moyens plutôt que de résultats. Les états ont l'obligation de faire de la pleine réalisation des droits concernés le but de leur politique, de travailler à leur réalisation progressive et de le faire par tous les moyens appropriés.

Les méthodes précises à adopter pour leur donner effet sont du ressort de chaque état. Cependant, les états n'ont pas une liberté totale en la matière. Les moyens choisis doivent être suffisants afin de garantir que les états donnent suite à leurs obligations. La réalisation des droits ne peut être reportée indéfiniment, et le concept de réalisation progressive des droits implique que les états ne doivent pas adopter, de manière générale, des mesures législatives et politiques qui ont pour conséquence une détérioration des conditions de logement des personnes vivant sur un territoire soumis à leur autorité. Bien que des facteurs économiques, y compris des contraintes imposées de l'extérieur, soient susceptibles de limiter la capacité des états à parvenir à leurs objectifs en termes de droit au logement, les obligations continuent à s'appliquer et l'on peut affirmer qu'elles revêtent une importance particulière, même en période de récession économique. En pratique, aller vers une réalisation complète des droits impliquera l'adoption d'une stratégie nationale en matière de logement, qui comprend des objectifs et un suivi efficace de la situation en termes de droit au logement. Le droit au logement devra également être rendu opposable devant les tribunaux ou d'autres instances afin d'assurer son caractère exécutoire individuel.



La mise en œuvre effective du droit au logement des personnes sans-abri ou mal logées : le rôle de la Charte sociale européenne

Par **Régis Brilat**¹, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux – Conseil de l'Europe

En décembre 2007, le Comité européen des Droits sociaux a rendu deux décisions dans des réclamations collectives à l'encontre de la France, l'une présentée par le Mouvement international ATD Quart-monde et l'autre par la FEANTSA. Ces décisions sont devenues publiques quatre mois après leur notification, soit le 5 juin 2008².

On se souvient d'une part que l'article 31 qui consacre le droit au logement a été introduit dans la version révisée de la Charte sociale européenne adoptée en 1996, et d'autre part qu'une procédure de réclamations collectives a été introduite en 1995 dans le cadre de cette même Charte et est entrée en vigueur trois ans plus tard.³

Pour comprendre le rôle que peut jouer la Charte sociale pour la mise en œuvre effective du droit au logement des personnes sans-abri ou mal logées, il convient d'examiner d'abord la définition des droits que garantit la Charte, puis les modalités de la mise en conformité avec le traité.

1. DEFINITION DES DROITS GARANTIS PAR LA CHARTE SOCIALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Le droit au logement tel qu'affirmé au point 31 de la partie I de la Charte sociale révisée est précisé dans la partie II qui détaille trois séries d'engagements des États concernant respectivement : la qualité du logement ; la quantité de logements et les mesures concernant les sans-abri ; le coût du logement.

C'est le Comité européen des Droits sociaux⁴, l'organe de régulation de la Charte, qui définit progressivement le contenu et la portée des droits figurant dans ces textes.

L'article 31 de la Charte sociale révisée avait déjà donné lieu à une jurisprudence du Comité de deux manières différentes. Premièrement, plusieurs réclamations avaient traité la question du droit au logement en ce qui concerne, plus spécifiquement, les droits des Roms. Deuxièmement, dans le cadre de la procédure de rapports, le Comité avait précisé un certain nombre de notions, ainsi que délimité la portée respective des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 31.

Mais, à l'occasion des deux réclamations mentionnées ci-dessus, et pour la première fois, le Comité était appelé à statuer sur toute une série de questions couvrant le champ d'application matérielle de l'article 31 d'une manière quasi exhaustive. C'est dire que ses décisions étaient attendues et qu'il était espéré qu'elles tracent les grands principes d'interprétation de l'article 31 qui auront vocation à guider la mise en œuvre effective du droit au logement en Europe.

Quels sont les principaux enseignements à retenir de ces décisions ?

Tout d'abord, le Comité a poursuivi dans l'affirmation des principes généraux d'interprétation de la Charte sociale européenne qu'il a dégagés principalement dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, mais aussi par le cadre du système des rapports nationaux :

- la Charte garantit des droits concrets effectifs et non pas des droits théoriques est illusoires : cette affirmation est identique à celle de la Cour européenne des Droits de l'Homme en ce qui concerne la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et elle indique sans ambiguïté la parenté entre les deux traités ;
- la distinction classique entre obligations de moyens et obligations de résultats ne constitue pas une grille de lecture satisfaisante pour appréhender la Charte : certes, pas plus en matière de droit au logement que pour d'autres droits garantis par la Charte, ce traité ne fixe une obligation de résultat ; il n'en demeure pas moins que le fait de prendre un grand nombre de mesures et d'allouer des moyens significatifs à la réalisation des objectifs du traité ne suffit pas à assurer la conformité à ce dernier dès lors qu'apparaît de manière flagrante que certains individus, groupes ou catégories de la population ne bénéficient pas effectivement des droits que leur reconnaît la Charte.
- Enfin, il n'appartient pas au Comité d'indiquer aux États quelles mesures précises doivent être prises : la Charte est un traité de droits de l'homme, elle n'est pas un instrument d'harmonisation ni même de coordination des politiques sociales ; les États disposent d'une marge d'appréciation quant à la nature des mesures qu'ils entendent prendre pour assurer la garantie effective des droits qu'ils se sont engagés à respecter par la ratification du traité ainsi que quant aux modalités de leur mise en œuvre.

Dans un deuxième temps, le Comité a indiqué avec précision le cadre général qui doit être suivi pour une mise en œuvre effective de l'article 31⁵ :

« 55. (...) Il résulte du texte même de l'article 31 qu'on ne saurait l'interpréter comme imposant aux États parties une obligation de résultat. Cependant, le Comité rappelle que les droits énoncés par la Charte sociale sont des droits qui doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique.

56. Il en résulte que les États parties ont l'obligation, pour que la situation puisse être jugée conforme au Traité :

- a) de mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte ;
- b) de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats ;

1 Courriel : social_charter@coe.int

2 Lien vers la page relative aux réclamations collectives : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/default_FR.asp.

3 Le texte des traités peut être consulté sur : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/TreatiesIndex_en.asp.

4 La Charte sociale européenne et son organe de régulation le Comité européen des Droits sociaux, Jean-Michel Belorgey Revue de Droit Sanitaire et Social, N° 2, mars-avril 2007, p. 227-248.

5 FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 56-58 et 62-63,



‘Les organisations qui ont présenté les réclamations ont un rôle déterminant à jouer dans la diffusion des décisions du Comité auprès des décideurs nationaux, auprès du juge et auprès du public.’

- c) de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées ;
- d) de définir des étapes, et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées ;
- e) d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande, en l'occurrence tout particulièrement les familles et les personnes en situation d'exclusion ou de pauvreté.

57. En ce qui concerne les moyens propres à progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte, le Comité tient à souligner que pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte.

58. Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser (Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §53).

62. En ce qui concerne la définition des étapes - notion à laquelle d'autres organes de régulation d'instruments internationaux sont également très attentifs - il est essentiel que des échéances raisonnables soient fixées tenant compte à la fois certes des contraintes administratives mais aussi de ceux des besoins des populations concernées présentant un caractère d'urgence. On ne saurait quoi qu'il en soit reporter indéfiniment le terme des performances que les pouvoirs publics se sont assignées.

63. Il importe en effet que les pouvoirs publics soient particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande, en l'occurrence tout particulièrement les familles et les personnes en situation d'exclusion ou de pauvreté (Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §53). »

En appliquant l'ensemble de ces principes à la situation de la France, le Comité a conclu que la situation n'était pas en conformité avec la Charte sociale pour les raisons suivantes :

- progrès insuffisant concernant l'éradication de l'habitat indigne et le manque d'infrastructures adéquates pour un grand nombre de ménages (article 31§1) ;
- application non satisfaisante de la législation en matière de prévention des expulsions et le manque de dispositifs permettant de proposer des solutions de relogement aux familles expulsées (article 31§2) ;
- insuffisance des mesures actuellement en place pour réduire le nombre de sans-abri, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif (article 31§2) ;
- insuffisance manifeste de l'offre de logements d'un coût accessible aux personnes les plus pauvres (article 31§3) ;
- modalités d'attribution des logements sociaux aux personnes les plus pauvres et de l'insuffisance des voies de recours en cas de délais d'attribution trop longs (article 31§3) ;
- mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage (article 31§3 combiné avec article E).

Il importe enfin de relever que le Comité a aussi constaté une violation de l'article 30 (droit à la protection contre la pauvreté contre l'exclusion sociale) qui était également invoqué par le Mouvement International ATD quart-monde dans sa réclamation, en raison du

manque d'approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté.

2. MISE DES SITUATIONS NATIONALES EN CONFORMITE AVEC LA CHARTE

Lorsque le Comité européen des Droits sociaux conduit que la situation dans un Etat n'est pas conforme à la Charte, il revient à l'Etat concerné de prendre les mesures pour mettre un terme à la violation. En l'occurrence, il s'agit de mettre en œuvre de manière effective le droit au logement des personnes sans-abri ou mal logées.

Quelles ont été, sont ou seront les conséquences de ces décisions ?

La première remarque est qu'elles ont été très largement médiatisées en France où, désormais, le Comité européen des Droits sociaux occupe une place singulière dans le paysage des droits de l'homme.

Il est incontestable qu'avant même les décisions, des changements significatifs en matière de logement avaient eu lieu et, en particulier, l'adoption de la loi sur le droit à un logement opposable⁶.

C'est le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui est chargé d'assurer le suivi des décisions de non-conformité du Comité européen des Droits sociaux et, en particulier, de constater que les Etats prennent des mesures appropriées pour mettre les situations en conformité avec la Charte ou de leur recommander de le faire s'ils le font pas d'eux-mêmes.

Il a logiquement relevé les changements dans la législation française et dans les mesures récentes prises en matière de logement. Il a par ailleurs pris note l'engagement des autorités françaises à mettre la situation en conformité avec la Charte sociale.⁷

La question déterminante à cet égard sera la manière dont les principes énoncés par le Comité européen des Droits sociaux et rappelés ci-dessus seront pris en compte dans l'application concrète et quotidienne de la nouvelle loi.

Dans une telle situation – et il en est de même pour tous les Etats ayant accepté la procédure de réclamations collectives – les organisations qui ont présenté les réclamations ont un rôle déterminant à jouer dans la diffusion des décisions du Comité auprès des décideurs nationaux, auprès du juge et auprès du public.

Il est donc logique d'affirmer que ces décisions, loin de mettre un terme à la question de l'accès effectif de chacun au droit au logement, constituent davantage un nouveau point de départ pour une mobilisation de tous les acteurs.

C'est en se référant constamment aux principes énoncés par le Comité européen des Droits sociaux lors des concertations sur l'adoption de nouvelles normes juridiques ou sur leur mise en œuvre, c'est en contestant des décisions qui paraîtraient contraires à ces principes, c'est en invitant les juges à se référer à ces principes dans la solution des litiges qui leur sont soumis que le droit effectif à un logement progressera.

Le Comité européen des Droits sociaux sera attentif, tant lors de l'examen des prochains rapports de la France et des autres Etats qui ont accepté l'article 31, qu'en cas de nouvelles réclamations collectives sur cette disposition, à s'assurer que les principes d'interprétation qu'il a dégagés constituent la trame de l'action des Etats parties pour assurer l'exercice effectif du droit au logement.

6 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable (dite « loi DALO »)

7 Résolution ResChS (2008/8) adoptée par le Comité des Ministres le 2 juillet 2008.



La France sanctionnée par le Conseil de l'Europe sur le droit au logement

Par **Dr. Padraic Kenna**¹ - *Faculty of Law, Galway, Ireland* et **Marc Uhry**² - *Alpil, Lyon, France*

Le 5 juin 2008, le Comité européen des Droits Sociaux du Conseil de l'Europe a rendu un verdict sanctionnant la France pour violation du droit au logement. Cette décision fait suite à deux procédures judiciaires, engagées parallèlement par ATD Quart-Monde et par la FEANTSA³.

La portée de ce verdict n'est perceptible qu'au travers d'une compréhension du cadre judiciaire proposé par le Conseil de l'Europe, du sens des démarches associatives et du contenu détaillé de la décision.

LE CADRE JUDICIAIRE: LA CHARTE SOCIALE RÉVISÉE (1996)

La France a été reconnue en violation de l'Article 31 de la Charte européenne sociale révisée, qui précise: « *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 suffisantes⁴. »

En France, qui est un Etat moniste, ce texte se situe au sommet de la hiérarchie des lois et règlements ; le droit interne doit donc s'y conformer. Mais, jusqu'ici, les droits sociaux ne sont pas perçus comme les plus contraignants des cadres internationaux.

Le système de suivi mis en place autour de la Charte sociale révisée (évaluations régulières de rapports nationaux et possible recours judiciaire direct, baptisé « réclamation collective ») est à notre connaissance le système le plus efficace pour évaluer la qualité des politiques publiques au regard de la progression des droits sociaux. A travers le débat contradictoire entre le plaignant et l'Etat en cause, il est possible d'interroger les ambitions ou l'architecture institutionnelle (y compris la législation, les mesures budgétaires et autres) sensées assurer ou mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des droits en examen.

A travers ces mécanismes, le Conseil de l'Europe offre une terminologie juridique commune, déterminée à partir des droits sociaux reconnus, sur laquelle pourront progressivement se fonder le débat d'opinion, puis les politiques publiques basées sur les droits humains.

Les décisions prises forment une jurisprudence internationale qui balise le paysage et peut contribuer à l'établissement d'une digue sociale, au niveau européen comme au niveau local. Ceci permet de fournir un modèle et un contrepoids face aux diverses orientations politiques parfois peu regardantes sur leurs effets collatéraux.

LA DÉMARCHE DES ASSOCIATIONS: INTERROGER LE LIEN ENTRE DROITS SOCIAUX ET POLITIQUES PUBLIQUES

Pourquoi les associations habituées à un dialogue politique avec les pouvoirs publics ont-elles simultanément choisi de recourir à une procédure judiciaire internationale ?

Tout d'abord, il s'agissait de manière fondamentale de prendre la question de l'exclusion sociale en termes de droit. Les personnes en détresse d'habitat ne sont pas objets passifs de politiques publiques, mais des citoyens en situation de déni de droit, qui ne font pas l'aumône d'un service.

Le passage d'une logique de services à une logique de droits fait basculer l'interprétation des devoirs de l'Etat en termes de droits humains de l'obligation de moyens (impliquant souvent un minimum de législation, des mesures budgétaires et des politiques symboliques) vers l'obligation de résultats. Il s'agit d'asseoir un droit réputé programmatique mais qui devient progressivement opposable comme droit individuel, pour aboutir à un changement de braquet des politiques publiques.

Ensuite, cette procédure est un moyen d'évaluation des politiques publiques. La France se dote d'un arsenal législatif ambitieux dans ses intitulés, mais obtient des résultats médiocres dans les politiques visant à l'amélioration des situations. Elle dépense chaque année 32 milliards d'euros en politiques de l'habitat, soit l'équivalent de 10 mille euros par personne mal logée, sans progrès sur le mal-logement en dix ans. Or cette situation paradoxale risque souvent de noyer ou éteindre le dialogue civil sur cet enjeu, dans une itération bouffonne de politiques, de budgets, de lois et innombrables autres informations. Le milieu associatif soulève en permanence la gravité de la crise, tandis que les pouvoirs publics soulignent l'ampleur des efforts consentis.

C'est pour sortir d'un dialogue stéréotypé sur la pertinence des engagements publics que la FEANTSA a choisi la voie judiciaire, permettant d'opposer les arguments des uns et des autres, pour refonder le dialogue civil sur la base d'un diagnostic objectif.

Cette démarche contentieuse ne se voulait pas agressive et si c'est un pays aux politiques étoffées qui a été choisi, c'est que le rôle de la décision est avant tout de structurer des normes internationales de qualité des politiques publiques. Là où la France est insuffisante, tous les pays dont les résultats sont moins bons sont insuffisants. C'est un processus d'harmonisation par le haut.

Par ailleurs, la France fait partie de quelques grands pays qui contribuent à dessiner un nombre de paradigmes de l'intervention publique, dont l'utilisation est problématique.

¹ Ancien Président du groupe d'experts sur le droit au logement de la FEANTSA.

² Président actuel du groupe d'experts sur le droit au logement de la FEANTSA.

³ Pour de plus amples informations sur la réclamation collective 39/2006 de la FEANTSA, veuillez vous référer au site du Conseil de l'Europe, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/complaints_FR.asp? ou de la FEANTSA, www.feantsa.org.

⁴ Les Etats qui ont ratifié l'Article 31 dans sa totalité ou en partie étaient en Octobre 2007, Andorre, la Finlande, la France, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Slovaquie, la Suède, et l'Ukraine.

Voir http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/SignaturesRatifications_fr.pdf



‘L’Etat est également le garant ultime de l’application des obligations internationales en terme de droit au logement. L’égalité territoriale d’accès aux droits sociaux n’est pas seulement une responsabilité politique de l’Etat; c’est une responsabilité judiciaire, au regard du droit international.’

Par exemple, la *mixité sociale* préconisée dans l’objectif louable d’éviter les concentrations de pauvreté et de souffrance, est régulièrement contestée dans son utilisation comme moyen de discrimination. Il était important de disposer d’une définition jurisprudentielle du champ de pertinence d’un concept comme celui de mixité sociale.

L’enjeu est d’introduire une culture de droits individuels, entraînant une obligation de résultat. Cela doit conduire à une vigilance permanente sur les choix opérés, depuis les fondements structurels de l’intervention publique, jusqu’aux détails des services proposés (y compris par les associations).

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Le Comité des droits sociaux a conduit à l’unanimité à la violation de chacun des trois paragraphes de l’Article 31. Il s’est efforcé de libeller sa décision en termes facilement transférables (voir article de Régis Brillat dans ce magazine). Dans le cadre de ces conclusions, plusieurs points de doctrine sont éclaircis, dont nous ne retiendrons ici que celles dont les implications sont les plus porteuses d’enjeux.

Cette décision clarifie d’abord une question centrale : l’objectif de la pleine mise en œuvre des droits constitue la grille ultime d’évaluation des politiques publiques, et pas simplement les efforts consentis, qui ne valent que par leurs résultats. Mais la Charte sociale révisée ne peut pas demander aux Etats de satisfaire parfaitement ou immédiatement à leurs exigences. Dans le cadre des réclamations citées, il y avait donc débat entre les associations qui plaidaient sur l’obligation de résultat, et le gouvernement français qui se retranchait derrière l’obligation de moyens. Cependant, le Comité des droits sociaux a introduit des obligations positives liées à l’obligation de moyens, impliquant la mise en place d’un minimum d’actions et, à partir de là, l’évaluation de la réalisation progressive des droits.

