

Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues du CEDS

Giuseppe Palmisano
Ancien Président et actuellement Rapporteur général
du Comité européen des droits sociaux

À la lecture du rapport de la Feantsa¹, intitulé les « *obligations faites aux États en matière de droit au logement à travers la jurisprudence européenne* », nous pouvons noter qu'une large majorité de la jurisprudence européenne créant des obligations positives provient des décisions et des conclusions adoptées par le Comité européen des droits sociaux (CEDS), l'organe de contrôle de la Charte sociale européenne. Cela n'est guère surprenant : la Charte sociale européenne révisée, adoptée en 1996, est le seul instrument normatif européen qui garantit d'une manière aussi étendue le droit au logement en tant que droit de l'Homme, en tant que droit social fondamental, à l'article 31².

Aucune mention n'est faite du droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'Homme – qui concerne les droits civils et politiques, ainsi que les libertés fondamentales –, ni dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – qui fait timidement référence au droit à une aide au logement au troisième paragraphe de son article 34, à propos de l'aide sociale souvent nécessaire pour assurer une existence digne à celles et ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Cela explique en partie que la jurisprudence du CEDS, en matière de droit au logement, se réfère elle-même très peu aux décisions ou jugements d'autres instances juridictionnelles européennes.

Bien entendu, le Comité est très attentif à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. C'est le cas dans l'emploi du concept de « discrimination » appliqué au droit au logement ; pour la prise en compte de la vulnérabilité du groupe « Roms », en droit comme en fait, et la préservation de la diversité culturelle ; pour le respect des garanties procédurales en matière d'expulsion forcée... En général, le Comité souligne que son interprétation de l'article 31 doit être en phase avec celles que la Cour dégage des dispositions pertinentes de la Convention, applicables au sujet soumis à son examen. C'est l'approche adoptée, par exemple, dans la décision sur le bien-fondé de la réclamation n°53/2008, *FEANTSA c. Slovaquie* (8 septembre 2009), qui considère légitimes certaines restrictions au droit des propriétaires immobiliers privés :

1. Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris.

2. Article 31 – Droit au logement :

« 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. »

« 34. À cet égard, il résulte de plusieurs arrêts de la Cour que toute ingérence d'un État dans les relations propriétaires/locataires ne peut être regardée comme contraire à la Convention. Ainsi, dans l'affaire *Mellacher et autres c. Autriche*, la Cour a-t-elle estimé que les modifications apportées à la législation autrichienne en matière de logement qui se sont traduites par plusieurs restrictions faites aux droits des propriétaires privés concernant les baux existants (les loyers avaient été strictement encadrés et il avait été interdit de résilier les baux existants), n'étaient pas, contrairement aux prétentions des requérants, une expropriation de facto, mais constituaient simplement un moyen de contrôler l'usage de biens en vue de trouver une solution aux problèmes de logement d'un grand nombre d'individus, dans un souci d'utilité publique, l'ingérence étant proportionnée du point de vue de l'équilibre entre l'objectif public poursuivi et les intérêts des propriétaires auxquels il avait été porté atteinte.

35. De même, dans l'affaire *Thörs c. Islande*, la Cour ayant à se prononcer sur le droit de préemption conféré aux locataires par la législation islandaise en vigueur, à un prix d'achat de surcroît réglementé, a rejeté comme manifestement infondée la requête d'un propriétaire. »

En ce qui concerne le contenu et la portée des obligations des États en matière de logement, le CEDS fait plus utilement référence à la jurisprudence internationale onusienne et, surtout, aux décisions du CDESC sur le droit au logement en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, aux termes de l'article 11 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Pour exemple, concernant la notion et les éléments d'un « *logement suffisant ou convenable* », voir la décision sur le bien-fondé de la réclamation n°33/2006, *Mouvement International ATD Quart Monde c. France* (5 décembre 2007) ou, plus récemment, la réclamation n°110/2014, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Irlande* (12 mai 2017) :

« 118. Le Comité rappelle qu'il a considéré à plusieurs reprises que le droit au logement pour les familles englobe la mise à disposition d'un logement d'un niveau convenable et donnant accès aux services essentiels (voir par. 106 ci-dessus). Il se réfère ici à l'observation générale n° 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, qui dispose que « [un] logement convenable doit être habitable, en ce sens qu'il doit offrir l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. La sécurité physique des occupants doit également être garantie ». En outre, « [u]n logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition. Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage, et des services d'urgence ».

