

Introduction

Padraic Kenna

Professeur de droit à l'Université de Galway (Irlande)

Les défis du logement en Europe

Bien que les États membres de l'Union Européenne (UE) mettent en œuvre une série de réglementations, de financements et de services pour répondre aux besoins en matière de logement et de sans-abrisme, ces mesures sont aujourd'hui insuffisantes pour répondre au besoin de disposer d'un logement abordable, accessible et pérenne pour tous. Près de 10 % de la population de l'UE-27 consacre 40 % ou plus de ses revenus nets au logement, et près de 20 % vit dans des logements surpeuplés. Les plus pauvres consacrent près de la moitié de leurs revenus au logement, et 20 % d'entre eux ne sont pas en mesure de se chauffer convenablement¹. Le nombre de personnes sans-abri dans l'UE est estimé à 700 000 personnes, soit une augmentation de 70 % au cours des dix dernières années. Il est bien établi que le sans-abrisme, les expulsions et le mal-logement menacent le respect de la dignité humaine, créent un sentiment de honte et d'exclusion sociale et font obstacle à l'égalité des chances en Europe.

De nombreuses villes européennes sont confrontées au triple phénomène de financiarisation, de touristification et de résidualisation du logement social, les personnes pauvres et vulnérables se trouvant évincées du marché locatif.

Pourtant, tous les États membres de l'UE ont pris des dispositions en matière de droit au logement, que ce soit dans le cadre constitutionnel, législatif, politique, budgétaire, et de leurs obligations internationales en matière de droits de l'Homme. Tous ont adopté la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) (1948) qui reconnaît le droit au logement comme partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant. Tous ont adopté le Pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) (1966), la Charte sociale européenne (CSE) (1961) et la Charte révisée (CSEr) du Conseil de l'Europe². Tous les États européens ont adopté la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) (1950)³ et tous les États membres de l'UE ont adopté la Charte des droits fondamentaux de l'UE. En outre, une série de mesures non contraignantes ont été adoptées, à l'instar du pilier européen des droits sociaux⁴.

1. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_housing_

2. Kenna, P. (2022) *Right to Housing*, Elgar Encyclopaedia of Human Rights (Cheltenham, Edward Elgar).

3. Conseil de l'Europe, Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (STE n° 005). <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=005>.

4. SWD(2017) 201 final. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fr.

L'examen de l'application de ces droits liés au logement⁵ fait apparaître un schéma complexe et varié. Le contentieux dévoile l'écart entre ce qui est prescrit par les textes et ce que l'on peut en attendre. Les normes peuvent sembler très claires dans le texte, mais perdre rapidement leur force contraignante lorsqu'elles sont contestées. De plus, la défense individuelle, si privilégiée par les défenseurs du droit au logement, peut n'avoir qu'un impact limité au-delà des cas particuliers. Si le modèle des droits de l'Homme peut atténuer les pires conséquences des défaillances des politiques publiques et des discriminations, une approche plus exhaustive de la mise en œuvre des droits, incluant la question de la répartition des ressources dans la société, est en cours d'élaboration par le Comité européen des droits sociaux (CEDS).

Tous ces défis sont abordés dans cette publication qui traite des conflits, des contradictions, de la mauvaise application et des complexités inhérentes à la mise en œuvre du droit au logement dans les différents systèmes nationaux en Europe aujourd'hui.

Le droit au logement

Le PIDESC oblige les États européens qui l'ont ratifié à reconnaître, respecter et mettre en œuvre le droit au logement, à satisfaire aux « obligations fondamentales minimales » (*minimum core obligations*), à garantir l'absence de discrimination, à adopter des mesures législatives et à élaborer des politiques appropriées. L'observation générale n°4 des Nations unies sur le droit à un logement convenable (1991) précise que le logement doit, au minimum, comprendre une sécurité légale d'occupation, disposer de services, de matériaux et d'infrastructures, être abordable, habitable et accessible, se situer dans un lieu propice et être construit et aménagé d'une manière qui soit culturellement adapté. L'Observation générale n°7 des Nations unies sur les expulsions forcées (1997) stipule que les expulsions ne doivent pas avoir pour effet de rendre les personnes sans abri.