Ensuite, l’approche de l’habitat indigne éclaire sur l’engagement des Etats à faire respecter (et non uniquement respecter eux-mêmes) les dispositions de la Charte sociale révisée. L’Etat a une obligation de planification. La décision pointe ainsi : « l’absence de plan systémique, durant une période de temps considérable [...]. [Le Comité] considère par conséquent que les mesures prises par les autorités pour éradiquer le problème de l’habitat indigne demeurent insuffisantes. »

L’Etat est également le garant ultime de l’application des obligations internationales en terme de droit au logement. L’égalité territoriale d’accès aux droits sociaux n’est pas seulement une responsabilité politique de l’Etat ; c’est une responsabilité judiciaire, au regard du droit international. C’est un apport prétorien utile au justiciable. Dans certaines situations de difficultés d’exercice des droits sociaux, les responsabilités du bailleur, de la collectivité locale, du niveau régional ou national ne sont pas clairement établies, ce qui paralyse les prises de décision, voire les recours judiciaires. A partir de cette décision, il est possible de conclure que l’Etat est au moins responsable de ne pas avoir organisé le système de réponse de manière optimale, à charge pour lui de trouver d’autres responsables le cas échéant.

En ce qui concerne l’habitat indigne, le Comité des droits sociaux précise le champ de pertinence des corrections prévues, puisqu’il pointe que « les voies de recours, débouchant le plus fréquemment sur le versement d’une indemnité ou d’une révision à la baisse du loyer, sont inefficaces. » Les procédures judiciaires assurant le plein exercice des droits sociaux doivent se conclure par une réparation, une restauration du droit, et non par une simple compensation pour le manque d’effectivité des droits.

Concernant les expulsions locatives, le Comité entérine l’obligation de relogement : « le Comité considère que l’absence de garanties quant aux possibilités d’obtenir un relogement stable et accessible avant la date d’expulsion est contraire à l’article 31.2 ». Cette approche se situe dans le cadre d’un débat beaucoup plus vaste à l’échelle européenne sur les liens et conflits entre droit au logement et droit de propriété. Le Comité rentre dans les détails qui contribuent à cette violation : sont mises en causes les « mesures financières de nature à prévenir l’expulsion » ainsi que « la mauvaise coordination entre tous les acteurs impliqués dans la démarche préventive ». Ce faisant le Comité précise que l’obligation des Etats ne se limite pas à prendre des mesures correctrices face aux situations de mal-logement, mais il porte une responsabilité positive dans l’anticipation et la prévention des difficultés d’exercice du droit au logement.

L’accueil d’urgence est également un sujet politique complexe dont les enjeux sont ici éclaircis. Face à l’extrême détresse, il est toujours tentant de produire de réponses hâtives. C’est ce que pointe le Comité : la mauvaise qualité des données disponibles « faillite fondamentale qui empêche les autorités de déterminer l’adéquation des mesures prises pour réduire le phénomène des sans-abri. ». Malgré ces données insuffisantes, le Comité note que « le manque de places dans les foyers pour sans-abri [...] illustrent l’échec sous-jacent de la politique de l’Etat dans ce domaine et que la situation n’est pas conforme aux prescriptions de la Charte révisée. » Ce faisant le Comité illustre le dépassement nécessaire de la logique d’obligations de moyens évoqué plus haut. « Le replis sur des formes d’hébergement de fortune ou de transition, quantitativement et qualitativement insuffisants, et n’offrant à moyen terme aucune perspective d’accès à un logement normal est trop important. »

Le Conseil de l’Europe esquisse également une définition du logement social, fort opportune dans une période marquée par les débats entre Etats et Commission Européenne sur les motifs de protection d’un secteur particulier. Tout d’abord, le Comité pointe le ciblage insuffisant de la production de logement social, vers les besoins sociaux les plus prégnants. « il semble aussi qu’aucun mécanisme d’intervention clair n’ait été mis en place pour veiller à ce que l’offre de logements aux plus défavorisés ait la priorité voulue et que l’évaluation des besoins des plus défavorisés soit intégrée dans le programme de logements sociaux. [...] le Comité constate que la mise en œuvre de cette politique [du logement social adressé à une large catégorie de population] n’est pas en soi une démarche suffisante et ne suffit pas à expliquer l’inadéquation manifeste et persistante des mécanismes d’intervention existants pour s’assurer que l’offre de logements sociaux aux plus défavorisés bénéficie de toute la priorité qui convient. La situation constitue par conséquent une violation de l’article 31.3. »



Derrière l'exemple du logement social, c'est l'ensemble des politiques de redistributions qui sont interrogées. La redistribution sociale de l'impôt doit-elle viser prioritairement à la réduction des inégalités, ou peut-elle être plus aveugle au motif d'enjeux universels (planification urbaine, développement économique territorial, etc.). À travers le logement social, le Comité des Droits sociaux organise la priorité des paradigmes d'intervention : d'abord assurer les droits, les autres objectifs sont subsidiaires. Les politiques publiques doivent avant tout veiller à ce que les inégalités sociales ne se traduisent pas par un déni d'exercice effectif des droits sociaux, donc les politiques sociales doivent être orientées vers les besoins prioritaires.

Cette critique du système de production du logement social se retrouve dans la dénonciation des mécanismes d'attribution : l'attente est trop longue, les mécanismes de sélection pénalisent les besoins les plus prégnants, tout cela à travers une « *procédure d'attribution [qui] ne garantit pas suffisamment d'équité et de transparence.* » Le concept de « *mixité sociale* », tel que prévu par la loi de 1998, qui sert souvent de fondement au refus de l'octroi d'un logement social, conduit souvent à des résultats discrétionnaires, ce qui exclut les pauvres de l'accès au logement social. La principale difficulté vient de la définition peu claire de ce concept dans la loi et, en particulier, du manque de toute ligne directrice sur sa mise en œuvre en pratique. Par conséquent, le Comité considère que l'absence de disponibilité de logements sociaux pour les personnes les plus défavorisées constitue une violation de la Charte révisée. »

Ce sont donc jusqu'aux grilles de lecture de l'intervention publique qui sont ici interrogées. Le Comité introduit un pragmatisme novateur dans la manière d'envisager les politiques publiques en France et dans la plupart des pays européens. Il n'y a pas d'idée pertinente en soi ; dès lors qu'elles fondent des actions, les idées sont validées ou non par leurs effets. En l'occurrence, la mixité sociale se traduit par le développement des mécanismes discrétionnaires. Quelle que soit la pertinence de l'idée comme principe général, son application peut constituer une violation du droit international.

Dans le même esprit, le Comité conclut aux discriminations à l'égard des étrangers et des gens du voyage. Les longs délais

d'accès au logement social pour les immigrés ne sont pas justifiés par des données socio-démographiques. Le Comité conclut à une discrimination indirecte, systémique, qui n'engage pas positivement tel ou tel acteur, mais un ensemble de procédures partagées. Le Comité en conclut une violation de l'Article 31 combiné avec l'Article E (discriminations) de la Charte sociale révisée. Ce faisant, il indique la responsabilité de l'État dans la prévention des discriminations systémiques. La responsabilité de l'État n'est pas seulement morale, face aux dysfonctionnements des mécanismes à l'œuvre ; l'État est directement responsable de l'absence de correction des dysfonctionnements. C'est un point de jurisprudence important pour tous les acteurs confrontés à des causes structurelles d'exclusion, sans responsable apparent : l'État est responsable de cette absence de responsable apparent, par la seule existence des faits.

Face aux gens du voyage, l'absence de solution dont disposent les ménages concernés pour trouver une alternative à une situation illégitime est d'abord mise en cause. L'État est responsable de ne pas plus contraindre les collectivités d'exercer leurs missions de protection des droits sociaux. Y compris, pour les Roms étrangers installés dans des baraquements de fortune sans solution juridique, le Comité rappelle que « *les pouvoirs publics doivent tout faire pour trouver des solutions acceptables par toutes parties afin d'éviter que les Roms soient privés d'accès aux services et commodités auxquels ils ont droit en tant que citoyens de l'État où ils vivent.* » Même les désormais sacro-saintes atteintes aux libertés des migrants, comme politique de régulation, démographique, doivent se plier aux règles d'accès aux droits sociaux.

À travers ces quelques exemples, le Comité des droits sociaux a donné des définitions claires, une hiérarchie des priorités publiques, dans le cadre d'une contribution jurisprudentielle utile aux décisions judiciaires futures, aux échelons nationaux et internationaux. C'est aussi un outil qui contribue à sortir le dialogue civil des ornières où il s'était embourbé pour lui donner une dimension plus objective et universelle. Pour que ce potentiel soit réellement exploité, c'est désormais à la société civile de s'en emparer, de faire vivre le débat dans le champ politique, dans l'administration, dans les cours de justice.



Le droit au logement au sein de l'Union européenne

Par Ioannis Dimitrakopoulos, *Chef du département Égalité & droits des citoyens, FRA*¹

LE TRAVAIL DE LA FRA

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne² (FRA), et, avant 2007, son prédécesseur, l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), suit régulièrement la situation des migrants et des minorités ethniques en termes de logement pour identifier les preuves de discrimination, ainsi que les politiques et les mesures positives. De mauvaises conditions de logement, l'exclusion liée au logement et le désavantage relatif contribuent à des types d'inégalités sociales et économiques qui perdurent et exacerbent le phénomène d'exclusion sociale. Les résultats du travail de l'Agence sont présentés dans ses rapports annuels, dans sa base de données spécialisée en ligne³ et dans ses rapports thématiques, comme dans son rapport comparatif de 2006⁴ sur la situation des migrants et des minorités en matière de logement dans les 15⁵ États membres de l'UE. Ce rapport thématique détaillé se base sur du matériel disponible dans plus de trente rapports qui avaient été commandités par les Points focaux nationaux RAXEN⁶ de l'Agence pour les pays à titre individuel de 2003 à 2005. Faisant suite à son travail passé sur le logement, la FRA a lancé en septembre 2008, après consultation des principales parties prenantes, y compris le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, un projet ambitieux à l'échelle de l'UE pour examiner les conditions de logement des Roms et des Gens du voyage.

QUELQUES RÉSULTATS CLÉ DU SUVI ET DE LA RECHERCHE DE LA FRA

Le travail de l'Agence depuis 2000 montre que dans toute l'Union européenne, le droit des migrants et des minorités ethniques à un niveau de logement convenable n'est souvent pas respecté. Nombre d'entre eux vivent dans de mauvaises conditions de logement qui contribuent à perpétuer des modèles d'inégalités sociales et économiques, provoqués par des formes persistantes, étendues et variées de discrimination liée au logement en termes d'emplacement, d'occupation et d'ethnicité. Dans certains États membres, des divisions socioéconomiques croissantes au sein des groupes ethniques minoritaires facilitent le mouvement de certains ménages des quartiers déshérités vers des emplacements à l'extérieur de la ville et en milieu rural, alors que d'autres ménages plus pauvres se concentrent de plus en plus dans les quartiers défavorisés du centre ville. Au sein des groupes ethniques minoritaires, des différences substantielles existent en termes de conditions de logement ou de types d'occupations ainsi qu'au niveau de l'ampleur de la discrimination et de l'hostilité. La dérégulation croissante de segments du marché du logement a eu un impact négatif sur la situation en termes de logement des travailleurs immigrants et des minorités ethniques, en particulier celle des Roms, situation déjà fragile et non protégée.

LA SITUATION DES MIGRANTS

Les politiques de logement des États membres de l'UE qui traitent des questions d'intégration des migrants diffèrent de manière significative d'un pays à l'autre, bien que l'on puisse provisoirement les diviser en deux groupes principaux : le premier étant constitué de pays comme l'Autriche, l'Allemagne, l'Irlande, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, le Luxembourg et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni, où l'intervention de l'état constitue la pratique habituelle en vue de réduire l'exclusion sociale et d'allouer les logements sociaux. Dans ce groupe, l'intervention de l'état n'est pas simplement une pratique ponctuelle qui réagit à des situations de privation extrême en matière de logement, mais un mécanisme continu qui équilibre les prix du marché et l'accessibilité financière des logements. Le second groupe comprend des pays comme la Grèce, le Portugal, l'Espagne, l'Italie, Chypre et Malte dans lesquels les politiques d'intégration des migrants sont gérées de façon désordonnée ou dont les dispositions en matière de logement social sont limitées ou inexistantes, ce qui rend les migrants particulièrement vulnérables. Lorsque la rareté des logements sociaux est liée à des prix élevés du marché, les migrants vivent dans des conditions au-dessous de la norme, le plus souvent dans des habitations improvisées qui peuvent aller de la location de caves à des aires de stockage en passant par l'occupation d'entrepôts abandonnés, ou de squats dans des édifices à l'abandon. Dans ce groupe, l'expérience de l'insécurité du logement des travailleurs migrants est répandue et empiète sur leur niveau de vie, puisqu'ils sont confrontés à des niveaux plus élevés de surpopulation et d'exploitation à cause de loyers comparativement plus élevés. Cependant, ces problèmes, courants dans le second groupe, apparaissent peu à peu également dans les pays du premier groupe, dans lesquels les mesures réglementaires sont remplacées par des mécanismes du marché.

LE LOGEMENT DES ROMS

La situation des Roms en matière de logement au sein de l'Union européenne a déjà fait l'objet d'une recommandation du Conseil de l'Europe⁷ et de résolutions du Parlement européen. Malgré des mesures d'inclusion sociale, les Roms continuent d'être l'une des minorités les plus touchées par des conditions de logement inadéquates, et vivent souvent dans des quartiers isolés et des implantations dont les infrastructures sont au-dessous des normes. En Espagne, on estime que les Roms constituent à peu près 80 pour cent de la population vivant dans des bidonvilles. En Grèce et Italie⁸, ainsi que dans certains « nouveaux » États membres, les infrastructures de base font défaut dans les implantations de Roms et leurs résidents sont souvent victimes d'expulsions et de déplacements forcés. Les conditions de logement affectent d'autres domaines comme l'éducation, le travail et la santé ; ce qui

1 Courriel : information@fra.europa.eu. Les points de vue et les opinions présentés ici par l'auteur ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Agence des droits fondamentaux (FRA).

2 Davantage d'informations disponibles (pour l'instant en anglais) à l'adresse www.fra.europa.eu et prochainement à l'adresse : <http://www.fra.europa.eu/fra/index.php?lang=FR>

3 Disponible à l'adresse : <http://www.fra.europa.eu/factsheets>

4 Disponible à l'adresse : <http://fra.europa.eu/fra/material/pub/comparativestudy/CS-Housing-en.pdf>

5 Le rapport couvrait ce que l'on appelle les « anciens États membres »

6 Depuis 2000 l'agence collecte des données statistiques et autres et des informations dans tous les États membres via son réseau RAXEN de points focaux sur les questions de racisme, de xénophobie et autres intolérances. Plus d'informations disponibles en anglais à l'adresse http://www.fra.europa.eu/fra/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=4864fc41c50f2

7 Recommandation (2005)4 du Comité des Ministres aux États membres sur l'amélioration des conditions de logement des Roms et des gens du voyage en Europe disponible à l'adresse [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2005\)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CCE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2005)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CCE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

8 Voir également le rapport d'incidents d'août 2008 de la FRA sur les incidents de Ponticelli à Naples, en Italie disponible en anglais à l'adresse http://fra.europa.eu/fra/material/pub/ROMA/Incid-Report-Italy-08_en.pdf



les piège dans un cycle de pauvreté et d'exclusion sociale. Au cours de ces dernières années, alors que la conscience relative au niveau des conditions de logement précaires de la communauté rom s'est accrue, des États membres comme la Bulgarie, la Slovaquie, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie ont entrepris de vastes programmes de réhabilitation urbaine soutenus par les Fonds structurels de l'Union européenne, comme le Fonds européen de développement régional (FEDER) pour améliorer leurs conditions de vie.

PROBLÈMES DE LOGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES MIGRANTS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

Les défis posés par les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière sont de nature particulière et méritent d'être traités séparément. Les deux groupes sont affectés par leur statut précaire : en ce qui concerne les demandeurs d'asile, le problème principal réside dans le fait que les dispositions publiques en matière de logement ont été limitées dans certains pays, alors que pour les immigrants en situation irrégulière, c'est leur statut même d' « illégaux » qui rend leur demande de logement intenable. Cette situation a eu pour effet d'exacerber l'exclusion sociale de ces deux groupes. Dans certains États membres des demandeurs d'asile déboutés sont venus gonfler les rangs des personnes sans-abri, et l'on observe une tendance similaire en ce qui concerne les immigrants en situation irrégulière.

LE LOGEMENT DANS LES POLITIQUES ET LES ACTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Bien qu'en mai 1997, une résolution du Parlement européen⁹ sur les aspects sociaux du logement ait appelé les États membres à inclure dans le Traité des dispositions concernant « le droit à un logement décent et abordable », le Traité de l'Union européenne (TUE) ne prévoit pas de compétence communautaire directe en matière de logement, qui reste de la responsabilité des États membres, habituellement à un niveau régional, local et municipal. Dans son article 34, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne reconnaît que 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 ». Les décideurs politiques reconnaissent néanmoins de plus en plus que les questions de compétence communautaire comme l'égalité de traitement, l'inclusion sociale, l'intégration des migrants, la cohésion communautaire et la citoyenneté active sont directement touchées par les politiques et les investissements en matière de logement et les systèmes de logements sociaux. Ces questions sont des éléments constitutifs essentiels pour parvenir à la cohésion et à l'intégration sociales - des objectifs prioritaires du TUE qui ont, en outre, un impact sur la compétitivité et la croissance économique.

Le Parlement européen a souligné à plusieurs reprises que le logement était un sujet de préoccupation, par exemple dans sa résolution d'avril 2005 sur la situation des Roms au sein de

l'Union européenne, qui appelait les États membres à prendre des mesures concrètes pour parvenir à la « déghettoisation », combattre les pratiques discriminatoires en fournissant des logements et en aidant individuellement les Roms à trouver des logements alternatifs et sains.¹⁰ Un an plus tard, le Parlement européen a adopté une nouvelle résolution sur la situation des femmes roms au sein de l'Union européenne, exhortant « ... les États membres à améliorer l'habitat des Roms en veillant à ce que la législation nationale leur reconnaisse un droit à un logement décent, en palliant le manque actuel de protection accordée par la législation nationale aux particuliers contre les expulsions forcées, en adoptant, en consultation avec les représentants des communautés concernées, des projets globaux pour financer l'amélioration des conditions de vie et d'habitat dans les quartiers où réside une importante population rom, et en ordonnant aux collectivités locales d'assurer rapidement l'approvisionnement adéquat en eau potable et en électricité, le ramassage des déchets, les transports publics et la construction de routes »¹¹. Dans sa motion de janvier 2008 en vue d'une résolution¹² sur une stratégie européenne à l'égard des Roms, le Parlement européen a récemment appelé la Commission européenne à inclure l'amélioration des conditions de logement dans ses plans d'action pour l'intégration des Roms et a demandé aux « ... États membres de mettre un terme à la destruction des lieux d'habitation des Roms sous le prétexte de programmes de modernisation urbaine ».

Les activités de la Commission européenne liées au logement ont été progressivement introduites via les Fonds structurels et en particulier via le Fonds européen de développement régional (FEDER) en vue d'améliorer les infrastructures sociales et économiques des pays et des régions comptant des populations de Roms, en soutenant des mesures de réhabilitation urbaine et d'amélioration du parc de logements. Parallèlement aux stratégies ciblant la population rom, la Commission a également traité de la question du logement décent et du sans-abrisme dans sa « Stratégie de protection sociale et d'inclusion sociale » en insistant sur l'élaboration de définitions et d'indicateurs communs. Dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale, l'une des sept priorités d'identification dans le rapport conjoint de 2005 était « d'assurer un logement décent ». Dans ce contexte, le règlement 763 du 9 juillet 2008 concernant « les recensements de la population et du logement »¹³ est une étape importante vers le développement de données statistiques solides et comparables¹⁴ sur le logement qui faciliteront le développement de politiques basées sur les faits.

Concernant la législation de l'UE en matière de logement, la « directive sur l'égalité raciale » 2000/78/EC¹⁵ constitue un développement remarquable puisqu'il fait spécifiquement référence à l'application du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique entre autres en ce qui concerne « ... l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement ». De la même façon, la « Directive sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes » 2004/13/EC¹⁶ présente une référence similaire au logement.

‘Les décideurs politiques reconnaissent néanmoins de plus en plus que les questions de compétence communautaire comme l'égalité de traitement, l'inclusion sociale, l'intégration des migrants, la cohésion communautaire et la citoyenneté active sont directement touchées par les politiques et les investissements en matière de logement et les systèmes de logements sociaux.’

9 Disponible à l'adresse http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PFG=DOCPV&APP=PV2&SDOCTA=10&TXLST=1&TPV=DEF&POS=1&Type_Doc=RESOL&DATE=290597&DATEF=970529&TYPEF=TITRE&PrgPrev=Prg@TITREAPP@PV21TYPEF@TITREYEAR@971Find@housing1FILE@BIBL0971PLACE@1&LANGUAGE=FR

10 Disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0151+0+DOC+XML+V0//FR>

11 Disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0244+0+DOC+XML+V0//FR>

12 Disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B6-2008-0055&language=FR>

13 Disponible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CJ:L:2008:218:0014:0020:FR:PDF>

14 On peut espérer que des variables significatives comme l'ethnicité et le handicap, qui pour l'instant ne figurent pas dans la réglementation, seront ajoutées à l'avenir.

15 Disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/2000_43_fr.pdf

16 Disponible à l'adresse http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l_373/037320041221fr00370043.pdf



LE DROIT À UN LOGEMENT CONVENABLE

Tout en reconnaissant que pour l'instant l'Union européenne n'a pas, au sens strict, de compétence en matière de logement, la notion de « logement » issue des droits de l'homme implique, au-delà du « refuge », un ensemble complexe de questions interdépendantes, comme la sécurité sociale, la durabilité de l'environnement et la réhabilitation urbaine, ainsi que les préoccupations relatives à l'égalité de traitement, l'intégration sociale et la cohésion communautaire. Dans cette optique, il est dès lors possible d'identifier des domaines interdépendants de compétence communautaire.

L'accès à un logement convenable est un droit de l'homme de base, pas uniquement une condition de développement social et économique durable. Le droit à un logement convenable est consacré dans les instruments internationaux « fondamentaux » en matière de droits de l'homme, y compris la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention relative au statut des réfugiés et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Il est stipulé à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme que « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux... » ; et l'article 11(1) du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels reconnaît « ... le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. » Une interprétation importante et complète de cet article figure dans l'Observation générale n°4¹⁷ du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui comprend entre autres la référence au « logement » à l'article 11(1) comme étant un logement *suffisant* défini en termes de (a) garantie juridique de l'occupation ; (b) l'existence de services, matériaux et infrastructure ; (c) la capacité de paiement ; (d) l'habitabilité ; (e) la facilité d'accès ; (f) l'emplacement ; et (g) le respect de l'environnement culturel. Néanmoins, comme l'a remarqué Miloon Kothari¹⁸, le Rapporteur spécial de l'ONU sur le logement convenable dans son rapport annuel 2008¹⁹, « ... Les cadres législatifs et politiques au niveau national ainsi

que les décisions des tribunaux dans la majorité des juridictions nationales continuent à considérer le logement, la terre et les biens comme des marchandises commercialisables plutôt que comme des droits de l'homme nécessitant protection ».

Au plan régional, la Charte sociale européenne²⁰ adoptée en 1961 et révisée en 1996 protège dans le cadre de son article 31, « ... l'exercice effectif du droit au logement » et 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. » Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) supervise le respect de la Charte sociale et traite les réclamations collectives. Il a récemment adopté une décision dans le cadre d'une réclamation collective déposée par la FEANTSA contre la France, qui a amené le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 2 juillet 2008²¹ à conclure à l'unanimité sur la violation de l'article 31§1, §2 et §3 de la Charte révisée²² en raison du progrès insuffisant concernant l'éradication de l'habitat indigne et le manque d'infrastructures adéquates pour un grand nombre de ménages. La mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les Gens du voyage a également été soulignée, ainsi que le fait que les statistiques sur les demandes de logement social non satisfaites émanant d'immigrés pourraient indiquer un problème de discrimination indirecte.

À la lumière de ce qui précède et en reconnaissant que le logement est un élément de la dignité humaine et une composante essentielle d'un système de protection sociale avancé, des mesures de suivi visant un plus haut niveau de comparabilité au niveau de l'UE, en particulier étant donné les dispositions du règlement 763/2008 sur « les recensements de la population et du logement » pourraient faciliter le fait que les obligations internationales en matière de logement, l'article 34(3) de la Charte des droits fondamentaux et l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée soient respectés, protégés et promus dans toute l'UE dans le contexte d'une approche basée sur les droits de l'homme qui identifie à la fois les droits des titulaires et en conséquence, les obligations des détenteurs des devoirs.

17 Disponible à l'adresse http://www.unhcr.ch/french/html/menu6/2/fs21_fr.htm#4

18 Remplacé par Mme. Raquel Rohnik depuis le 1^{er} mai 2008

19 13 février 2008, disponible à l'adresse : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/105/45/PDF/G0810545.pdf?OpenElement>

20 Disponible à l'adresse <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/163.htm>

21 Disponible à l'adresse [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResChS\(2008\)8&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResChS(2008)8&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

22 Disponible à l'adresse <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/163.htm>



Portée et signification du droit au logement

Par Nicolas BERNARD¹, Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles

LA CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE DU DROIT AU LOGEMENT DANS LES DIFFÉRENTS ÉTATS EUROPÉENS

Si le droit au logement jouit actuellement large reconnaissance sur le plan international², ces différents instruments n'ont pas tous, tant s'en faut, effet direct, ce qui signifie que leur applicabilité devant les cours et tribunaux est incertaine. Raison pour laquelle, en parallèle, divers pays européens ont pris le parti d'inscrire le droit au logement au sein même de leur source normative suprême — dans l'ordre interne — qu'est la Constitution. Et le panel de ces États est assez représentatif puisqu'on a là aussi bien des pays du nord que des États du sud, des nations de la « Vieille Europe » autant que des nouveaux entrants.³

Quid maintenant des pays qui n'ont pas inséré le droit au logement dans leur Constitution (du moins les principaux) ? C'est le cas tout d'abord de la France mais le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 19 janvier 1995, officiellement érigé en « objectif de valeur constitutionnelle » la « possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent »⁴. En Italie et en Allemagne, par ailleurs, on ne trouve certes pas de dispositions constitutionnelles consacrant le droit au logement mais leur charte fondamentale n'en prend pas moins soin d'assigner au droit de propriété, au nom de la justice sociale, des restrictions suffisamment explicites qu'elles peuvent s'interpréter comme une reconnaissance, en creux, de ce même droit au logement⁵. Pour sa part, la Constitution irlandaise admet que « l'exercice [du droit de propriété] doit être régi dans une société civilisée par les principes de justice sociale » (art. 43, 1 et 2).

COMPOSANTES DU DROIT AU LOGEMENT

Mais que signifie, au fond, l'expression « droit au logement » ? Loin d'être triviale, cette interrogation est lourde de sens tant les options sont diverses en la matière, indiquant chacune des orientations sociales fort différentes.

Le terme « décent » (ou « digne »), qui assortit souvent la consécration du droit au logement, recouvre ainsi une pluralité de significations. Les exigences matérielles de qualité à remplir par le logement pour décrocher ce label de décence doivent-elles se concevoir de manière maximaliste (un droit fondamental comme le droit au logement ne saurait en effet s'accommoder d'une solution au rabais) ou alors, tout à l'inverse, s'indiquet-il de penser les standards de décence de manière réaliste en vue de laisser le bien accessible financièrement aux individus précarisés (destinataires premiers — quoique non exclusifs

— du droit au logement) ? Faut-il donc, de manière un peu provocatrice, imposer aux pauvres une « norme de riches », avec comme risque évident l'expulsion de leur logement ? Une autre interrogation, liée à la première, émerge naturellement à l'évocation de la décence du logement. Qui, ainsi, est fondé à apprécier le caractère décent d'une habitation ? Le logement, autrement dit, doit-il être décent aux yeux des autorités ou à l'estime de l'occupant ? La question est loin d'être anodine. Chargés de promouvoir le progrès social par l'élévation du niveau de vie de l'ensemble des citoyens, les pouvoirs publics, en effet, sont tentés de pousser le « curseur » le plus haut possible sur l'échelle de la qualité des habitations. À l'inverse, l'individu en situation de précarité sociale s'accommode souvent d'un bien défectueux, tant il sait que les alternatives en matière de relogement sont rares dans un contexte marqué par la pénurie d'habitations bon marché. Faut-il dès lors imposer des standards uniformisés de décence ou plutôt favoriser l'appréciation au cas par cas ?

Il ne suffit cependant pas, pour une habitation, d'être en bon état (même si cette exigence minimale est très loin d'être rencontrée partout). Encore doit-elle, si elle veut espérer remplir cette essentielle mission d'émancipation sociale qu'on lui attribue communément, satisfaire d'autres critères, plus généraux. En plus de fournir un refuge matériel à l'individu, le logement doit également veiller à être accessible financièrement aux ménages précarisés, inséré dans un environnement sain, relié à un réseau de services publics efficients, adapté physiquement à ses occupants, tout en garantissant à ceux-ci une certaine stabilité dans le temps. Au-delà du logement *sensu stricto* entendu comme un abri, c'est l'habitat qui doit donc être recherché, afin que le lieu traditionnel de vie puisse constituer, pour l'être humain, le creuset susceptible d'accueillir et de faire fructifier, dans la durée, ses projets individuels et familiaux. Et, au-delà encore, le logement doit permettre à l'individu d'assumer un rôle actif dans notre démocratie, de participer pleinement à la vie de cette société qui l'héberge, d'être citoyen au sens premier du terme, d'être membre, en définitive, de la cité.

Enfin, il s'indique d'éviter d'écraser le droit au logement sous le droit du logement (le droit de celui qui habite déjà dans un logement, c'est-à-dire le droit protégeant le locataire). Il est un paradoxe connu qui veut que l'accessibilité à un droit se referme à proportion que se renforce la protection juridique qui entoure celui-ci. De l'intérieur de la citadelle, on retire l'échelle en quelque sorte.

‘Mais que signifie, au fond, l'expression « droit au logement » ? Loin d'être triviale, cette interrogation est lourde de sens tant les options sont diverses en la matière, indiquant chacune des orientations sociales fort différentes.’

1 Courriel : nbernard@fusi.ac.be

2 Art. 25.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, art. 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 19 décembre 1966, art. 31 de la Charte sociale européenne élaborée au sein du Conseil de l'Europe le 18 octobre 1961 et révisée le 3 mai 1996, résolution du Parlement européen le 16 juin 1987, art. II-34.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, etc.

3 Art. 65.1 de la Constitution portugaise, art. 23 de la Constitution belge, art. 47, al. 1er, de la Constitution espagnole, art. 75.1 de la Constitution de la Pologne, etc.

4 C.C., n° 94.359 DC (Loi relative à la diversité de l'habitat), 19 janvier 1995, Rec., p. 176 et A.D., 1995, p. 455, note B. JOURNÉ.

5 Pour la Constitution italienne, « la loi fixe les limites de la propriété, afin d'en assurer la fonction sociale [...] » (art. 42, al. 2) tandis que la Loi fondamentale allemande proclame : « Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien commun » (art. 14, 2).



CONTRE QUI INVOQUER LE DROIT AU LOGEMENT ?

Le droit au logement ainsi cerné, il reste à voir, de manière générale, *contre qui* cette disposition peut-elle être invoquée : les pouvoirs publics, les particuliers, les deux ? La question est cruciale. En effet, proclamer un droit sans indiquer, fût-ce en filigrane, les personnes ou les institutions à l'encontre desquelles la prérogative peut être revendiquée revient à promouvoir un droit « creux », difficilement mobilisable par ses titulaires. Ce qui ne fera que renforcer l'impression d'un attribut alibi, paravent de la bonne conscience.

Si l'État assume une responsabilité importante dans la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, aucune action un tant soit peu efficace en matière de logement ne saurait se concevoir sans le concours actif des particuliers, ne serait-ce que parce que la grande majorité des habitations repose dans les mains du secteur privé. Il faut donc admettre que les droits de l'homme puissent produire, à certaines conditions, des « effets horizontaux », mobilisables par les particuliers non plus dans leurs rapports avec l'État mais dans leurs relations avec d'autres particuliers. Impossible, néanmoins, de se départir d'une impression malsaine. À trop charger la barque du privé, on occulte la responsabilité principale des instances étatiques. La puissance publique ne saurait se dédouaner de son obligation en arguant d'une quelconque subsidiarité par rapport au privé. L'État, en un mot, constitue le débiteur principal du droit au logement (ce qui n'en fait cependant pas le débiteur exclusif). En France par exemple, si le droit au logement représente un « devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation » suivant la loi du 31 mai 1990, le tribunal de grande instance de Paris a fait peser celui-ci « au premier chef, sur l'État ». Plus fondamentalement, si depuis la loi du 5 mars 2007 le droit au logement est devenu « opposable », c'est à l'égard de l'État (en l'espèce, l'organisme HLM) qu'il l'est.

LE BÉNÉFICIAIRE/CRÉANCIER DU DROIT AU LOGEMENT EST-IL TENU PAR UN QUELCONQUE DEVOIR ?

Le droit au logement se double-t-il d'un devoir dans le chef de son bénéficiaire ? Le créancier du droit au logement doit-il y « mettre du sien » et « faire de son mieux » pour « mériter » son droit ? Dans le contexte de l'État social actif qui est le nôtre,

force est de constater que la question s'impose avec une insistance croissante. L'individu qui postule l'application du droit à un logement décent doit-il, le cas échéant, consentir à certaines contreparties (consistant par exemple, pour le ménage inscrit sur les listes d'attente du logement social, à accepter le premier appartement proposé sous peine de radiation du parc public) ? La question est complexe, mais pas question en tout cas d'imposer à l'individu une charge telle que la substance de son droit au logement en serait vidée. Plus radicalement, il y a des droits fondamentaux que les pouvoirs publics doivent assurer avant même qu'il puisse être question de devoirs ; l'éradication de la misère en est un. Le mieux, dès lors, est sans doute d'arrêter de faire la morale et de culpabiliser les pauvres, loin d'être toujours responsables de leur situation. Contraint-on, par exemple, le propriétaire à mériter son droit et à y mettre du sien pour pouvoir l'exercer ? Comme si les pauvres, dans la jouissance de leurs prérogatives fondamentales, étaient placés sous surveillance rapprochée, sous « monitoring », de crainte qu'ils en abusent.

CONCLUSION

Un danger plane indubitablement autour de la consécration juridique du droit au logement : une simple affirmation formelle, dénuée d'effets juridiques suffisants, contribuerait à occulter les inégalités de fait régnant au sein de notre société. Le risque est donc réel d'ériger les droits économiques, sociaux et culturels en simples alibis. Pour essentielle qu'elle soit, la consécration du droit au logement dans les textes de loi ne saurait, en aucun cas, se suffire à elle-même. Un effort constant est requis, des autorités d'abord, pour adopter les mesures d'exécution idoines, des plaideurs et des juges ensuite, pour faire preuve d'imagination et d'audace, du citoyen enfin, pour demander le respect de ses droits et de ceux des autres. Quoi qu'il en soit, pour ne pas avoir à dépendre des concrétisations législatives aléatoires, certains juges audacieux ont décidé de presser le pas et ont puisé dans le droit fondamental au logement les ressources nécessaires pour asseoir plusieurs décisions en matière de droit au logement. Ces magistrats novateurs ont bien assimilé la leçon suivant laquelle il ne faut pas attendre qu'un droit soit effectif pour l'appliquer. C'est son invocation, précisément, qui contribuera à lui donner consistance. En cela, ces magistrats ont pleinement rempli le rôle, attribué par Antoine Garapon, de « gardien des promesses » inscrites au cœur des lois.



L'impact du droit européen sur le droit au logement : l'exemple du droit de propriété

Par Marc Uhry¹, *Alpi, France*

Une locataire slovène a assigné son gouvernement devant la Cour européenne des Droits de l'Homme. La plainte vise la régression des protections locatives, au titre du droit de propriété des habitants (article 1 protocole additionnel n°1 CESDH).

Les locataires, titulaires d'un droit de propriété? Dans la moitié des pays d'Europe, c'est une évidence ; dans l'autre moitié, c'est une impossibilité logique. Le logement est à la fois essentiel à la survie, donc un droit fondamental, et un bien marchand, ce qui entretient une tension permanente entre les personnes intéressées à ce bien. Dans le contexte de construction européenne, notamment par les traités internationaux et la jurisprudence, l'harmonisation des définitions est un enjeu primordial, pour assurer un contrôle démocratique sur les notions de fond qui structurent notre espace commun.