La Charte sociale européenne énonce une série de droits relatifs au logement à l'article 15 (personnes handicapées), à l'article 16 (logement suffisant pour les familles), à l'article 19 (travailleurs migrants), à l'article 23 (personnes âgées), à l'article 30 (dans le cadre du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et à l'article 31 (sur le droit au logement). L'organe de suivi de la Charte, le Comité européen des droits sociaux (CEDS), a défini le concept de « logement adéquat » comme nécessitant un cadre juridique lui garantissant un niveau suffisant (sûr, sain et de taille suffisante) ; des garanties juridiques et procédurales en cas d'expulsion ; une politique et une action visant à prévenir le sans-abrisme ; la fourniture à toute personne sans-abri d'un hébergement d'urgence adapté et d'un logement abordable par le biais de logements sociaux de qualité et en quantité suffisante, ou par d'autres moyens⁶. Bien que n'imposant pas aux États une obligation de « résultats », les droits reconnus dans la CSE et la CSEr doivent néanmoins prendre une forme concrète et effective, et non seulement théorique⁷. Lorsque l'un des droits en question

5. L'expression anglaise « *housing rights* » est le plus souvent traduite par le singulier « *droit au logement* » dans le présent ouvrage et, à la marge, par l'expression « *droits liés au logement* ». L'expression « *droit au logement* » recouvre les droits auxquels se rattache le droit au logement ou ceux qui s'y rattachent, comme le droit à accéder au logement, à s'y maintenir, et dans des conditions dignes.

6. Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux.

<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/-/version-actualis%C3%A9e-du-digest-de-jurisprudence-du-comit%C3%A9-europ%C3%A9en-des-droits-sociaux>

7. Feantsa c. France, réclamation collective n°39/2006.

https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFkJmH2bYG/content/no-39-2006-european-federation-of-national-organisations-working-with-the-homeless-feantsa-v-france?inheritRedirect=false

est exceptionnellement complexe et coûteux à mettre en œuvre, les États doivent prendre des mesures pour atteindre les objectifs de la Charte dans un délai raisonnable, en réalisant des progrès mesurables et en utilisant au maximum leurs ressources disponibles.

La Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (1950) du Conseil de l'Europe, qui traite de manière indirecte certains aspects du droit au logement, est devenue importante pour les défenseurs du droit au logement, en particulier sa jurisprudence relative à la définition et au respect du domicile. L'article 8 de la Conv.EDH (repris dans l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE) a été interprété comme interdisant toute expulsion de « domicile » sans évaluation de sa proportionnalité⁸ et il est reconnu qu'il « *concerne des droits d'une importance capitale pour l'identité de l'individu, son autodétermination, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations avec autrui et une place stable et sûre au sein de la communauté* »⁹.

Les traités de l'UE énoncent les droits fondamentaux et les inscrivent dans le droit communautaire. Ces traités comprennent la Charte des droits fondamentaux (Charte)¹⁰, dont l'article 7 sur le droit au respect du domicile et de la vie familiale, l'article 33 sur les droits des ménages à bénéficier d'une protection juridique, économique et sociale – y compris l'accès à un logement adéquat –, et l'article 36 sur l'obligation pour l'UE de reconnaître et de respecter les dispositions prises par les États membres pour l'accès aux services d'intérêt économique général, qui comprennent le logement social et abordable. Si la Charte ne crée pas un droit au logement autonome et individuellement opposable, elle crée des obligations contraignantes pour les institutions de l'UE agissant dans le cadre de leurs compétences et de leurs mandats, et pour les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE : « *ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives* »¹¹. Il est significatif que l'article 7 de la Charte sur le droit au respect du domicile relève des droits décrits comme des Libertés au Chapitre II, tandis que les articles 33, 34 et 36 sont énoncés comme mesures de Solidarité du Chapitre IV – parfois appelées principes¹². Ainsi, le droit au respect du domicile constitue un droit fondamental dans les traités de l'UE.