UN CLIVAGE ESSENTIEL

Si dans tous les pays, la propriété définit la relation juridique d'une personne à une chose et aux autres personnes intéressées à cette même chose, on distingue deux types de droit de propriété : une définition héritée du droit romain, où la propriété est un *droit allodial*, et une définition plus britannique de la propriété comme *droit dérivé* (Noyes, 1936).

Le premier cas concerne principalement les pays de langue latine, où le droit de propriété est envisagé comme une relation exclusive de l'individu à la chose possédée. Ailleurs, notamment au Royaume-Uni, la propriété est un octroi de jouissance avec contrepartie, dans la suite d'une hiérarchie féodale où seul le souverain est propriétaire absolu du sol. « Dans le système anglais de propriété dérivée et linéaire, la propriété n'est souvent que partielle et dépendante d'autrui et le transfert des droits de propriété n'est que rarement, voire jamais, complet et définitif. Au contraire, en droit foncier français, tant le droit de propriété que ses démembrements doivent être transférés dans leur plénitude, sans que l'auteur du transfert puisse se réserver une part de contrôle sur le droit cédé » (Galey & Booth, 2007).

Cette distinction est essentielle en matière de droit au logement. Dans la perspective latine, le droit au logement est un droit social, qui relève de la responsabilité qu'à la puissance publique d'équilibrer les excès de dominations entre acteurs privés. Le droit au logement est une protection apportée à l'habitant, face aux menaces que peut faire subir le propriétaire absolu du logement. Par exemple, en droit français, la propriété est « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois » (art.544 du Code Civil). Dans ce contexte, droit de propriété et droit au logement rivalisent régulièrement, avec un arbitrage en faveur du premier, ce qui revêt une importance quant aux 100 000 expulsions annuelles dans le pays.

Cette importance du droit de propriété, auxiliaire directe de la liberté, (art.2 Déclaration des droits de l'homme de 1789) est une nécessité liée à l'étrange alliage entre son caractère

absolu et son étonnante absence de définition. Il n'est qu'une somme de droits qui, pris isolément, ne sont pas fondamentaux. François Luchaire, membre du Conseil Constitutionnel considère que « le droit de propriété est un droit attaché : même si on lui retire une série d'attributs, il reste lui-même ; sauf si l'on touche au cœur, auquel cas il disparaît ». C'est ce qui justifie par exemple les prérogatives a priori de la collectivité sur l'usage d'un sol (incompréhensibles vu du Royaume-Uni, où la collectivité exerce une action sur quelqu'un de défini), la taxe sur les logements vacants, etc. Paradoxalement, le droit romain de propriété, relation exclusive d'une personne à une chose, offre des moyens d'agir à la collectivité pour faire valoir les enjeux d'intérêt général. Au moins n'a-t-elle qu'un seul interlocuteur. Par contre cette relation très forte, met l'habitant en position faible par rapport à un propriétaire qui peut faire tout ce qui ne lui est pas spécifiquement interdit.

Au Royaume-Uni et plus largement dans les pays de tradition *Common Law*, la situation est inverse. Le droit dérivé permet à plusieurs acteurs de prétendre à un droit de propriété partiel sur une terre ou un logement. L'enjeu de la justice est de déterminer les droits de propriété de chacun. En ce sens, le droit de l'habitant, le droit au logement ne s'oppose pas au droit de propriété, mais s'appuie même sur cette notion pour protéger l'habitat. Le domicile peut même intégrer une composante de propriété, dans un système juridique influencé par la philosophie de John Locke et son concept de propriété, comme ce qui est *propre* à l'individu (la vie, la liberté, les biens). Puisqu'un domicile est propre à l'individu, il revêt une dimension de propriété. Là où les pays latins organisent juridiquement le statut du locataire, offrant des protections positives, précises, mais permettant tout ce qui n'est pas explicitement prévu, le Royaume-Uni offre peu de protections statutaires, mais prévient les acteurs que tout excès pourra être sanctionné.

Les nuances sur le droit de propriété influencent lourdement la structure des modes de régulation, plutôt judiciaire dans les pays où c'est un droit dérivé, plutôt administrative dans les pays où c'est un droit allodial (Galey & Booth, 2007). La distinction de ces deux cultures, judiciaire ou administratives, en matière d'intervention publique pour la protection des individus, se répercute largement sur l'organisation du droit au logement. L'importance de l'harmonisation des notions par l'échelle internationale revêt donc une dimension capitale, qui dépasse largement le pointillisme juridique.

Ce rapprochement peut s'observer empiriquement par la montée en charge d'une logique de planification au Royaume-Uni, illustrée par l'annonce de villes nouvelles par Gordon Brown, tandis que la France vient d'adopter un droit opposable au logement, renforçant la dimension judiciaire du droit au logement, en décalage avec la tradition programmatique des droits sociaux dans ce pays. Pour que cette convergence ne soit pas confuse, mais adossée à une pensée des rapports entre droit de propriété et droit au logement, il est important d'observer le traitement qu'en donne la référence commune : le droit international.

1 Courriel : marc.uhry@habiter.org



PROPRIÉTÉ ET DROIT AU LOGEMENT DANS LE DROIT INTERNATIONAL

La définition internationale du droit de propriété est connue et n'est pas l'enjeu central de cet article. L'enjeu est ici de percevoir le lien triangulaire entre droit de propriété, droit au logement et droits de l'homme.

Les traités internationaux sont en général rédigés -et traduits !- de manière à être compatibles avec les différentes cultures juridiques. L'article 17 de la déclaration universelle des droits de l'homme est ainsi traduit entre français et anglais de manière littérale « 1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. 2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété. » Cette symbiose masque la nuance des concepts, puisque la notion française de propriété renvoie plus à la notion *ownership*, que *property*. La Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme prête à une confusion encore accentuée, dans l'article 1 du protocole additionnel n°1 « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou amendes ». La traduction est ici acrobatique, puisque la version anglaise du texte recourt à la notion de *possessions*, terme utilisé pour traduire à la fois *biens* et *propriété*, dans les deux premières phrases.

Il existe donc un flou sur les notions utilisées, et encore, nous n'évoquons ici que les deux langues officielles du Conseil de l'Europe... Mais après tout, ce flou n'était finalement pas gênant tant que chacun utilisait le droit international dans sa propre langue, dans ses propres juridictions, sa propre culture politique.

Le problème se précise avec la jurisprudence. La Cour européenne des Droits de l'Homme doit statuer sur des cas précis, à partir d'une même interprétation des textes. Basé sur un texte situé au sommet de la hiérarchie des normes juridique, cette jurisprudence va progressivement s'imposer aux différents droits nationaux, redessinant de manière latente les contours de la notion utilisée. Or nous avons vu que c'est toute l'architecture de l'intervention publique en matière de protection du logement, qui découle largement de l'approche du droit de propriété. La jurisprudence internationale va influencer à moyen terme l'organisation de la protection du droit au logement.

La Cour européenne des Droits de l'Homme apporte une combinaison originale des influences du droit romain et du Common law, en distinguant par exemple un *intérêt substantiel* susceptible d'être considéré comme un *bien*, donc protégé par le droit de propriété². Si chaque pays dispose de sa propre définition, la notion de *bien* a une portée autonome. Sont considérés comme des biens (*possessions* en anglais) des parts sociales de sociétés³, des autorisations administratives allant jusqu'au droit d'extraire des graviers⁴ ou au permis de pêche⁵, en passant par les permis de construire⁶ et même la possibilité d'ester contre une négligence⁷. Élément important concernant le logement, la Cour a reconnu comme un *bien* les droits découlant du statut de locataire⁸.

Ce ne sont donc pas comme dans les pays latins l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus* qui déterminent la propriété, mais plutôt l'*intérêt substantiel*, qui s'articule parfois à la notion d'*espérance légitime*. Par exemple, le non renouvellement de bail, alors qu'une partie pouvait en avoir une espérance légitime a été considérée comme une entorse au droit de propriété au titre de l'art.1 du protocole additionnel n°1⁹.

Il peut arriver que le droit interne offre une source d'espérance légitime. En Russie, le droit au logement est fortement défini et protégé. Une récente série de cas ont porté sur les délais d'accès au logement social et la Cour européenne des Droits de l'Homme a identifié les difficultés d'accès comme une entorse au droit de propriété, conjugué avec l'article 6 (droit à un procès équitable) lorsque la droit au logement avait été établi juridiquement¹⁰.

Cette définition de la propriété n'influence donc pas seulement les rapports entre acteurs civils, mais jusqu'aux champs d'intervention des États en matière réglementaires et de politiques publiques. La question ultra-sensible de la faculté des États à réglementer les loyers a par exemple été maintes fois soulevée. Dans l'affaire *Hutten-Czapska c./ Pologne* (2006), une propriétaire se plaignait de ce que les loyers étaient réglementés à un niveau ne permettant pas de couvrir les frais d'entretien du logement, en outre décuplés par de nouveaux règlements en la matière. Le Cour a conclu à la violation du droit de propriété parce que la propriétaire avait subi une charge disproportionnée, mais sur le fond, la Cour considère que la réglementation des loyers, même à un niveau inférieur du marché, constitue une atteinte mais pas une violation du droit de propriété. C'est une mesure légitime de réglementation de l'usage des biens, par l'État, qui dispose d'une latitude considérable dans la définition des motifs d'intérêt général justifiant une entrave à la liberté contractuelle et aux droits des propriétaires. Ceci dit, les règles européennes n'oblige-

2 La Cour a estimé que la notion de respect des biens équivalait au droit de propriété. CEDH, 1979, *Marckx c./ Belgique*

3 CEDH, 1987, *Compagnie S.T.c./ Belgique*

4 CEDH, 1991, *Fredin c./ Suède*

5 CEDH, 1989, *Baner c./ Suède*

6 CEDH, 1992, *Fine Valley Developments c./ Irlande*

7 CEDH, 1996, *Pressos Compania Naviera c./ Belgique*. La Cour a reconnu que la limitation rétroactive des possibilités offertes aux compagnies de navigation d'intenter des actions en négligence contre les pilotes constituait une entorse au respect de leurs biens.

8 CEDH, 1990, *Mellacher c./ Autriche*

9 CEDH, 2002, *Stretch c./ Royaume-Uni*

10 CEDH, *Shevchenko c./ Russie* (2008), *Burdov c./ Russie* (2004), *Novikov c./ Russie* (2008) *Nagovitsine c./ Russie* (2008), *Ponomarenko c./ Russie* (2007), *Sypchenko c./ Russie* (2007), etc.

Ces cas, comme tous ceux cités ici, ont notamment été repérés comme significatifs en matière de droit au logement par Padraic Kenna, Faculté de droit, Université de Galway (Irlande)



raient-elles pas les États à assurer un marché libre, quitte à produire des mesures correctrices à la marge, non impératives et spécifiquement dédiées aux groupes vulnérables ? C'est ce qu'on tenté de plaider des représentants des bailleurs dans l'affaire *Mellacher c. Autriche* (1989). La Cour a répondu qu'il serait « peu conforme aux objectifs recherchés, et d'ailleurs impraticable, de faire dépendre les réductions de loyers de la situation précise de chaque locataire. [...] Les réductions de loyers frappent certes par leur ampleur [22 à 80 %] (...), mais il n'en résulte pas qu'elles constituent une charge démesurée. Le simple fait que les loyers originaires ont été déterminés par contrat, et sur la base des conditions du marché à l'époque, ne signifie pas que pour mener sa politique le législateur ne pouvait raisonnablement les croire acceptables du point de vue de la justice sociale. »

Dans l'expression de la CEDH, il n'y a pas de hiérarchie entre droit de propriété et droit au logement. La nécessité d'offrir un logement à chaque résident apparaît donc comme un motif d'intérêt général permettant de brider réglementairement les loyers. Outre la réglementation des loyers, c'est aussi la prorogation de la validité des baux en cours ou la suspension de l'exécution des ordonnances d'expulsion qui sont visées (*Immobiliare Saffi c. Italie*, 1999). Dans le prolongement de la définition de la propriété comme droit dérivé, il peut entrer une composante de propriété dans la notion de domicile ou des droits liés au bail. Formellement, la Cour n'a pour l'instant tranché que dans des pays dont le droit interne précise que le contrat de bail donne un droit réel sur la chose (*James c. Royaume-Uni*, 1986), mais le recours contre la Slovaquie montre que le contrat de bail pourrait entrer dans le champ d'application de l'article 1 du protocole additionnel et considérer tout titre d'occupation comme recelant une composante de propriété. En portant atteinte au statut locatif, le gouvernement slovaque aurait attenté aux possessions des locataires, c'est à dire à leur propriété. Dans l'affaire *Marckx c. Belgique* (1979), la Cour exprime formellement la corrélation entre biens et propriété : « (...) En reconnaissant à chacun le droit au respect de ses biens, l'article 1 (P1-1) garantit en substance le droit de propriété. Les mots « biens », « propriété », « usage des biens », en anglais « possessions » et « use of property », le donnent nettement à penser ; de leur côté, les travaux préparatoires le confirment sans équivoque : les rédacteurs n'ont cessé de parler de « droit de propriété » pour désigner la matière des projets successifs d'où

est sorti l'actuel article 1 (P1-1). » Progressivement, à travers la notion de biens, la Cour n'a pas cessé d'étendre les attributs de propriété, rassemblant des acceptions nationales divergentes. La Cour a ainsi eu l'occasion de protéger des biens meubles ou immeubles, corporels ou incorporels, des créances, des parts sociales, une clientèle, et même des aides sociales... « la non-reconnaissance par les lois internes d'un intérêt particulier comme un « droit » ni le fait que celles-ci ne confère pas à un tel intérêt la qualité d'un « droit de propriété », n'empêchent pas forcément que l'intérêt en question puisse, dans certaines circonstances, passer pour un « bien », au sens de l'article 1 du protocole n°1 » (*Oneryildiz c. Turquie*, 2002).

Bien sûr, plusieurs évolutions normatives, notamment dans l'Union Européenne influencent directement le système de production du logement, donc l'accomplissement du droit au logement : l'harmonisation fiscale demande de clarifier les régimes de TVA dérogatoires ; les normes de qualité et les préoccupations environnementales impactent le coût de production et le coût d'usage ; les règles du système bancaire déterminent le montant d'en-cours sur les prêts immobiliers, donc le niveau du marché, etc.

Mais plus fondamentalement, l'apport de la Cour européenne des Droits de l'Homme à la définition du droit de propriété témoigne d'une harmonisation progressive de la manière d'envisager la frontière épaisse entre le logement comme bien marchand et le logement comme droit fondamental, justifiant l'intervention publique. Cette définition retient une partie de la culture Common Law, en ventilant la notion de propriété comme s'il s'agissait d'un droit dérivé. Mais elle traduit aussi une part de la culture de droit romain en reconnaissant aux États la faculté de réglementer fortement et a priori ce droit. De cette nouvelle culture émergente jaillira nécessairement une nouvelle organisation juridico-administrative qui bouleversera les politiques de l'habitat et l'appréhension judiciaire du droit au logement.

Tout l'enjeu est d'anticiper ces évolutions, pour leur donner une assise la mieux construite, la plus cohérente, la moins soumise au vacarme des modes passagères, aux improvisations qui laissent toujours les plus vulnérables sur le carreau.

‘ Dans l'expression de la CEDH, il n'y a pas de hiérarchie entre droit de propriété et droit au logement. ’



Le droit au logement en Écosse

Par Tom Mullen¹, Professeur de droit, Université de Glasgow, Écosse

INTRODUCTION

L'expression « droit au logement » peut signifier une variété de choses, mais je me concentrerai dans cet article sur les droits des personnes réellement ou potentiellement sans abri en Écosse, puisque le programme ambitieux de la législation sur le sans-abrisme promulguée ces dernières années a attiré beaucoup d'attention au niveau international. L'Écosse fait partie du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (RU), mais jouit en grande partie d'une autonomie légale et politique au sein de la constitution non codifiée du RU. Par conséquent, l'Écosse peut adopter une politique de logement différente du reste du RU. C'est le cas dans différents domaines de la politique du logement y compris pour le sans-abrisme.

Le droit écossais est en général en accord avec les obligations internationales du Royaume-Uni dans le domaine du droit au logement, et les droits des sans-abri en particulier ont été étendus au cours de ces dernières années. Cela a néanmoins été motivé principalement par le désir d'adopter une politique sociale progressiste plutôt que par le besoin de respecter des obligations légales au niveau international.

DROITS DES SANS-ABRI

La loi sur le logement (des personnes sans abri) de 1977 : Le développement le plus significatif en termes de droit au logement au cours des dernières décennies a été la création et l'extension du droit au logement opposable pour les sans-abri. La première législation globale en la matière a été la loi sur le logement (des personnes sans-abri) de 1977, qui s'appliquait à la totalité de la Grande-Bretagne et qui imposait à toutes les collectivités locales de mettre à disposition ou de trouver un logement aux personnes qui en faisaient la demande en tant que sans-abri. Les collectivités locales pouvaient remplir leur devoir de logement des sans-abri soit en leur trouvant un logement provenant de leur propre parc, soit en faisant en sorte qu'une autre personne comme un propriétaire social, un propriétaire du secteur privé ou même une connaissance ou un ami du demandeur fournisse un logement à ce dernier. Les collectivités locales avaient également le droit d'envoyer certains demandeurs sans domicile présentant des besoins prioritaires à d'autres collectivités locales pour qu'elles remplissent leur devoir de logement. Bien que cette législation était ambitieuse pour l'époque, il est important de remarquer qu'elle ne donnait pas pour autant un droit au logement à tous les demandeurs sans-abri. Qui plus est, le devoir de fournir un logement à long terme ne s'appliquait qu'aux personnes présentant un « besoin prioritaire » de logement. Le concept de besoin prioritaire ne couvrait à l'origine que les demandeurs ou demandeuses qui :

- Étaient enceintes;
- Avaient des enfants à charge;
- Étaient vulnérables (en raison de leur vieillesse, d'une maladie mentale ou d'un handicap ou d'une incapacité physique ou d'une autre raison particulière);
- Vivaient ou dont on pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'elles vivent avec une personne dans un des cas ci-dessus;
- Étaient sans-abri suite à une situation d'urgence (comme une inondation, un incendie ou une autre catastrophe).

Le besoin prioritaire a été pendant de nombreuses années le principal dispositif de limitation de la législation sur l'exclusion liée au logement. Les personnes qui ne présentaient pas de

besoin prioritaire n'avaient droit qu'à des conseils et à de l'aide et n'avaient pas droit à la mise à disposition d'un logement.

Un dispositif de limitation secondaire résidait dans le concept de « sans-abrisme intentionnel ». Ce concept, qui a toujours été quelque peu controversé, n'avait pas été inclus dans le projet de loi sur le logement (des personnes sans-abri) telle qu'elle avait été présentée à l'origine au parlement du RU. Il a été ajouté au cours du processus législatif, essentiellement pour apaiser les craintes de certaines collectivités locales qu'un grand nombre de personnes n'abandonnent leur logement existant pour s'assurer un meilleur logement en vertu de la nouvelle législation. Les personnes dont on estimait qu'elles étaient devenues sans-abri de manière intentionnelle n'avaient droit qu'à un logement temporaire afin de leur donner l'occasion de trouver elles-mêmes un logement, et à des conseils et à de l'aide.

Législation ultérieure : Des changements significatifs se sont produits depuis 1978 dans le cadre de la législation y compris le développement de différentes approches entre, d'une part, l'Écosse, et d'autre part l'Angleterre et le Pays de Galles. La loi de 1977 avait été introduite sous un gouvernement travailliste et les gouvernements conservateurs de 1979 à 1997 éprouvaient moins de sympathie vis-à-vis de ses objectifs. La Partie VII de la Loi sur le logement de 1996 a réduit de manière substantielle les droits des personnes sans-abri en Angleterre et au Pays de Galles, mais aucun changement de la sorte ne s'est opéré en Écosse à l'époque. La plupart des effets de la loi de 1996 ont été inversés par le gouvernement travailliste qui a suivi et qui a promulgué la loi sur le sans-abrisme de 2002.

Entre-temps, en Écosse, l'exclusion liée au logement figurait également parmi les priorités de l'ordre du jour politique. En août 1999, l'exécutif écossais a mis sur pied un Groupe de travail sur le sans-abrisme pour examiner les causes et la nature du sans-abrisme en Écosse, étudier les approches en vigueur et présenter des recommandations de changement. Les rapports intérimaire et final du Groupe de travail² ont constitué la base de la législation qui a suivi et qui a étendu de manière substantielle les droits des personnes sans-abri : la loi (écossaise) sur le logement de 2001 et la loi (écossaise) sur le sans-abrisme de 2003. En termes de droit au logement individuel, les recommandations clé du Groupe de travail étaient :

- La mise à disposition d'un logement temporaire à toutes les personnes sans abri y compris celles n'étant pas dans une situation de besoin prioritaire;
- Une extension progressive de la définition de besoin prioritaire pour arriver à son élimination en tant que critère de limitation d'ici 2012;
- Les collectivités locales devaient avoir le pouvoir plutôt que l'obligation d'investiguer si les demandeurs étaient intentionnellement sans-abri;

Je vais à présent brièvement expliquer la situation actuelle en ce qui concerne les droits des sans-abri via trois problèmes clé – la définition du sans-abrisme ; du besoin prioritaire ; et du sans-abrisme intentionnel.

LES DROITS DES SANS-ABRI

Définition : Qui est sans-abri ? La législation écossaise utilise une définition du sans-abrisme unique en son genre en termes d'amplitude qui n'a d'équivalent nulle part en Europe. Afin d'illustrer ceci, il est utile de comparer la portée de la légis-

1 Courriel : t.mullen@law.gla.ac.uk

2 Le rapport final est disponible à l'adresse <http://www.scotland.gov.uk/library5/housing/hliff-00.asp>



lation écossaise avec la typologie européenne de l'exclusion liée au logement (ETHOS).³ Dans la typologie ETHOS, on divise le sans-abrisme en quatre catégories conceptuelles (être sans abri, sans logement, en logement précaire et en logement inadéquat) qui elles-mêmes se subdivisent en 13 catégories opérationnelles. L'espace imparti ici ne permet pas de réaliser une comparaison détaillée, mais la définition écossaise actuelle s'étend bien au-delà du fait d'être sans abri et couvre la plupart des situations identifiées dans la typologie ETHOS sous les titres de logement précaire et de logement inadéquat, et certaines des situations identifiées sous le label sans logement. Il y a dès lors une variété de situations dans lesquelles une personne qui occupe un logement peut faire une demande en tant que sans-abri sans avoir à abandonner d'abord ce logement (y compris lorsque le demandeur ne peut avoir accès à son logement ; lorsqu'il y a un risque de violence conjugale ; lorsqu'il y a de la promiscuité/un danger pour la santé ; lorsqu'il n'est pas raisonnable de l'occuper ; ou que la permission de rester a été retirée). Le « filet de sécurité » de la législation sur le sans-abrisme ratisse, dès lors, très large.

Le besoin prioritaire : En guise de première étape vers l'objectif d'éliminer le besoin prioritaire en tant que critère de limitation, la loi de 2003 a étendu de manière substantielle les catégories de besoin prioritaire avec effet au 1^{er} janvier 2004. Depuis lors, les catégories *additionnelles* suivantes de personnes ont été définies comme présentant un besoin prioritaire :

- Les personnes vulnérables suite à un trouble de la personnalité, à une mauvaise santé chronique, à une fausse couche/ un avortement, une sortie de l'hôpital/de prison/ de l'armée ;
- Les personnes âgées de 16 ou 17 ans ;
- Les personnes âgées de 18 à 20 ans courant le risque d'être exploitées ou de devenir toxicomanes ou qui étaient en institution à l'âge de quitter l'école ou après ;
- Les personnes qui courent un risque de violence ou de harcèlement en raison de leur religion, de leur race, de leur couleur, de leur origine ethnique ou nationale ou de leur orientation sexuelle ;
- Les personnes qui courent un risque de violence conjugale.

Bien que cela ait représenté une extension majeure des catégories de besoin prioritaire, il reste un long chemin à parcourir si l'on veut abolir complètement le concept de besoin prioritaire. La mise en œuvre de cet objectif est présentée plus avant dans ce texte.

Le sans-abrisme intentionnel : Seuls 4.4% des demandeurs sans domicile considérés comme présentant un besoin prioritaire ont été classés dans la catégorie des sans-abri intentionnels en 2006/2007, l'intentionnalité a donc beaucoup moins d'importance dans la pratique en tant que dispositif de limitation que le besoin prioritaire. Cela revêt néanmoins une importance symbolique considérable dans le programme législatif, et à la lumière de l'histoire de la législation, les changements opérés par la loi de 2003 par lesquels les collectivités locales auront à l'avenir le pouvoir plutôt que l'obligation d'investiguer la question du sans-abrisme intentionnel, marque un changement significatif de politique. Si une collectivité locale choisit de ne pas investiguer la question du sans-abrisme intentionnel, l'effet sera que tous les demandeurs au titre du besoin prioritaire auront, dans la pratique, le droit à un logement permanent. Si une collectivité locale souhaite faire la distinction entre le sans-abrisme intentionnel et non intentionnel, elle reste libre de la faire. Néanmoins, si l'on découvre qu'il s'agit de sans-abrisme intentionnel, les conséquences seront différentes. Pour simplifier, la position actuelle est que les demandeurs intentionnellement sans-abri n'ont droit qu'à un logement

temporaire. À l'avenir, cependant, les personnes présentant un besoin prioritaire auront droit à une aide globale consistant en une location à court terme plus un soutien en termes de logement avec pour objectif que le demandeur puisse emménager dans une location permanente le moment venu. Cependant, bien que les recherches sur les besoins en termes de logement et de soutien des ménages intentionnellement sans abri aient été publiées en 2006,⁴ aucun calendrier n'a été fixé concernant le démarrage de ces dispositions de la loi de 2003.

MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

Introduction : L'espace imparti ne permet pas d'analyser la mise en œuvre de manière détaillée, je vais donc en expliquer le cadre général et souligner deux questions clé : la mise à disposition de logements temporaires, et les progrès réalisés en termes d'abolition du concept de besoin prioritaire.

Suivi des progrès réalisés : L'exécutif écossais a mis sur pied un Groupe de surveillance du sans-abrisme en mai 2002 pour soutenir et suivre la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail. Le groupe a été reformé et sa composition revue à l'automne 2007. Il a fixé les 5 résultats les plus importants afin de contrôler les progrès réalisés. Il s'agissait de :

Personne ne doit dormir dans la rue ;
Le sans-abrisme existant devient plus visible ;
Un relogement durable est assuré pour les personnes devenues sans-abri ;
Au départ, moins de gens deviennent sans-abri ;
La durée du sans-abrisme est réduite.

Le rapport le plus récent du Groupe de contrôle du sans-abrisme⁵ indiquait que l'on observait une diminution du nombre de personnes dormant dans la rue bien qu'il y ait une variation significative d'une collectivité locale à l'autre et qu'il y ait certaines inquiétudes quant à la précision des statistiques officielles. On a observé une augmentation rapide (34%) du nombre de ménages faisant une demande en tant que sans-abri entre 2000/2001 et 2005/2006 (principalement des ménages à une personne) suivie d'une baisse de 2% en 2006/2007. De nombreuses collectivités locales ont adopté le point de vue que la majeure partie du sans-abrisme caché était à présent mis à jour, bien que peu d'entre elles se préoccupaient réellement que tel ne fut éventuellement pas le cas. En ce qui concerne la réinstallation durable, les statistiques nationales indiquent que la proportion de demandes répétées (c. à d. dans les 12 mois) s'est stabilisée autour de 8%. Bien que l'on puisse déduire de ceci que des résultats satisfaisants ont été réalisés pour la plupart des ménages sans abri, on reconnaît dans le rapport qu'en termes d'indicateurs plus spécifiques de solutions de logement, cela n'a pas été prolongé.

On observe dans le rapport que les limites en termes de données disponibles ont rendu difficile l'évaluation de l'impact du travail de prévention des collectivités locales. Il y a eu un éventail d'activités de prévention qui ont eu lieu partout en Écosse, mais l'approche du sans-abrisme centrée sur la prévention n'a pas été suffisamment fixée. Le cinquième résultat (la durée) fait référence au temps écoulé entre la demande en tant que sans-abri et l'accomplissement de l'obligation de reloger les demandeurs présentant un besoin prioritaire. On avait observé ici une augmentation substantielle d'un peu moins de 6 semaines en 2002/2003 à près de 18 semaines en 2006/2007, ce qui signifie que de nombreux demandeurs passent davantage de temps dans des logements temporaires. La raison principale en est la pénurie d'hébergement adéquat où emménager pour les personnes qui ont été acceptées comme sans-abri.

3 Disponible à l'adresse : http://www.feantsa.org/files/indicators_wg/ETHOS2007/general/FR_2007EthosLeaflet.pdf

4 A. Rosengard et al, Intentionally Homeless Households in Scotland (2006). Disponible à l'adresse <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/09/1911326/0>

5 Disponible à l'adresse <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/03/27142559/0>



Le tableau en termes de résultats dé est dès lors mitigé: il apparaît que pour les trois premiers résultats, on peut raisonnablement parler de succès, mais le tableau est moins clair en ce qui concerne le succès du quatrième et la tendance pour le cinquième va dans la mauvaise direction.

Hébergement temporaire: On doit fournir un logement temporaire aux demandeurs sans-abri dans trois situations: (1) pendant la prise en compte de la demande; (2) après qu'une décision a été prise en ce qui concerne ceux qui ne peuvent prétendre à un logement permanent, et (3) quand le logement permanent des demandeurs y ayant droit n'est pas encore disponible.

On a observé une hausse significative du nombre de ménages dans des logements temporaires. De 5.488 en 2003, ils sont passés à 9.164 en 2007. Ceci était probablement inévitable vu l'extension du droit au logement temporaire aux ménages non prioritaires en 2002, mais des facteurs démographiques ont également joué, et certaines mesures, d'autre part souhaitables, ont réduit les possibilités des collectivités locales de mise à disposition de logements temporaires. Ces mesures comprennent le déclassement des centres d'hébergement pour sans-abri (qui n'étaient pas un environnement adéquat) et la législation subordonnée interdisant l'utilisation de logement de type « chambres d'hôtes » pour des familles avec enfants.

Plusieurs indicateurs font apparaître que le système de logement est sous pression dans ce domaine. Tout d'abord en raison du nombre croissant de personnes dans des logements temporaires. Deuxièmement, un certain nombre de collectivités locales ont enregistré des infractions à la législation interdisant l'utilisation de logements inadéquats. Troisièmement, plus de la moitié des collectivités citent les pressions sur les logements temporaires comme un souci pour parvenir à l'objectif de 2012. Quatrièmement, les statistiques nationales font apparaître une grande proportion de personnes évaluées comme étant des sans-abri *sans besoin prioritaire* qui ne se voient pas proposer de logement temporaire quoiqu'elles y aient légalement droit. Les chiffres de 2006/2007 indiquent que 41% au maximum (4.000) des demandeurs ne se sont vus offrir que des conseils et de l'aide. Cela s'explique en partie par le fait que les statistiques officielles ne reflètent pas la pratique de manière précise. Ces chiffres font néanmoins apparaître que la législation n'est pas correctement mise en œuvre dans tous les cas.⁶

Abolition du besoin prioritaire: Le problème de mise en œuvre le plus pressant est clairement la réalisation de l'objectif de 2012 d'abolir le besoin prioritaire en tant que critère de limitation. En décembre 2005, comme l'imposait la législation, le Ministre du logement a publié une déclaration sur l'abolition du besoin prioritaire, confirmant ainsi que le 31 décembre 2012 était la date cible pour l'abolition du besoin prioritaire et précisant les mesures que les Ministres et les collectivités locales prendraient pour y parvenir.⁷ La déclaration couvrait un large éventail de mesures, mais l'objectif provisoire dé était que les collectivités locales devaient envisager la manière de réduire de 50% la proportion de ménages sans-abri évalués comme ne présentant pas de besoin prioritaire d'ici le 31 mars 2009.

Le gouvernement écossais continue à s'engager vis-à-vis de l'objectif de 2012 et reste apparemment optimiste quant à sa réalisation, mais cet optimisme n'est pas partagé par toutes les collectivités locales. Certaines collectivités locales éprouvent clairement des inquiétudes quant à leur capacité à trouver suffisamment de logements permanents pour tous les demandeurs sans domicile d'ici le 31 décembre 2012, et les dernières données disponibles font apparaître qu'une majorité de collectivités locales étaient à la traîne en ce qui concerne l'objectif intermédiaire de réduction de 50% des évaluations en tant que non prioritaires. Les collectivités locales envisagent la question clé de la réalisation de l'objectif à travers la disponibilité de locations permanentes dans le secteur de la location sociale pour reloger les personnes sans-abri. Certaines collectivités locales sont également inquiètes de l'impact de la cible de 2012 sur d'autres objectifs souhaitables de politique sociale et laissent entendre que la proportion croissante de locations dans le secteur de la location sociale allouée aux ménages sans-abri puisse miner les efforts réalisés pour parvenir à une meilleure mixité sociale dans les logements sociaux.

CONCLUSION

Il est indéniable que de grands pas ont été faits pour la réalisation des objectifs d'une politique sociale dont l'ambition est unique en son genre. Des progrès ont été réalisés par rapport à un certain nombre d'indicateurs pertinents, mais il y a également des signes de dérapages dans d'autres domaines. Il est néanmoins trop tôt pour dire si les objectifs fixés par le Groupe de travail sur le sans-abrisme, et qui sont en deçà de ceux qui sont fixés dans la législation, seront pleinement réalisés. *Shelter*, le principal groupe de pression de lutte contre le sans-abrisme a, par exemple, précisé récemment qu'alors qu'ils considéraient l'objectif comme étant encore atteignable, qu'ils avaient un certain nombre d'inquiétudes concernant les baisses par rapport à l'objectif intermédiaire de 2009. Il manque en effet de données permettant d'évaluer de manière adéquate si les personnes sans-abri se maintiennent avec succès dans le logement qui leur est attribué, la prévention de l'exclusion liée au logement n'étant pas suffisamment fixée dans la pratique et la durée des épisodes de sans-abrisme s'allonge.⁸ Par conséquent, ils ont suggéré qu'il y ait trois priorités immédiates en termes de développement de politique : se concentrer davantage sur les contributions à réaliser de la part des propriétaires sociaux enregistrés (c. à d. des propriétaires sociaux qui ne sont pas des collectivités locales) ; donner davantage d'importance aux propriétaires privés intéressés par le fait de jouer un rôle quasi social (ceci fait actuellement l'objet d'une consultation du gouvernement) ; et avoir de meilleurs partenariats avec les promoteurs privés pour assurer la construction d'unités de logement plus abordables financièrement.

Même si tout n'est pas encore joué, il semble y avoir de bonnes raisons d'être optimiste. Le gouvernement écossais et la communauté qui s'occupe des politiques de logement devront continuer à prêter beaucoup d'attention aux questions politiques et pratiques liées au sans-abrisme si l'on veut que la vision précisée par le Groupe de travail se réalise.

Je tiens à remercier Prof. Suzanne Fitzpatrick et Gavin Corbett pour leurs commentaires sur le projet de cet article.

6 *Homelessness Statistics in Scotland: 2006-2007*. Disponible à l'adresse :

<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/Housing-Regeneration/135245>

7 *Helping Homeless People: Homelessness Statement*. Disponible à l'adresse : <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/12/21133010/30107>

8 Éléments pour la réunion du 11 juin 2008 du Comité du gouvernement local et des communautés. Disponible à l'adresse : http://scotland.shelter.org.uk/professional_resources/policy_library/policy_library_folder/progress_on_homelessness_evidence_to_local_government_and_communities_committee_11_june_2008



L'état d'avancement du DALO en France

Par **Bernard LACHARME**, Secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées¹

Le droit au logement a été de nombreuses fois affirmé dans la législation française depuis 1982 et s'il ne figure pas explicitement dans notre Constitution, le Conseil constitutionnel l'a néanmoins reconnu comme un objectif « à valeur constitutionnelle ». Cette reconnaissance officielle a inspiré des lois de nombreuses initiatives en faveur du logement des personnes défavorisées, mais elle n'était d'aucun secours juridique pour celles-ci en cas d'échec. C'est ce qui est en train de changer avec le droit au logement « opposable » (DALO)². Désormais le droit au logement n'est plus simplement un objectif pour l'action publique, il a acquis une force juridique : une obligation de résultat est installée.