L'article le mieux connu de la Charte en matière de logement est probablement l'article 34(3)¹³, qui crée potentiellement une norme d'« *existence décente* » pour les Européens et exige que les États fournissent une aide sociale et une aide au logement à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Si l'article 34(3) ne peut être invoqué que dans le cadre des politiques d'inclusion sociale de l'UE, sur le fondement de l'article 153 du TFUE, il devient toutefois un outil d'in-

8. McCann c. Royaume-Uni, Requête n°18984/91.

<https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-62498>

9. *Yordanova et autres c. Bulgarie*, Requête n°25446/06, 24 septembre 2012.

10. Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

11. Charte des droits fondamentaux de l'UE, article 51.

12. Les explications de l'article 34§3 précisent qu'« *Il doit être respecté par l'Union dans le cadre des politiques fondées sur l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ». [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214(01)&from=EN)

13. « *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.* »

interprétation pour évaluer l'application par les États membres du droit communautaire portant sur ce sujet, en particulier lorsque les mesures de droit de l'UE et de droit interne se recoupent¹⁴.

Bien qu'il ne soit pas opposable, le Pilier européen des droits sociaux¹⁵ prévoit, dans son principe 19, que l'accès à un logement social ou à une aide au logement de bonne qualité doit être assuré aux personnes qui en ont besoin, et qu'un abri adéquat doit être fourni aux personnes sans-abri. Le Pilier alimente désormais la politique de l'UE, y compris le Semestre Européen (cadre de veille et de coordination des politiques sociales et économiques des États membres), au moyen d'un « Tableau de bord Social » qui évalue les performances des États membres dans un certain nombre de domaines, dont le logement¹⁶, mais il reste beaucoup à faire pour le droit au logement dans ce cadre.

Les institutions européennes, les gouvernements des États membres et la société civile se sont également engagés dans la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme, avec pour objectif d'y mettre fin d'ici 2030. Dans le cadre de cette plateforme, la FEANTSA/Housing Rights Watch défendent le droit au logement, l'accès à un hébergement décent, l'égalité de traitement, le droit à une adresse postale, à des installations sanitaires, aux services d'urgence, le droit de vote, à la protection des données, à la vie privée et à la mise en œuvre des pratiques nécessaires à la survie (dans le cadre de la loi) des personnes sans domicile¹⁷, parmi lesquelles les groupes les plus vulnérables (migrants, femmes, personnes LGBTQI+, personnes handicapées) sont les plus touchés¹⁸.

Toutefois, Olivier De Schutter a souligné la faiblesse du statut des droits sociaux dans le cadre institutionnel de l'Union européenne. La Charte de l'UE présente des lacunes importantes par rapport à la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. Dans des domaines tels que le droit à l'assistance sociale comme moyen de lutte contre l'exclusion sociale ou le droit au logement, la Charte de l'UE ne garantit aucun droit directement exigible¹⁹. Si cette approche restreinte peut s'expliquer par le fait que ces questions relèvent principalement de la compétence des États membres, l'UE pourrait cependant jouer un rôle plus important dans la garantie des droits sociaux :

« (...) La garantie d'un droit n'équivaut pas nécessairement au pouvoir de prendre des mesures pour le mettre en œuvre. Cela peut signifier, plus modestement mais de manière tout aussi importante, que l'Union européenne s'engage à ne pas restreindre la faculté des États membres, dans leur propre sphère de compétence, d'adopter des mesures visant à la réalisation du droit en question »²⁰.