Pour une part, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du droit au logement sont communes à de nombreux autres pays européens : la flambée des prix de l'immobilier privé, le développement de la pauvreté urbaine, avec notamment les travailleurs pauvres, et face à ces besoins, une production de logement sociaux très insuffisante. Mais nous constatons aussi une difficulté plus spécifique à la France : un certain « désordre institutionnel ». La France, pays de tradition centralisatrice, a bien compris que le logement et l'action sociale s'inscrivaient dans des territoires, mais elle a engagé une décentralisation complexe et parfois incohérente. Elle a multiplié les niveaux de responsabilité, depuis la commune (nous en avons 36 000 !) jusqu'à l'Etat central en passant par des intercommunalités, des départements et des régions. Or chacun de ces niveaux détient des compétences qui ont un impact sur la capacité à répondre aux besoins de logement. Chaque collectivité peut, par son action ou par son inaction, empêcher la mise en œuvre du droit au logement tandis qu'aucune ne peut, à elle seule, faire en sorte qu'il soit appliqué.

C'est face à cela que le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, chargé de conseiller le Président de la République et le Gouvernement, a proposé dès décembre 2002 de faire du droit au logement un droit opposable, c'est-à-dire un droit susceptible de recours en cas d'inapplication. Bien sur l'opposabilité du droit ne remplace pas les mesures nécessaires pour accroître les moyens de la solidarité, réguler les marchés, ou mettre en cohérence les politiques nationales et locales. Mais elle nous est apparue comme un moteur nécessaire pour garantir qu'une véritable priorité soit accordée au droit au logement, et que les arbitrages politiques lui soient favorables.

La décision de passer d'un droit proclamé à un droit créant obligation pour la puissance publique n'était pas simple à prendre, en raison même des exigences qu'elle posait. C'est pourquoi il a fallu 4 ans pour y parvenir. L'exemple écossais nous a été utile : face à ceux qui considéraient l'idée comme utopique, l'exemple d'un pays proche et pragmatique, qui instaure le droit au logement opposable en inscrivant dans la loi les étapes du calendrier, nous a été d'une aide précieuse

pour convaincre le Gouvernement français. Mais l'élément décisif a été la mobilisation des associations. Celles-ci ont fait de la proposition du Haut comité une revendication commune, portée avec constance auprès du Gouvernement et des parlementaires. Elles ont utilisé intelligemment le contexte politique qui a précédé l'élection présidentielle de mai 2007, et ce sont les petites tentes rouges installées dans Paris par l'association des « Don Quichotte » qui ont finalement conduit le Président Chirac, comme dernier grand acte de son mandat, à demander au Gouvernement d'inscrire le droit au logement opposable dans la loi.

La loi « DALO » du 5 mars 2007 a mis fin à la situation d'irresponsabilité qui prévalait dans la mise en œuvre du droit au logement : désormais, l'Etat en est le garant. On peut se retourner vers lui et le cas échéant contre lui. Depuis le 1^{er} janvier 2008, un recours amiable est possible auprès d'une commission de médiation, installée dans chaque département. A partir du 1^{er} octobre, les ménages ayant été désignés comme prioritaires par ces commissions en raison de leur situation de non logement ou de mal logement pourront attaquer l'Etat devant les tribunaux s'il ne les relogé pas. Le 1^{er} janvier 2012, cette possibilité d'un recours juridictionnel sera élargie à tous ceux qui n'ont pas eu de réponse à une demande de logement social depuis un délai considéré comme anormalement long.

Un comité de suivi national est en place. Constitué autour du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, il comprend des représentants de tous les acteurs concernés : élus locaux, bailleurs sociaux et privés, associations d'insertion ou de défense des personnes mal-logées... Ce comité n'a pas attendu l'ouverture des procédures de recours : dès le 1^{er} octobre 2007 il remettait au Président de la République un rapport comportant 37 propositions en vue d'assurer le bon fonctionnement du droit opposable. En effet chacun est conscient de ce que la loi est la première étape du processus. Elle a créé l'obligation de résultat, mais l'Etat ne s'est pas encore donné tous les moyens de son application.

Aujourd'hui, après plusieurs mois de démarrage du recours amiable le comité est en situation de dresser les premiers constats qui le conduiront à nouveau à formuler des propositions. Il note tout d'abord que l'utilisation de la procédure de recours s'est faite à un niveau inférieur à ce que l'on pouvait penser, compte-tenu de la gravité de la crise. Une évaluation statistique faisait apparaître que 600 000 ménages pourraient relever des critères de priorité du « DALO ». Il y a eu en fait 33 000 recours dans les 6 premiers mois de l'année. Mais le travail d'information reste à faire. Faire recours n'est ni une démarche habituelle ni une démarche simple et il est indispensable que ceux qui en ont besoin trouvent, auprès des services sociaux et des associations, l'aide nécessaire. La loi reste encore méconnue y compris des intervenants sociaux.

‘A partir du 1er octobre, les ménages ayant été désignés comme prioritaires par ces commissions en raison de leur situation de non logement ou de mal logement pourront attaquer l'Etat devant les tribunaux s'il ne les relogé pas.’

¹ HCLPD : http://www.hclpd.gouv.fr/pow/idcplg?ldcService=SS_GET_PAGE&nodeId=570. Courriel : HCLPD@maisoncohesion sociale.gouv.fr

² Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable, dite loi « DALO » : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JOFFTEXT000000271094&dateTexte=>



‘L’opposabilité du droit au logement est un formidable levier entre les mains des personnes mal logées et de tous ceux qui agissent à leur côté.’

D’ores et déjà cependant la loi a le grand mérite de révéler la réalité géographique du mal-logement français. La Région Ile de France représente les 2/3 des recours. A elle seule, la ville de Paris en représente 1/4. Les départements de la côte méditerranéenne sont également soumis à une forte pression. Mais la moitié des départements ont enregistré moins de 60 recours sur les six premiers mois. Le constat de tels écarts était prévisible, mais il est très important dans un pays où l’on a toujours tendance à vouloir agir sur l’ensemble du territoire avec les mêmes outils, et à définir les objectifs de production de logements sociaux à un niveau national quand les besoins sont obstinément locaux. Assurément, il va falloir maintenant en tirer des conséquences sur les politiques à mener. Ce que révèlent les premiers recours, c’est qu’il y a en fait une large partie du territoire où le droit au logement n’attendait plus que la garantie juridique, pour être effectivement respecté, tandis que sur une autre partie du territoire, les besoins sont tels que le dispositif juridique risque de conduire à la condamnation de l’Etat.

L’Etat n’a pas suffisamment anticipé en effet, et les propositions du 1^{er} rapport du comité de suivi sont en grande partie inappliquées. Au cours de l’année 2007, le Gouvernement, sans renier le droit au logement opposable, a affiché un objectif qui lui est concurrent : la vente de logements locatifs sociaux pour faire une France de propriétaires. Mais le DALO a

commencé à imposer sa logique. A la rentrée, le Gouvernement va présenter au Parlement un projet de loi de « mobilisation pour le logement » qui comporte des avancées intéressantes en matière de pilotage des politiques locales. Certes la priorité budgétaire pour le logement n’est pas encore à l’ordre du jour. Mais l’ouverture de recours devant les tribunaux à partir du mois d’octobre est de nature à changer la donne : l’Etat pourra être condamné à verser une « astreinte » à un fonds destiné au financement du logement social. Il y a là de quoi le convaincre d’ajuster ses budgets en amont plutôt que de les compléter sur décision du juge. D’autant qu’au-delà de la responsabilité juridique, il y a surtout une responsabilité politique. Jusqu’ici, Etat et collectivités locales pouvaient se renvoyer la balle : personne n’assumait la responsabilité vis-à-vis du citoyen. Désormais la responsabilité appartient à l’Etat et il appartient au Gouvernement de se donner les moyens, budgétaires et juridiques, pour l’honorer.

La loi « DALO » n’a pas réglé d’un coup de baguette magique l’ensemble des problèmes mais elle a enclenché un processus irréversible : on ne reviendra pas en arrière sur l’obligation de résultat. L’opposabilité du droit au logement est un formidable levier entre les mains des personnes mal logées et de tous ceux qui agissent à leur côté. Je ne doute pas que le mouvement associatif, qui a su l’imposer aux politiques, saura l’utiliser.



Le droit individuel au logement en Finlande

Par Jan-Erik Helenelund¹, Senior Researcher, Université de Vaasa, Finlande

1. LE STATUT DES DROITS FONDAMENTAUX DANS LA CONSTITUTION FINLANDAISE

Au début des années 1990, une grande réforme du système des droits fondamentaux a eu lieu en Finlande et est entrée en vigueur au début du mois d'août 1995. Il y avait de multiples raisons à la réforme, mais selon le projet de loi du gouvernement, l'un des incitants majeurs était l'ambition de donner une base légale aux droits humains tels qu'ils se trouvaient dans les traités et les conventions ratifiés par la Finlande dans la Constitution finlandaise. Ceci était en particulier le cas des droits humains de seconde génération, les droits économiques, sociaux et culturels.²

La réforme du système des droits fondamentaux a fait partie, sans que cela implique de changement particulier, de la réforme de la Constitution finlandaise entrée en vigueur en 2000. On y accorda un rôle dé aux droits nationaux fondamentaux ainsi qu'aux droits humains. Les valeurs de base de la Constitution se trouvent à présent de façon explicite dans la section 1, sous-section 2 de la Constitution – le but de la Constitution est de « garantir l'inviolabilité de la dignité humaine... et les droits des individus. » Selon la section 22 « Les pouvoirs publics garantissent le respect des droits et des libertés de base et des droits humains. » L'intention de la Constitution ne fait aucun doute. Les droits fondamentaux et les droits humains sont conçus pour être mis en œuvre dans la pratique.³ Cela signifie que lorsque l'on interprète les droits humains nationaux, il y a également un devoir d'éliminer les conflits possibles entre les droits nationaux fondamentaux et les droits humains. Les normes en matière de droits humains sont des minima dans le cadre de leur interprétation dans les droits fondamentaux nationaux.⁴

Cela apparaît également de manière claire à la lecture de la section 106 de la Constitution, dont le titre est « Primauté de la Constitution. » Il y est précisé que « Si, dans une matière jugée par une cour de justice, l'application d'une loi était en conflit évident avec la Constitution, la cour de justice donnerait la primauté à la disposition de la Constitution. » En ce qui concerne les dispositions d'un niveau inférieur à celui d'une loi, le devoir d'ignorer les dispositions en conflit avec la Constitution s'étend à tous les pouvoirs publics. De même, il ne faut pas nécessairement que le conflit soit « évident », pour que les pouvoirs publics puissent ignorer ces dispositions. La section 21 de la Constitution présente également une forme de sauvegarde. Un principe essentiel y est précisé ; s'il y a un droit individuel, il y a également une manière de régler le cas « de manière appropriée et sans délai par un tribunal compétent ». Ce principe est basé sur les mêmes éléments que l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui concerne les jugements équitables. La section constitutionnelle peut être directement mise en œuvre même si ce droit n'est pas mentionné de manière spécifique dans la loi mise en œuvre.⁵

2. LE DROIT INDIVIDUEL AU LOGEMENT POUR LES GROUPES DE PERSONNES SANS ABRI

Le droit au logement, qui fait partie des droits sociaux fondamentaux, se trouve à présent dans la section 19 de la Constitution finlandaise. En vertu de la sous-section 1 « Les personnes ne pouvant disposer des moyens leur permettant de mener une

vie digne sont en droit de recevoir des moyens de subsistance et les soins indispensables. » Cette disposition comprend le droit à l'hébergement (logement) s'il y a un danger vital ou pour la santé en l'absence d'hébergement organisé. Il s'agit d'un droit individuel.⁶ De ce fait, ce droit a également le statut mentionné au chapitre 1 ci-dessus.

L'approche de ma recherche sur le droit au logement est basée sur la perspective de l'exclusion liée au logement. Il est dès lors essentiel pour moi de savoir quels sont les groupes de personnes sans-abri en Finlande aujourd'hui. Le sans-abrisme en général n'est pas un problème très étendu en Finlande, si on le compare à la situation de nombreux autres pays d'Europe. Le nombre de *célibataires* sans-abri se situe autour de 8.000 personnes. Il y a en outre une centaine de *familles* sans-abri. Toutes ces personnes ne dorment pas à la rue. Nombre d'entre elles ont la possibilité d'habiter temporairement chez des amis ou des parents. Certaines d'entre elles restent à l'hôpital bien qu'elles n'aient plus besoin de traitement.⁷

Les grands groupes de personnes pour qui le droit individuel au logement est probablement pertinent sont :

- Les personnes présentant des problèmes de santé mentale,
- Les personnes présentant des problèmes de toxicomanie,
- Les groupes de personnes avec deux problèmes diagnostiqués ou plus. Pour de nombreuses personnes faisant partie de ce groupe, au moins l'un des diagnostics mentionnés ci-dessus est impliqué, mais pas de manière suffisamment grave pour être interprété comme répondant aux critères du droit individuel au logement. Les jeunes et les femmes représentent une part croissante au sein de ce groupe.
- Les immigrants avec leur famille.

3. PRINCIPES DIRECTEURS PERTINENTS EN VUE DE L'INTERPRÉTATION DU DROIT INDIVIDUEL

Certains principes directeurs sont essentiels pour l'interprétation du droit individuel en Finlande. Certains d'entre eux se trouvent dans la loi sur les droits humains. L'un de ces principes peut par exemple être tiré des lignes directrices de Maastricht, où sont définies les violations contre les droits économiques, sociaux et culturels. « La dénégation active des droits économiques, sociaux et culturels à des individus ou des groupes de personnes en particulier, que ce soit à travers la législation formulée ou exécutée » est une violation, si ce n'est pas basé sur des fondements objectifs.⁸ La raison en est évidemment simple. Il s'agit d'une forme de discrimination. Les droits humains ont également un « contenu central » qui, selon la Constitution nationale finlandaise, ne peut pas être violé (§§ 22 et 106-107).

On trouve également un principe important dans la législation sociale finlandaise, le principe de besoin, qui doit être respecté dans toute la législation sociale. Dans la législation sociale, les services généraux ont également l'antériorité par rapport aux services reconnus par la loi spéciale. La loi sur la protection sociale (710/1982), qui est une loi générale, comprend des informations sur les « services de logement » en tant que « service social » (§§ 17 et 22-23). Il existe deux types de services de logement : le « logement de service » et l'« hébergement accompagné ». La disposition précisant qui a droit au

‘Le nombre de célibataires sans-abri se situe autour de 8.000 personnes. Il y a en outre une centaine de familles sans-abri.’

1 Courriel : janhel@uwasa.fi

2 FP 309/1993 p. 16-17 et 20.

3 Viljanen 2001 p. 7 et Suksi 2002 p. 130.

4 Viljanen 2001 p. 268, 271 et 280-281. Helenelund (2006) p. 68-69.

5 Grundlagsutskottets betänkande 25/1994 p. 10-11 et FP 309/1993 p. 73-74 et 77-79.

6 FP 309/1993 p. 73-74.

7 Helenelund 2006 p. 9 et 14-18.

8 Langford et Nolan (2006) p. 22.



« service de logement » n'est vraiment pas très précise. Selon le 17§, les « services de logement sont fournis aux personnes qui, pour des raisons particulières, ont besoin d'aide et de soutien pour assurer leurs conditions de vie. »

4. L'OPPOSABILITÉ INDIVIDUELLE DU DROIT AU LOGEMENT POUR LES GROUPES DE PERSONNES SANS-ABRI

Les personnes souffrant de maladie mentale ont un droit individuel légal à bénéficier d'un service de logement. L'interprétation effective de cette disposition de la loi sur la santé mentale (710/1990), 5.2§, est que ce droit individuel ne concerne que les personnes présentant des problèmes de santé mentale à long terme. Ce droit est également mis en pratique via la loi sur l'invalidité (759/1987).

Un groupe de population plus problématique est celui des personnes présentant des problèmes de toxicomanie. Selon la loi nationale sur les soins aux toxicomanes (41/1986) *la politique de logement classique* est la méthode principale permettant de régler les questions de logement y compris pour les personnes présentant des problèmes aigus de toxicomanie. Si un besoin se fait sentir au niveau local, des logements de service et des hébergements accompagnés doivent également être aménagés pour les toxicomanes. Les refuges de nuit peuvent être aménagés en cas de besoin pressant à court terme. Les refuges de nuit ont néanmoins été utilisés comme hébergements à long terme.

La conclusion selon laquelle de tels hébergements ne devraient être utilisés qu'à court terme est également basée sur le système des droits de l'Homme. L'organe de supervision de la convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels précise dans son 4^e commentaire que le logement ne sera pas interprété de façon étroite.⁹ Le Comité européen des droits sociaux fait également remarquer de manière explicite que les refuges ne constituent pas une norme de logement acceptable telle qu'elle est exigée dans la Charte sociale européenne dans son article 31.¹⁰ Ce même organe a également précisé que le fait de maintenir des personnes dans une situation marginale était, en vertu de l'article 30 de la Charte sociale européenne, une violation de la dignité humaine.¹¹

De telles conclusions de la part des organes de supervision faisant autorité en ce qui concerne les Traités sur les droits humains sont également importantes pour l'opposabilité du droit individuel au logement, grâce à la section 22 de la Constitution finlandaise. Cette argumentation ne tient pas uniquement pour les toxicomanes. Elle peut également être avancée en ce qui concerne les personnes présentant deux diagnostics ou plus. Dans certains cas, les sans-abri n'ont pas fait l'objet d'un diagnostic définitif, parce qu'ils ne se considéraient pas comme des personnes malades. Mais on devrait pouvoir démontrer objectivement leur incapacité à avoir un hébergement propre afin de pouvoir faire appliquer le droit individuel au logement.

Parmi les personnes sans abri en Finlande, on peut également revendiquer un droit individuel au logement pour les immigrants sans abri et leur famille. En particulier si la famille compte des enfants. La loi sur la protection infantile (683/1983) 13 § exige que l'autorité sociale mette, si nécessaire, un logement à disposition si le bien-être d'un enfant est en danger. Le paragraphe 6 de la Constitution finlandaise ne permet aucune discrimination sur la base de l'origine. Il est également imposé en vertu de l'article 19.4c de la Charte sociale européenne que les travailleurs étrangers aient les mêmes droits que les ressortissants du pays en termes d'hébergement.

De manière générale, on peut avancer pour certains groupes de personnes actuellement sans-abri en Finlande qu'elles ont un droit individuel au logement. Quand on entame des procédures dans de tels cas, on peut se référer à la Constitution, aux lois nationales et aux traités qui concernent les droits humains. Une raison pour laquelle ces cas sont très difficiles à trouver est qu'il s'agit de groupes très vulnérables sans ressources propres. Les seuls cas que l'on peut trouver proviennent du médiateur parlementaire, qui a noté à deux reprises que l'hébergement organisé était en violation avec le droit à l'hébergement.¹² Dans un troisième cas, la même autorité a fait remarquer qu'il y avait une violation du droit à l'égalité. Il s'agissait d'un cas où l'octroi d'un appartement avait été refusé à une famille de Rom au prétexte que l'autorité locale considérait que la famille pouvait devenir un élément perturbateur dans son environnement.¹³

BIBLIOGRAPHIE:

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001. Helsinki 2002. Edus-kunta.

Le médiateur parlementaire finlandais. La décision du 5 mai 1998. Dossier no. 1587/1996.

Helene Lund Jan-Erik (2006) *Den subjektiva rätten till boende ur ett bostadslöshetsperspektiv*. Vaasa. Vaasan Yliopiston Julkaisuja, Tutkimuksia 276. Päättövetenskap, Offentlig rätt 13.

Kenna Padraic (2006) *Housing Rights and Human Rights*. Bruxelles. FEANTSA, Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri.

Langford Malcolm and Aoife Nolan (2006) *Litigating Economic, Social and Cultural Rights. Legal Practitioners Dossier*. Geneva. ESC Rights Litigation Programme – Centre pour le droit au logement et contre les expulsions.

Riksdagens grundlagsutskotts betänkande nr. 25/1994 om regeringens proposition till med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

FP 309/1993 = Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Suksi Markku (2002) *Finlands statsrätt. En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag*. Åbo Akademi, Institutet för mänskliga rättigheter.

Miljanen Veli-Pekka (2001) *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Vantaa, Tummavuoren kirjapaino.

www.ohchr.org/HumanRightsBodies/CommitteeonEconomicSocialandCulturalRights/GeneralComments/GeneralCommentno4.

9 www.ohchr.org/HumanRightsBodies/CommitteeonEconomicSocialandCulturalRights/GeneralComments/GeneralCommentno4, points 6-7.

10 Kenna 2006 s. 43.

11 Kenna 2006 s. 40.

12 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001 p. 171-173 et 182-184.

13 Une décision du médiateur parlementaire le 5 mai 1998, Application dno 1587/1996.



Nouveaux éléments dans la stratégie finlandaise de lutte contre le sans-abrisme

Par **Peter Fredriksson**¹, *Senior Adviser, Ministère de l'environnement, Finlande*

Le second cabinet du premier ministre Matti Vanhanen a lancé en février un nouveau programme gouvernemental pour réduire de moitié le sans-abrisme de long terme d'ici 2011 et y mettre fin complètement d'ici 2015.

Selon un rapport sur le marché du logement rédigé par le Fonds du logement en Finlande, il y avait, en novembre 2007, environ 7300 personnes sans domicile et quelques 300 familles sans domicile dans le pays. De précédents programmes visant la réduction du sans-abrisme étaient parvenus à réduire le nombre de personnes sans-abri d'environ 10 000 (en 2001) à quelques 7500 (en 2006). Toutefois, il n'a pas été possible de réduire davantage le nombre de sans-abri à long terme.

Les personnes sans-abri à long terme forment un groupe de personnes sans domicile dont la situation est considérée comme prolongée ou chronique, ou qui risque de le devenir parce que les solutions conventionnelles de logement ne fonctionnent pas pour ce groupe et qu'il y a un manque de solutions répondant à leurs besoins. Il a été estimé qu'à peu près un tiers des personnes sans domicile sont des sans-abri à long terme, soit environ 2500 desquels quelques 2000 individus vivent dans la région métropolitaine d'Helsinki.

PRÉPARATION

Le travail préparatoire pour le nouveau programme a été réalisé pour un « groupe de sages ».² Le rapport du groupe (« Nom sur la porte ») a proposé quelques principes basiques et quelques solutions éthiques et socioéconomiques pour réduire le sans-abrisme.

INSERTION PAR LE LOGEMENT

Le programme est structuré autour du principe de la « réinsertion par le logement ». Les solutions aux problèmes sociaux et aux problèmes de santé ne peuvent être une condition préalable à l'hébergement : au contraire, l'hébergement est une condition qui permet également de résoudre d'autres problèmes pour les personnes sans-abri. Avoir un endroit où vivre permet de renforcer les aptitudes nécessaires à la vie quotidienne et est propice à une activité déterminée.

Si l'hébergement est organisé pour les sans-abri à long terme, il faut trouver des solutions plus ciblées, adaptées à chaque individu, un accompagnement nettement plus spécialisé, et cibler la réinsertion et le suivi. Hormis le logement, il existe nombre de cas pour lesquels il faudra un soutien à long terme pour un programme de réhabilitation, à savoir un retour à la normalité.

FINANCEMENT

A cause de la hausse des coûts moyens pour de tels projets, il est extrêmement important de recevoir un financement public pour les projets inclus dans le programme. Jusqu'à 50% des aides à l'investissement seront transférées vers les projets pour la période 2008-2011.

Pour la première fois dans les stratégies de lutte contre le sans-abrisme, le Ministère des affaires sociales et de la santé financera des services d'accompagnement pour des nouveaux logements construits sous le programme. Cela doit se faire de façon à ce que les projets réalisés pour les services de la ville ou les services externalisés reçoivent des fonds publics à hauteur de 50% de ces coûts salariaux. Le modèle de financement proposé répartira les coûts associés au sans-abrisme en fournissant une aide aux villes possédant un nombre élevé de sans-abri à long terme et qui mettent activement en œuvre des mesures correctives.

PARTENARIAT ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES VILLES

Les villes impliquées dans la mise en œuvre du programme doivent concevoir des projets pour réduire le sans-abrisme à long terme. Ces programmes doivent mentionner le besoin de solutions de logement, d'accompagnement et d'actions préventives, et doit identifier et programmer des projets et d'autres mesures. Les programmes doivent couvrir l'utilisation du parc locatif de logements sociaux dans le but d'aider les personnes sans domicile.

Au début de cet automne, des lettres d'intention ont été rédigées entre le gouvernement et les villes. Elles précisent la contribution de l'État au financement. Le rôle des villes sera de garantir qu'un nombre adéquat de projets voient le jour conformément aux objectifs du programme.

FERMETURE DES CENTRES D'HÉBERGEMENT ET DES REFUGES DE NUIT

L'hébergement dans les refuges de nuit et les centres d'hébergement initialement considérés comme temporaires est devenu une solution permanente pour nombre de personnes sans domicile. Par conséquent, ces logements perpétuent l'image négative associée à la sous-culture du sans-abrisme, ce qui fait tout sauf promouvoir la réinsertion des sans-abri à long terme et les aider à mener une vie indépendante. L'utilisation de ce type d'hébergement sera abandonné progressivement, systématiquement et de manière contrôlée, de sorte que lorsqu'un de ces centres cessera de fonctionner, un hébergement de

¹ Courriel : peter.fredriksson@ymparisto.fi

² Ce groupe était composé du directeur de département social de la ville d'Helsinki, Mr. Paavo Voutilainen (Président), de l'évêque Eero Huovinen, du docteur Ilkka Taipale et d'Hannu Ruttanen, directeur de la Y-Foundation et Président de la FEANTSA.



remplacement sera trouvé pour tous les usagers. Selon le programme, les organisations concernées reçoivent une aide à l'investissement de la Loterie nationale finlandaise pour la rénovation basique des centres d'hébergement et des refuges de nuit.

COMPÉTITION

Le gouvernement et les villes d'Helsinki, Espoo et Tampere organiseront un concours national d'idées en vue de trouver de nouveaux types de logements et de services pour les sans-abri à long terme. Les villes réserveront des chantiers et/ou propriétés nécessaires pour le concours. L'objectif de la compétition est de trouver des concepts basés sur des solutions pour le logement, les services et l'environnement dans lequel le logement, les soins et la réhabilitation sont mieux intégrés et où l'aménagement est plus efficace et l'usage de l'espace est basé sur la flexibilité. L'objectif est d'établir des services de logement où les demandes spécifiques peuvent être incorporées dans des solutions convenant à tout un chacun.

PRINCIPAL IMPACT DU PROGRAMME

Le programme contribuera à réaliser des économies substantielles au niveau des coûts directs et indirects du sans-abrisme. Les coûts des problèmes de toxicomanie, des maladies mentales et des soins institutionnels liés au sans-abrisme à long terme peuvent être considérablement réduits en optant pour des solutions de logement plus intensives, taillées sur mesure, non institutionnelles et davantage axées sur la réinsertion.

Il y aura une rentabilité directe pour les services de conseil en matière de logement en raison de la diminution du nombre d'expulsions et de retards de loyer. Les économies directes seront réalisées à partir des indemnités de séjour et les allocations de logement résultant du sans-abrisme.



Dans l'attente du miracle espagnol : réflexions concernant le rapport de visite de l'Organisation des Nations Unies

Par **Guillem Fernàndez**¹, économiste, Associació ProHabitatge

Le Rapporteur spécial de l'ONU sur le logement convenable, M. Miloon Kothari, a fait une visite en Espagne en novembre 2006 à l'invitation du gouvernement espagnol. La fonction de Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable a été créée à la suite de la Résolution 2000/9 de la Commission des Nations unies sur les droits de l'homme. Le mandat du Rapporteur spécial est centré sur l'évaluation du droit à un logement convenable dans le cadre du droit à un niveau de vie suffisant évoqué à l'article 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de l'Organisation des Nations Unies et à l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels².

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et les obligations qui y sont rattachées sont entrés en vigueur en Espagne le 27 juillet 1977. En outre, l'Espagne a ratifié d'autres traités internationaux contenant des dispositions qui concernent le logement, comme la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (articles 13 et 14.2), la Convention de 1989 sur les droits de l'enfant (art. 27.3) et la Convention de 1965 sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale (art. 5.e). L'article 47 de la Constitution espagnole de 1978 fait très précisément référence au droit à un logement décent et convenable:

« Tous les Espagnols ont le droit de jouir d'un logement décent et convenable. Les autorités promouvront les conditions nécessaires et établiront les normes adéquates afin de rendre ce droit effectif, en réglementant l'utilisation de la terre en accord avec l'intérêt général afin d'empêcher la spéculation. La communauté aura une part des bénéfices découlant des politiques d'urbanisme des entités publiques »

QUE DIT LE RAPPORT ?

Trente ans plus tard, les conclusions du Rapporteur de l'Organisation des Nations Unies sont alarmantes, ce qui est un paradoxe par rapport au potentiel de l'article 47. Les problèmes suivants en relation avec la violation du droit au logement ont été soulevés:

• Logements inoccupés

Le nombre de logements construits a dépassé les 600.000 unités par an depuis 2001, pour atteindre 800.000 unités en 2005. Ce chiffre équivaut à ceux de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni combinés. Mais outre ce chiffre frappant, il convient de remarquer que le chiffre officiel de logements inoccupés en Espagne a atteint 3.091.596 en 2001, soit 25.5% de plus qu'en 1991.

• La pénurie de logements sociaux, en particulier de logements locatifs

Au début du XXI^e siècle, les logements sociaux à louer représentaient à peine 6.3% de toutes les logements, comparé à la moyenne européenne de 13.7%³.

• La faisabilité budgétaire

Le prix des logements a augmenté de 202% entre 1995 et 2007. La croissance des revenus de la population n'a cependant pas été à la mesure de cette augmentation⁴. On estime que le prix des logements a augmenté de 86.4% entre 1997 et 2002, alors que les salaires n'ont augmenté que de 15%.

Le rapport souligne les problèmes particuliers suivants:

• La spéculation

Selon la Banque d'Espagne, le prix des terrains a augmenté de 500% et le prix des logements de 150% entre 1998 et 2005. En outre, l'arrivée de l'Euro a facilité le blanchiment d'argent via le secteur de la construction.

• La corruption

Il est précisé dans le rapport que le manque de ressources des collectivités locales a contribué à l'utilisation du réaménagement du territoire comme source de financement des partis politiques. Il est également indiqué dans le rapport que certains politiques et certains fonctionnaires ont tiré parti de cette situation à leur avantage personnel.

• Le harcèlement lié au logement

Ce phénomène touche, entre autres, les locataires vivant dans des logements sujettes à d'anciens contrats de bail (qui précisent la durée indéfinie de l'accord à des prix très en dessous du prix du marché) ou des locataires de logements qui peuvent faire l'objet d'un changement d'usage (hôtels, bureaux, etc.).

Dans ce contexte, les groupes les plus touchés par la politique du logement au cours des 30 dernières années ont été les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les handicapés, les Roms, les immigrants et les personnes sans-abri. Selon les estimations officielles, 21.900 personnes font partie de ce dernier groupe. De plus, les données issues du recensement font apparaître qu'il y a en Espagne 112.824 personnes qui ne disposent pas de l'eau courante dans leur maison, 13.002 personnes vivant dans des bâtiments insalubres, 13.660 personnes vivant dans des conditions qui laissent à désirer, et 25.839 vivant dans des mauvaises conditions⁵.

Le rapport du Rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies dépeint un tableau sombre, qui révèle que nous n'avons pas réussi à remplir les trois missions d'aires⁶ découlant de l'article 47 de la Constitution espagnole: c'est-à-dire de protéger, de promouvoir et de garantir le droit au logement. Et que nous n'avons pas non plus rempli notre mission de ne pas violer ce droit, principalement parce que nous n'avons pas réussi à promouvoir les « conditions nécessaires » ou les « réglementations pertinentes », ni évité la « spéculation ». En définitive, ces facteurs ont rendu le droit à un logement décent et convenable difficile à réaliser pour une grande partie de la population. Il ne

‘Le chiffre officiel de logements inoccupés en Espagne a atteint 3.091.596 en 2001, soit 25.5% de plus qu'en 1991.’

1 Courriel: gfernandez@prohabitatge.org

2 Derecho a la Vivienda y políticas habitacionales. Informe de un desencuentro. Observatori DESC, janvier 2008

3 Derecho a la Vivienda y políticas habitacionales. Informe de un desencuentro. Observatori DESC, janvier 2008

4 Derecho a la Vivienda y políticas habitacionales. Informe de un desencuentro. Observatori DESC, janvier 2008

5 http://www.feantsa.org/files/national_reports/spain/statistics_report_spain_2006.pdf

6 Juli Ponce, Prologue version espagnole. Housing Rights and Human Rights, Padraic Kenna. Associació ProHabitatge, juin 2006.



s'agit pas uniquement de la responsabilité du gouvernement, puisque l'état espagnol est décentralisé et compte 17 communautés autonomes et 8.000 municipalités qui ont des compétences ayant une influence directe sur la politique du logement en vertu des articles 148 et 149 de la Constitution espagnole.

PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Voilà le résultat en ce qui concerne la mission de l'Organisation des Nations Unies au sujet du droit au logement après 30 ans de démocratie en Espagne. Que nous réserve l'avenir? Le rapport du Rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies cite la nouvelle législation 8/2007 sur les terrains du gouvernement central et la récente approbation du Code de construction technique concernant les énergies renouvelables comme exemple de bonnes pratiques. En outre, le Ministère du logement est actuellement en train de procéder à des changements à la législation sur la propriété horizontale, au code de procédure civile et à la législation sur le crédit bail urbain. L'un des objectifs est de faciliter les procédures d'expulsions légales comme argument pour donner une impulsion au marché locatif, mais nous espérons que le gouvernement développera davantage de politiques de prévention. Il convient également de préciser que les gouvernements espagnols successifs n'ont pas ratifié la Charte sociale européenne révisée de 1996, et qu'ils n'ont pas signé ni ratifié le Protocole additionnel de 1995 instituant le système qui prévoit les réclamations collectives. Il s'agit d'un obstacle qui empêche l'application effective du droit au logement. Parvenir à un engagement européen plus important en matière sociale est l'une des principales « tâches inaccomplies » de l'exécutif espagnol.

Le Rapporteur spécial cite également des expériences au Pays Basque et en Catalogne comme étant de bonnes pratiques. Ces communautés autonomes nous montrent deux stratégies distinctes qui ont pour objectif de parvenir au même droit. Au Pays Basque, le nouveau projet de législation en matière de logement s'inspire du modèle écossais, qui impose d'assurer le droit au logement de ses citoyens de manière légale d'ici 2012. Il apparaît néanmoins que l'initiative n'a pas remporté suffisamment de consensus politique jusqu'à présent. De son côté, la Catalogne a approuvé la législation 18/2007 sur le droit au logement, qui ne reconnaît pas l'opposabilité du droit au logement par les tribunaux, mais a été combinée au niveau politique avec le Pacte national de logement 2007-2016 avec les promoteurs immobiliers, les associations professionnelles, les partis politiques et les institutions sociales dans un pari de parvenir aux objectifs via un consensus le plus large possible. Cette loi comprend des mesures comme le titre V « sur la politique de protection du logement public », basée sur la législation française de *Solidarité et Renouvellement Urbain* 2000 (SRU), le titre IV « sur la protection des consommateurs et des utilisateurs de logements », et l'article 45 qui est une transposition des Directives européennes anti-discrimination, liant ainsi les droits civils et politiques aux droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, « Toutes les personnes doivent pouvoir avoir accès à une habitation et l'occuper, pour autant qu'elles respectent les exigences légales et contractuelles applicables à toute relation légale, sans être l'objet de discrimination, qu'elle

soit directe ou indirecte, ou de harcèlement. » Le harcèlement est entendu comme « toute action ou omission impliquant un abus de droit dont l'objectif est de harceler des personnes pour interrompre l'utilisation paisible de leur habitation et dont l'objectif est de créer un environnement qui leur est hostile en termes matériels, personnels ou sociaux, avec pour but ultime de les forcer à prendre une décision contraire à leur volonté en ce qui concerne le droit d'occuper l'habitation à laquelle ils ont droit. Dans le but de la présente législation, le harcèlement en matière de logement constitue une discrimination. Le refus injustifié du propriétaire d'une habitation de procéder au recouvrement du loyer est un signe de harcèlement lié au logement. »

Ces deux communautés autonomes peuvent donc être considérées comme étant à la pointe en termes législatifs en ce qui concerne le droit au logement en Espagne. Mais nous sommes tous conscients que pour rendre une loi effective, il est nécessaire d'avoir un budget pour permettre son développement, et la volonté politique est encore plus vitale. Nous arrivons à présent à la fin de ce que l'on a appelé le « miracle espagnol ». La croissance espagnole s'est basée sur deux piliers au cours de la dernière décennie : le secteur de la construction et la consommation intérieure. Des signes clairs d'un refroidissement de la consommation intérieure sont apparus en 2008, en particulier dans la construction, et plus particulièrement dans la construction de logements. Selon le groupe Euroconstruct⁷, les prévisions pour 2008 et 2009 font apparaître un allongement du « réajustement » avec une chute de la production d'au moins 15% (un grand parc de logements à vendre, mais une tendance limitée des banques à financer l'achat de maisons, et un chômage croissant). Pour l'instant, le secteur de la construction résiste à des baisses de prix majeures qui, selon plusieurs agences, devraient aller de 20% à 30% sur les 4 années à venir⁸. De leur côté, les administrations gouvernementales vont fortement souffrir, puisque 10% des revenus totaux du gouvernement proviennent des transactions immobilières et que 22% des ressources des gouvernements locaux sont liées à ces transactions⁹.