14. CJUE, *Servet Kamberaj contre Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES)*, C-571/10, 24 avril 2012. Voir Kenna, P. (2020) *Briefing Paper 3. Integrating EU Charter Housing Rights into EU Economic Governance*. <http://www.nuigalway.ie/media/housinglawrightsandpolicy/files/Briefing-Paper-3-Integrating-EU-Charter-Housing-Rights-into-EU-Economic-Governance-and-Financial-Supervision---.pdf>

15. SWD(2017) 201 final. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fr

16. <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard#socialdimensions>. Socle européen des droits sociaux, plan d'action (2021). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>

17. <https://www.housingrightswatch.org/fr/billofrights>. FEANTSA/Fondation Abbé Pierre, *5ème regard sur le mal-logement en Europe*, (2020). <https://www.feantsa.org/fr/news/2020/07/23/fifth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2020>

18. Voir Feantsa, *Le sans-abrisme à l'agenda européen. Le Parlement européen et la Commission européenne discutent du sans-abrisme et du Logement d'abord durant la première session plénière de l'année du Parlement européen*, 2020. <https://www.feantsa.org/fr/news/2020/01/17/homelessness-on-the-european-agenda-european-parliament-and-the-european-commission-discuss-homelessness-and-housing-first-during-first-european-parliament-plenary-session-of-the-year>

19. Doc. A/HRC/47/36/Add.1. Rapport du rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme, Olivier De Schutter - Visite dans l'Union européenne. Para 20.

20. *Ibid*, para 21.

Changement climatique

Il est temps de reconnaître que le droit à un logement adéquat doit inclure un élément supplémentaire, à savoir la durabilité²¹. La lutte contre le changement climatique, dont on reconnaît l'impact sur la jouissance du droit à un logement adéquat, devient aujourd'hui un volet essentiel de la politique du logement en Europe. Le Green Deal européen prévoit l'introduction de réglementations harmonisées régissant le domaine climatique afin d'inscrire l'objectif de neutralité à l'horizon 2050 dans le droit de l'UE²².

Étant donné que 75 % des logements dans l'UE ne sont pas performants sur le plan énergétique et que 85 % de ces logements seront encore utilisés en 2050, une vague de rénovations massive des logements est nécessaire pour atteindre cet objectif. La mise en œuvre du Green Deal, à travers l'initiative Renovation Wave²³ (qui vise à rénover 35 millions de bâtiments d'ici à 2030), la Recommandation de la Commission sur la pauvreté énergétique²⁴, la future révision de la Directive sur la performance énergétique des bâtiments²⁵ et l'orientation et les conseils pour l'action locale de l'Observatoire européen de la pauvreté énergétique²⁶, contribueront à réduire la pauvreté énergétique et à améliorer la qualité des logements, en particulier pour les ménages à revenus moyens et faibles. Quelque 30 % des ménages européens sont des locataires, et leur inclusion dans les futures politiques européennes et nationales de logement sera significative²⁷.

En janvier 2021, le Parlement européen a adopté le rapport sur « *l'accès à un logement décent et abordable pour tous* », dont la rapporteure est l'eurodéputée Kim Van Sparrentak²⁸. Il appelle à un logement adéquat, énergétiquement efficace et sain pour tous les européens, à la fin du sans-abrisme d'ici 2030, à l'absence de discrimination, à une approche intégrée du logement au niveau de l'UE, à la sécurité d'occupation, à des marchés du logement inclusifs, ainsi qu'à des investissements majeurs dans le logement social, public, abordable et efficace sur le plan énergétique²⁹. Le Parlement européen a également appelé à une dynamique européenne pour mettre fin au sans-abrisme dans l'ensemble de l'UE d'ici à 2030³⁰.

21. A/HRC/52/28 : Vers une transformation juste : crise climatique et droit au logement – Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Balakrishnan Rajagopal, 2022. [A/HRC/52/28 : Vers une transformation juste : crise climatique et droit au logement – Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Balakrishnan Rajagopal | OHCHR](#)

22. Un pacte européen sur le climat visant à impliquer les citoyens et tous les secteurs de la société dans l'action climatique ; un plan d'objectifs climatiques à l'horizon 2030 visant à réduire encore les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 et une stratégie de l'UE sur l'adaptation au climat visant à faire de l'Europe une société résiliente au changement climatique d'ici à 2050, pleinement adaptée aux effets inévitables du changement climatique. Action de l'UE pour le climat et pacte vert pour l'Europe (2021). [Action de l'UE pour le climat et pacte vert pour l'Europe \(europa.eu\)](#)

23. COM(2020) 662 final du 17 septembre 2020.

24. Recommandation (UE) 2020/1563 de la Commission du 14 octobre 2020 sur la précarité énergétique. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1563>

25. Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique.

26. https://energy-poverty.ec.europa.eu/index_fr?etrans=fr.

27. [House or flat – owning or renting \(europa.eu\)](#). Voir *Mes droits en tant que locataire en Europe* : https://www.uni-bremen.de/fileadmin/user_upload/fachbereiche/fb6/fb6/Forschung/ZERP/TENLAW/My_Rights_as_Tenant_in_Europe.pdf

28. Parlement européen (2021) Rapport sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous (2019/2187(INI) Pg-TA(2021)0020 (janvier 2021). <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-g-2020-0247-FR.html>

29. *Ibid.*

30. Résolution du Parlement européen du 24 novembre 2020 sur la réduction du taux de sans-abrisme dans l'Union européenne. <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-g-2020-0314-FR.html>

L'interconnexion de toutes ces mesures relatives au droit au logement est en cours, et le partage d'informations et d'analyses permet à ses défenseurs de développer des normes communes et plus exigeantes. Elle leur permet aussi d'alimenter le travail d'autres défenseurs des droits humains, en particulier concernant les droits socio-économiques.

Cependant, le modèle juridique libéral des droits de l'Homme en matière de logement est parfois freiné par le fait que le logement est traité à la fois du point de vue du droit de propriété (avec tout ce que cela implique en matière de prêts, de marchés, de sûretés et d'idéologie) et du point de vue du domicile (non marchand et disponible pour toutes les personnes qui en ont besoin). Nombre d'approches établies sur les droits civils libéraux ou les droits humains se fondent sur le droit de propriété. Cette dualité est visible dans les débats sur la justiciabilité du droit au logement au niveau national (car la première obligation constitutionnelle de nombreux tribunaux est de protéger le droit de propriété). Cette conception est moins présente dans le traitement politique ou social du droit au logement³¹. Mais, changer la perception du logement comme un bien et une classe d'actifs³², qui prévaut encore parmi les décideurs politiques et les médias grand public en Europe, reste un casse-tête pour les défenseurs des droits humains.

Le développement d'une approche fondée sur le droit au logement reflète le rôle précieux des tribunaux dans la défense des droits fondamentaux et le défi ainsi lancé aux différents organes de l'État, de s'attaquer aux injustices que la politique ne parvient pas toujours à combattre efficacement. De même, au niveau de l'UE, le soutien financier apporté par la Commission aux ONG européennes et à l'action des États membres dans le domaine du sans-abrisme, par le biais de la méthode ouverte de coordination par exemple, a été tout aussi important, sinon plus, que de nombreuses démarches fondées sur les droits humains ou le droit au logement³³. Dans le cadre du nouveau management public (NPM) et autres modèles de « gouvernance » des services publics, qui modifient le rôle et les modèles de fonctionnement opérationnels de l'État, certaines approches des droits humains axées sur les porteurs d'obligations et les détenteurs de droits deviennent obsolètes. Le NPM redirige les efforts, de l'État/du secteur public loin des traditionnels systèmes administratifs, vers des objectifs de rentabilité, d'efficacité et de satisfaction du consommateur, en s'inspirant directement du secteur privé. Elle vise à considérer les citoyens comme des clients et à reléguer les droits au rang de simples stratégies et plans d'action non contraignants³⁴.

31. Par exemple, Piketty, T., dans *Capital et idéologie* (Harvard University Press, 2020), suggère que ce respect excessif de la constitution pour le droit de propriété (en particulier celui des entreprises) doit évoluer, et qu'« *il serait important d'inscrire dans les constitutions un principe de justice fiscale fondée explicitement sur la notion de progressivité, de façon que les impôts payés ne puissent représenter une proportion des revenus et des propriétaires plus faibles pour les citoyens plus riches que pour les citoyens plus pauvres (et puissent naturellement représenter une proportion plus élevée, suivant des termes fixés par la loi, sans que le juge constitutionnel puisse y mettre des limites)* » (p. 1146). Il estime que les décisions des tribunaux dans le domaine des droits socio-économiques sont historiquement régressives, citant l'annulation par la Cour suprême des États-Unis de la législation sociale et fiscale du New Deal.