Ce contexte impose une réflexion approfondie au niveau politique et au niveau professionnel sur la question de savoir pourquoi la pauvreté n'a pas décliné au cours de la période de croissance économique, et se situe encore autour de 19.9% de la population totale. Où nous sommes-nous trompés?

Afin que le droit au logement devienne une réalité, il est nécessaire que le gouvernement intervienne davantage, et il est surtout important de reformuler la politique de logement dans un nouveau cadre d'étude plus général. En effet, cette politique est touchée par des aspects comme le régime des droits de la propriété, le régime de financement des logements, le régime des infrastructures résidentielles, le régime des réglementations et le régime des subventions publiques/des logements publics¹⁰. Pour paraphraser Einstein: « Si vous souhaitez obtenir des résultats différents, arrêtez de faire encore et toujours les mêmes choses. » Entre temps, il y a encore des gens qui attendent un miracle.

7 Rapport Euroconstruct, juillet 2008.

8 An adverse global scenario intensifies the slowdown of the Spanish economy, José Luis Escrivá, BBVA Study Service, July 2008

9 Politique de logement public, Miguel Angel Cancelo. Gouvernement basque. 31 mai 2008. Séminaire: Comment garantir un logement décent?

10 Housing Law and Policy in Ireland, Padraic Kenna, Clarus Press, April 2006



Jurislogement : un réseau multidisciplinaire pour le droit au logement

Par **Noria Derdek**¹, *Responsable juridique, Fapil, France*

Plusieurs facteurs ont directement participé à la création d'un réseau national de juristes. Les personnes accueillies par les associations d'aide au logement sont toutes confrontées à des difficultés qui peuvent les mener à perdre leur logement ou les empêcher d'accéder à un habitat adapté. Ces difficultés peuvent trouver une solution juridique car elles en font toutes, d'une façon ou d'une autre, des ayants droit ; de droits connexes – droit à une allocation qui permettra de stabiliser financièrement la famille, droit à des papiers qui permettront de débloquer la situation administrative et donc financière d'une personne ; de droits directement liés au logement – droit à l'usage du logement face à un propriétaire indélicat, droit au logement depuis que la loi française en prévoit la procédure. Il est donc capital pour les associations, d'une part, de connaître les textes pour informer convenablement ces personnes et, d'autre part, de s'allier à l'art juridique pour défendre ces « parties momentanément faibles ». Les associations se dotent de plus en plus de juristes, c'est un fait, mais ils sont souvent isolés, insuffisamment informés de l'actualité jurisprudentielle, et mal organisés pour mener un travail intellectuel et endencher les procédures conséquentes.

Par ailleurs, les juristes associatifs ne sont pas toujours bien connectés aux avocats et magistrats concernés par les mêmes sujets, ces acteurs étant eux-mêmes sous informés du seul fait de la variété des sujets qu'ils ont à traiter. Ils ont aussi besoin d'information et d'analyse partagée. Enfin, ceux qui disposent du temps de la pensée, les juristes universitaires, ne sont pas non plus très bien connectés à la société civile et ont du mal à donner judiciairement corps à leurs compétences. Ce sont ces trois entrées éparpillées - associative, judiciaire et académique - qu'il est nécessaire de rapprocher.

Le domaine du logement fait appel à des connaissances très étendues. Chaque situation demande à être résolue malgré sa particularité. Les questions de droit au séjour, d'urbanisme, de santé, de normes immobilières, d'expulsions ou de contentieux locatifs, d'accès aux droits, de prestations sociales, etc. Bref, le domaine est vaste !

Les situations particulièrement complexes auxquelles sont confrontées les personnes ne se résolvent pas d'un coup d'oeil dans les codes. Nous nous trouvons de moins en moins dans le droit commun, le plus souvent à sa marge, où les règles sont les plus faibles et incertaines. La connaissance des textes foisonnants, déjà indispensable, demande ensuite une combinaison bien souvent originale. Une combinaison dont le raisonnement s'inspire des droits de l'Homme avec l'objectif de les rendre pragmatiques. Ces raisonnements aboutissent à des résultats plausibles qu'il faut ensuite faire valider par un juge pour mieux les asseoir et les promouvoir : pour en faire du droit.

La volonté d'agir sur le droit est donc incontournable à moins de se contenter de gérer ou d'observer les illégalités et les injustices. La discipline juridique doit être utilisée car elle est déterminante : c'est en droit que pourra être revendiquée puis attribuée une juste proportion dans la répartition des biens et donc du logement dans la société. L'action est donc décisive. Jurislogement se fonde sur ces constats, parce que l'on ne peut pas agir seul, et se présente ainsi : « *Jurislogement est né de l'association de juristes professionnels convaincus que la recherche d'une meilleure mise en oeuvre du droit au logement doit aussi*

passer par une recherche juridique. Devant la multitude de sujets de droit qui concerne le logement, ils ont décidé de partager leurs connaissances dans le domaine du logement, de l'hébergement, de la santé, des discriminations, du droit des étrangers... Jurislogement est un lieu d'échange et de construction juridique au service du Logement, Droit de l'Homme. »

Le projet a émergé en 2006 : pourquoi ne pas se regrouper pour échanger et agir, pour partager nos expériences, nos idées, nos avancées jurisprudentielles et ainsi capitaliser l'action juridique. L'idée s'est vite concrétisée : sans parler du fait que ses membres étaient ravis de se retrouver et de « parler la même langue », profiter de l'expérience des autres était déjà très attirant. Puis chacun a été force de propositions, de thèmes sur lesquels il est indispensable de se concentrer et de se renforcer.

Les objectifs de Jurislogement sont ambitieux : mieux connaître et mieux utiliser la diversité juridique de la problématique du logement. C'est pourquoi, le profil de ses membres se veut, et c'est là un élément constitutif, d'horizons divers. Les 22 membres, en majorité des juristes associatifs, travaillent dans des associations de défense des personnes, associations d'accueil et d'information des personnes, associations d'accompagnement, associations gestionnaires de structures d'hébergement ou de logements, associations d'information et de soutien aux étrangers et aux malades. Le réseau peut aussi compter sur un juriste de la HALDE, de l'ANIL³, une ancienne magistrate et des avocats. A partir des préoccupations de chacun, nous échangeons nos connaissances et nos compétences.

Le réseau se réunit environ une fois par trimestre et communique couramment par mail. Des sessions de travail ont permis d'établir un généreux programme, les contributions des membres et les orientations à suivre. La première tâche consiste à défricher les règles et leur pratique, puis à évaluer leur décalage avec les problématiques concrètes des personnes. Cette étape peut faire l'objet d'un article d'information ou d'interpellation. L'information ainsi recueillie est mise à disposition sur un site Internet accessible à tout le monde (www.jurislogement.org) est en cours de finalisation et sera mis en ligne à l'automne. Le site sera l'outil principal et l'interface des initiatives futures du réseau.

Commence alors l'approfondissement des problématiques et un travail de réflexion pour trouver des pistes de réponses qui seront, elles aussi, largement partagées. Cela va du commentaire doctrinal (recherche sur le droit de propriété...) à des notes pratiques (monter des dossiers d'aide juridictionnelle, réagir à un congé vente...). Une jurisprudence abondante est référencée pour que le site Internet devienne un véritable lieu ressource. Il a été convenu, toutefois, de ne pas reproduire l'information qui existait déjà, mais de l'échanger et d'y renvoyer pour gagner du temps.

Il a aussi très vite été décidé d'organiser ces réunions autour de thèmes prédéfinis, les locations et les hôtels « meublés », par exemple. Ce thème fut proposé par les salariés non juristes d'une association membre qui souhaitait mieux en comprendre les règles et discuter des situations problématiques des personnes qu'ils accueillent. La réunion a eu lieu en présence

‘Les objectifs de Jurislogement sont ambitieux: mieux connaître et mieux utiliser la diversité juridique de la problématique du logement.’

¹ Courriel : noria.derdek@fapil.net

² Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

³ Agence nationale pour l'information sur le logement



‘Avec ce profil hybride, Jurislogement poursuit l’ambition d’informer et de rapprocher deux mondes: juridique et associatif.’

de participants extérieurs, d’avocats et de professionnels confrontés quotidiennement à ce sujet.

Une autre rencontre a porté sur les permanences de prévention des expulsions locatives afin de confronter l’organisation, la pratique et les résultats des permanences juridiques existantes à Paris, Lyon, Marseille ou Montpellier. Plusieurs avocats travaillant en partenariat avec les associations dans le cadre de ces permanences étaient présents. Un bilan et des rencontres locales seront régulièrement prévus sur cet outil extrêmement intéressant de prévention des expulsions locatives qu’il est indispensable de promouvoir.

Une rencontre sur les discriminations est programmée: sujet central en matière de logement sur lequel le réseau dispose d’une compétence majeure avec la présence de la HALDE.

Avec ce profil hybride, Jurislogement poursuit l’ambition d’informer et de rapprocher deux mondes: juridique et associatif. En expliquant aux juges les conséquences concrètes d’une procédure et de ses décisions, par exemple. Cette démarche est prévue auprès des juges administratifs, nouvellement compétents sur le contentieux du droit au logement⁴ et auprès des juges civils en matière de prévention des expulsions. Le réseau souhaite aussi s’élargir avec la participation de syndicats de magistrats et d’avocats. Ces derniers sont de véritables alliés dont nous ne pouvons nous passer. Intermédiaires avec le juge, ils ont la possibilité de plaider nos idées et nos interprétations juridiques.

Le programme de travail du réseau est ambitieux. Il reflète l’importance de la matière et de ses connexions. Il révèle la nécessité et l’envergure d’un travail que Jurislogement se propose de mener. Il témoigne, nous l’espérons, de sa pérennité. Ce programme englobe les pratiques des bailleurs, les expulsions locatives, les troubles du voisinage, la notion de domicile, les occupants sans droit ni titre, le droit des personnes hébergées, le lien entre l’habitat et la santé, les discriminations, l’accès à l’aide juridictionnelle, l’engagement des collectivités territoriales dans les droits fondamentaux, les droits sociaux attachés au droit au séjour, le droit de propriété...

Des articles sont déjà disponibles: «Les expulsions locatives motivées par un congé pour vente», «Habitat indigne et infractions pénales», «Les occupants sans droit ni titre: quel droit?», «La propriété du logement, soluble dans le droit européen?»...

La mission du réseau s’étend sur le long terme. Son influence et son efficacité se confirmeront avec le temps et la rigueur de son travail. Tous les acteurs rencontrés l’ont souligné comme une attente concrète dans leur relation avec les personnes vulnérables et diffuser le droit contribue à l’harmoniser dans un objectif de sécurité juridique pour ces personnes.

Deux projets, d’aspect plus ludique mais dans un objectif non moins sérieux d’interpellation et de sensibilisation, sont en préparation:

- Un «bêtiser DALO⁵»: recensement d’exemples aberrants des suites données par l’Etat aux demandes des ménages reconnus « prioritaires » pour l’attribution d’un logement dans le cadre de la procédure DALO. Le réseau a en effet été alerté par ses membres sur ce point. Or, l’attribution d’un logement adapté rend effective la réalisation du droit au logement.
- Les «truelles d’or»: un travail de recherche a été lancé sur les législations et politiques européennes innovantes en matière de logement. Quelques-unes des dispositions repérées seront sélectionnées pour être soumises à un vote en ligne sur le site Internet. Une remise publique de prix sera ensuite organisée.

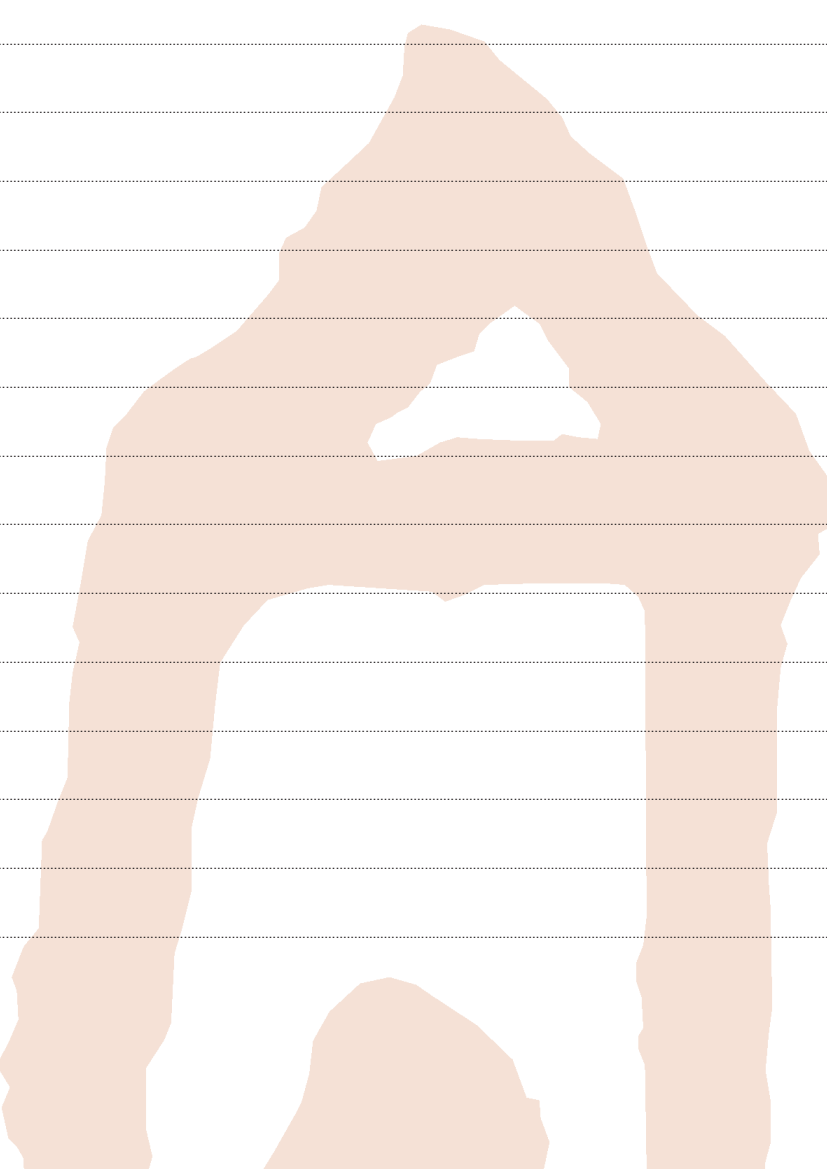
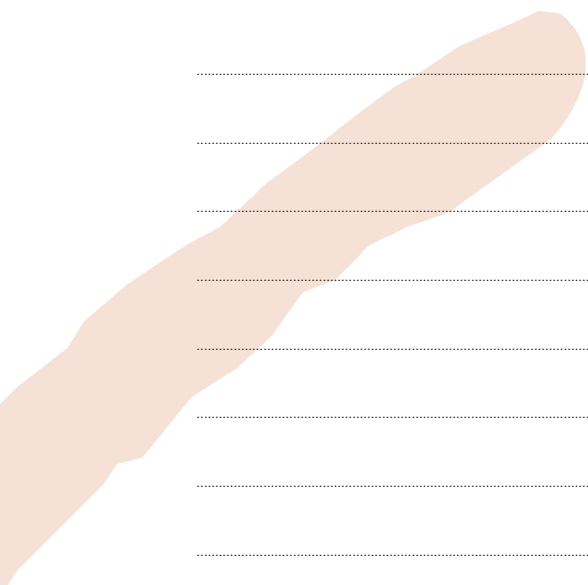
Ce dernier projet a révélé une faiblesse du réseau: la connaissance et l’échange au niveau européen et international. Il est important de savoir ce qui existe ailleurs. La France n’est pas isolée et la crise du logement non plus. Les compétences de l’UE ont de plus en plus d’impact sur la législation française. Les traités européens et internationaux sont des fondements importants pour notre action, offrent des recours et une jurisprudence qui ouvrent des horizons. Beaucoup de notions restent à définir, sur lesquelles nous pouvons avoir une influence. Une disposition, lorsqu’elle est bonne, doit inspirer d’autres pays, de même pour les expériences. Pour faciliter l’échange d’information au niveau européen, Jurislogement travaille avec la FEANTSA pour constituer un réseau international: Housing Rights Watch. Son lancement aura lieu à l’automne 2008, et les bonnes volontés sont toutes bienvenues...

4 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JOFFTEXT000000271094&dateTexte=>

5 Droit au logement opposable



Notes



A series of horizontal dotted lines for taking notes, spanning the width of the page.



Notes

A series of horizontal dotted lines for taking notes, spanning the width of the page.



La FEANTSA est soutenue par le programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).

Ce programme a été créé pour soutenir financièrement la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, fixés dans l'Agenda social, et contribue par conséquent à l'atteinte des objectifs de la Stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Ce programme de sept ans vise tous les acteurs qui peuvent contribuer au développement de législations et politiques sociales appropriés et efficaces au niveau de l'emploi, à travers l'UE27, l'ALE et les pays candidats à l'adhésion.

A cet effet, PROGRESS se veut :

- Fournir une analyse et des conseils politiques sur l'emploi, la solidarité sociale et l'égalité des sexes ;
- Contrôler la mise en œuvre de la législation et des politiques européennes au niveau de l'emploi, de la solidarité sociale et de l'égalité des sexes ;
- Promouvoir le transfert de politiques, de l'apprentissage et du soutien parmi les Etats Membres sur les objectifs européens ; et
- Relayer les opinions des acteurs et de la société en générale.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :

http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_fr.html

La FEANTSA est soutenue financièrement par la Commission Européenne. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et la Commission décline toute responsabilité de l'utilisation faite des informations contenues dans le présent document.

L'image en couverture, « La scène » de Mai Hrv, 2008, a été gracieusement fournie par la classe d'art de la Kofoeds Skole.



Kofoeds Skole

Fédération Européenne
d'Associations Nationales travaillant
avec les Sans-abris, AISBL

194, Chaussée de Louvain
1210 Bruxelles

Belgique

Tél : +32 (0)2 538 66 69

Fax : +32 (0)2 539 41 74

Email : information@feantsa.org