32. Gabor, D. & Kohl, S. (2022), *Mon logement est une classe d'actifs - La financiarisation du logement en Europe*, Les Verts/ALE du Parlement européen. <https://www.greens-efa.eu/fr/article/document/my-home-is-an-asset-class>

33. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aopen_method_coordination

34. Hood, C., *Une gestion publique pour toutes les saisons*, Public Administration Vol. 69 Spring 1991 (3-19). <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/hood%20onpm%201991.pdf>. Voir également Mazzucato, M. & Collington, R., *La grande escroquerie - Comment l'industrie du conseil affaiblit nos entreprises, infantilise nos gouvernements et détraque nos économies*, 2023. (Penguin)

Contribution européenne au droit au logement : Normes, contentieux et plaidoyer

C'est dans ce contexte que s'est tenue, en mai 2022, la Conférence sur « *l'apport européen au droit au logement : normes, contentieux et plaidoyer* », organisée par la Fondation Abbé Pierre et la FEANTSA³⁵. Elle a marqué la fin de la période de confinement du COVID et a permis un examen contemporain de « l'état de l'art » sur le droit au logement en Europe. Les orateurs experts (et maintenant les rédacteurs) de cet événement ont abordé des sujets essentiels tels que le droit au logement, la législation européenne, les droits sociaux et environnementaux, les litiges stratégiques, le changement climatique, le contrôle des loyers, les normes de logement, le logement social, la pauvreté énergétique et la réglementation.

La FEANTSA a joué un rôle central dans le développement du droit au logement en Europe, et le Groupe d'experts de la FEANTSA sur le droit au logement a été créé en 2005, sous l'impulsion de Marc Uhry et de ses collègues de la Fondation Abbé Pierre. La FEANTSA a soutenu un certain nombre de réclamations collectives auprès du Comité européen des droits sociaux, qui ont clarifié les obligations des États en vertu de la Charte sociale européenne³⁶. Le livre du groupe d'experts sur le *Droit au logement et les droits de l'Homme* (2005)³⁷ observait que les États se désengageaient de manière croissante des interventions directes en matière de logement et que les responsabilités leur incombant concernant le logement des personnes pauvres dépendaient de plus en plus de la mise en œuvre du droit au logement. Bien que la stratégie la plus efficace en faveur du droit au logement est d'avoir recours à tous les outils disponibles, y compris la mobilisation et le plaidoyer politiques, la protection ultime repose souvent aujourd'hui sur la défense des droits dans les tribunaux.

Cette publication est divisée en cinq parties. La première aborde une question centrale dans toute réflexion européenne sur le droit au logement : l'UE a-t-elle des obligations en matière de logement en général et de droit au logement en particulier ? La Charte sociale européenne joue un rôle central puisqu'elle consacre dans le droit communautaire contraignant tous les droits exprimés dans les autres instruments adoptés par les États membres, tels que la CEDH et la CDFUE, ainsi que les droits et principes résultant des traditions constitutionnelles communes des États membres et tous les instruments internationaux qu'ils ont adoptés. Mais la question des compétences de l'UE - exclusives, partagées ou de soutien - est cruciale. Comme le souligne la juge Rossi au chapitre 1, la CJUE ne peut appliquer la CDFUE que s'il existe un lien avec le droit de l'UE, comme le prévoient les traités³⁸. Certains droits de la CDFUE sont naturellement inspirés de ceux de la Conv.EDH et, au chapitre 2, le professeur Albuquerque estime que les juges de la Cour européenne des droits de l'Homme sont plus prudents depuis quelques années lorsqu'il s'agit de définir un droit socio-économique. Le professeur Palmisano (ancien président du CEDS du Conseil de l'Eu-

35. Toutes les présentations de la conférence sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.housingrightswatch.org/fr/news/1%E2%80%99apport-europ%C3%A9en-au-droit-au-logement-normes-contentieux-et-plaidoyer>.

36. Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France, Réclamation n° 39/2006. https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFkJmH2bYG/content/no-39-2006-european-federation-of-national-organisations-working-with-the-homeless-feant-sa-v-france?inheritRedirect=false

37. <https://aran.library.nuigalway.ie/bitstream/handle/10379/1762/Housing%20rights%20and%20human%20rights.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

38. Articles 2, 3, 4 & 6 TFUE. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html>

rope) approfondit le thème de la définition du droit au logement par les institutions de contrôle des droits humains, en mettant l'accent sur les avantages du mécanisme de « réclamation collective » et sur le caractère global de la définition donnée par le CEDS des obligations de l'État en matière de droits socio-économiques. Etant précisé que l'article 34(3) de la CDFUE s'inspire de la jurisprudence relative aux articles 30 et 31 de la CSER, ses observations sont susceptibles d'être utiles à ceux qui défendent les normes européennes en application de l'article 34(3).

La partie II se concentre sur les leçons que l'on peut tirer pour la défense du droit au logement, du contentieux stratégique portant sur le changement climatique. Le lien entre le logement et la crise climatique devient de plus en plus évident, avec la reconnaissance des dommages qu'il cause à l'environnement. La façon dont nous construisons, chauffons, refroidissons et imperméabilisons les terres avec des bâtiments et des équipements contribue à elle seule à 37 % des émissions de dioxyde de carbone³⁹. Une transformation juste et conforme aux droits humains est nécessaire pour garantir aux générations actuelles et futures l'accès à un logement adéquat. La durabilité implique que les États ne doivent pas mettre en œuvre le droit à un logement adéquat d'une manière qui compromettrait la survie collective. Il faut au contraire réduire l'empreinte carbone du logement et garantir la résilience du secteur face aux événements climatiques⁴⁰.

Dans ce contexte, comme le suggèrent Delphine Misonne et Marine Yzquierdo, les actions en justice pour le climat menées par des groupes de la société civile, en tant qu'outils de mobilisation de la population, peuvent également contribuer au changement social. En effet, le recours au tribunal peut être un moyen de dénoncer, défendre, critiquer et lutter pour la reconnaissance des droits. La synergie juridique, politique et sociale qui caractérise les litiges relatifs au changement climatique peut également inspirer les défenseurs du droit au logement. Cette idée est développée par Nicolas Bernard et Koldo Casla qui fournissent une analyse précieuse des différences et des similitudes entre le contentieux stratégique en faveur des droits humains concernant la crise climatique et le droit au logement. Les questions liées au climat et au logement ont un impact très négatif sur le même type de personnes - les membres les plus pauvres de la société. Bien qu'intervenant dans des sphères très différentes, les défenseurs du droit au logement et du changement climatique ont des points communs à défendre. Ainsi, le modèle de « réalisation progressive » des droits particulièrement complexes, tel que défini dans l'affaire FEANTSA c. France (CEDS 2007), offre une jurisprudence potentiellement précieuse pour les approches fondées sur les droits, des questions relatives au changement climatique.

La partie III se concentre sur la manière dont le principe de proportionnalité, appliqué aux expulsions de logements, a été développé en Europe. Pdraic Kenna et Maria José Aldanas retracent la genèse de la proportionnalité fondée sur l'article 8 de la Conv.EDH concernant les expulsions de domicile, ses limites, s'agissant *a minima* des expulsions menées par des propriétaires privés, et ses manifestations actuelles dans des affaires impliquant des personnes dites « gens du voyage », où la déférence croissante à l'égard de la marge d'appréciation des États est manifeste. Cela dit, l'application de ce principe *via* l'article 7 de la CDFUE étend le champ d'application de la proportionnalité au droit communautaire. Cela permet de dépasser la protection limitée inhérente à la verticalité des

39. A/HRC/52/28 : *Vers une transformation juste : crise climatique et droit au logement*, Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Balakrishnan Rajagopal, 2022. [A/HRC/52/28 : Vers une transformation juste : crise climatique et droit au logement – Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Balakrishnan Rajagopal | OHCHR](#)

40. UN Doc. A/HRC/52/28, p. 18.

droits de la Conv.EDH, comme le fait la jurisprudence de plus en plus nourrie, relative à la proportionnalité, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies.

La partie IV aborde des questions d'importance systémique. Max Althoff y présente un examen détaillé du contrôle des loyers en Allemagne, largement considéré comme offrant l'un des modèles les plus équitables d'Europe. Virginie Toussain remet en question la dichotomie entre la réglementation de l'UE sur les aides d'État au logement social, et la nécessité de soutenir l'offre de logements sociaux pour une grande partie de la population afin de garantir le droit au logement. Elle critique l'approche étroite de l'UE en matière d'investissement dans le logement et présente le Pilier européen des droits sociaux comme un moyen de mettre en cohérence les approches de l'UE en matière de politique du logement. Mais il convient de noter que si les dispositions sociales de la Charte des droits fondamentaux de l'UE pourraient avoir un impact dans ce domaine, Olivier De Schutter fait remarquer qu'« à l'heure actuelle, les dispositions sociales de la Charte ne sont guère prises en compte dans les outils développés dans le cadre de la nouvelle architecture de gouvernance économique de l'Union. Il s'agit là d'une lacune majeure qui suscite la méfiance et l'hostilité à l'égard des tentatives pour améliorer la coopération économique au sein de l'Union. De vagues références à l'« équité sociale » ne peuvent se substituer à une approche fondée sur les droits sociaux »⁴¹.

Cette discordance entre les idéaux des droits de l'Homme et du marché libéral et la réalité des systèmes de logement est à nouveau relevée par Noria Derdek et Marc Uhry. Ils soulignent le large éventail de protections juridiques, de politiques systématiques et curatives destinées à garantir - sur le papier et à grands frais - des normes minimales en matière de logement. Mais lorsque le système de logement est, en fait, largement contrôlé par des intérêts financiers privés, le rôle et l'action de l'État (et des tribunaux) dans le contrôle du respect par les politiques publiques des normes en matière de droit au logement, deviennent essentiels. Ce chapitre clarifie la question de la réglementation des sociétés financières par l'État afin de garantir la conformité des politiques publiques avec le droit au logement.

La partie V examine la question importante de la pauvreté énergétique dans le logement. Marlies Hesselman établit un lien entre la Directive européenne sur l'électricité, la CDFUE et le Pilier européen des droits sociaux, ainsi que les droits internationaux en matière de logement, et en particulier les concepts d'adéquation, d'accessibilité financière et d'habitabilité. Elle pose la question de savoir si la pleine jouissance des droits au logement nécessite la reconnaissance d'un droit à l'énergie, essentiel à une vie digne aujourd'hui. Louise Sunderland examine un certain nombre de normes énergétiques obligatoires pour les habitations en France, en Angleterre et au Pays de Galles, en Écosse et en Flandre (Belgique). Elle se concentre sur l'Angleterre, qui a été la première à introduire et à appliquer des normes énergétiques minimales juridiquement contraignantes dans les logements, avec des résultats mitigés.

Cette publication fait ainsi état des principales évolutions du droit au logement en Europe en 2023 et informe les décideurs politiques, les législateurs, les défenseurs du droit au logement et les juges sur la manière dont ce droit fondamental peut se développer. S'appuyant sur une robuste base de connaissances, elle constitue une ressource importante pour les défenseurs du droit au logement qui reconnaissent l'importance de l'arène européenne, où sont prises de nombreuses décisions ayant un impact sur le logement au niveau local.

41. De Schutter, O. (2016), *La mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux dans le cadre institutionnel de l'UE*, Département politique du Parlement européen pour les droits des citoyens et les affaires institutionnelles. Étude pour la commission AFCO, p. 28.