Mais quelles sont ces obligations faites aux États européens en matière de logement d'après le système de la Charte sociale révisée ?

Avant tout, il faut préciser que le droit au logement, tel que protégé par l'article 31 de la Charte sociale révisée, n'est pas encore unanimement ratifié au niveau européen. Sept États³ restent par-

3. Croatie, République Tchèque, Danemark, Islande, Luxembourg, Pologne, Royaume-Uni.

ties à la Charte sociale de 1961 (non révisée) qui ne contient pas cet article. En outre, parmi les trente-cinq États parties à la Charte sociale révisée, qui fait l'objet d'un mécanisme de ratification « à la carte » de ses dispositions, la majorité n'a pas aujourd'hui accepté les trois paragraphes de l'article 31 : les États tenus au respect de cet article ne sont guère plus d'une douzaine⁴. Cela ne signifie pas que les autres États n'ont pas d'obligations en matière de droit au logement car celles-ci peuvent être dégagées en application d'autres articles, comme nous le verrons plus loin.

Ensuite, l'article 31 ne garantit pas le droit au logement en tant que droit subjectif individuel de chaque personne à jouir d'un logement d'un niveau suffisant, pour soi-même ou pour sa famille. La Charte sociale révisée n'impose pas une obligation de résultat en matière de logement ou d'obligation de réalisation immédiate (comme le droit de vote en matière de droits politiques ou le droit à l'assistance médicale d'urgence dans le champ des droits sociaux).

La Charte sociale pose, plutôt à la charge des États, des obligations de moyens, consistant en l'adoption de mesures positives aptes à réaliser les conditions juridiques, économiques, administratives, concrètes et opérationnelles, nécessaires pour accéder effectivement à des logements d'un niveau suffisant, y vivre et ne pas être privé illégitimement d'une telle possibilité. Dans la plupart des cas, il s'agit d'obligations « à réalisation progressive » : les États se sont engagés à agir pour réaliser progressivement les conditions nécessaires à une jouissance effective du droit au logement. Cela ressort clairement du texte de l'article 31. En effet, d'après cet article, les États parties s'engagent, notamment, « 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 ».

Je ne dis pas que les États peuvent se permettre de négliger le droit au logement et ne pas prendre au sérieux les obligations juridiques qui découlent de la Charte. Au contraire, ils sont tenus de s'évertuer, avec continuité, à mettre en place toutes les conditions requises et adopter toutes les mesures nécessaires pour rendre effectif le droit au logement. La Charte exige que chaque État avance dans cette réalisation, « à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser ». Ne pas progresser, c'est ne pas respecter la Charte sociale et violer l'obligation d'assurer l'exercice effectif du droit au logement.

C'est précisément dans ce sens que le CEDS a interprété et appliqué les dispositions de la Charte sociale qui concernent le droit au logement et qu'il a pu autant - grâce aux procédures de contrôle de la Charte - clarifier et développer le contenu des obligations étatiques en matière de logement. Je me réfère évidemment à la procédure d'évaluation des rapports étatiques, mais surtout à la procédure des réclamations collectives. Cette dernière - acceptée à ce jour par seize États - donne aux partenaires sociaux internationaux et nationaux, ainsi qu'aux organisations internationales non gouvernementales (OING) dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, la possibilité de s'adresser directement au Comité afin qu'il statue sur l'éventuelle violation de la Charte dans les pays concernés.

Il s'agit d'une procédure quasi-juridictionnelle, caractérisée par le principe du contradictoire entre l'organisation réclamante et l'État mis en cause, essentiellement écrite, au cours de laquelle plusieurs formes d'intervention volontaires sont possibles. À la différence des affaires in-

4. Finlande, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovénie, Espagne, Suède et Turquie (qui ont accepté tous les paragraphes de l'art. 31), Andorre et Ukraine (qui ont accepté deux paragraphes de cet article), et Lettonie et Lituanie (qui ont accepté seulement le premier paragraphe de l'article).

roduites devant la Cour européenne des droits de l'Homme, elle n'est pas ouverte aux requêtes individuelles. Sa finalité consiste à obtenir une évaluation juridique d'éléments « d'importance collective ». Lorsque le Comité constate la violation de la Charte, les États concernés sont obligés de donner suite à sa décision en lui soumettant, ainsi qu'au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les mesures prises pour y remédier.

Une douzaine de décisions adoptées par le CEDS ces vingt dernières années portent précisément sur le droit au logement, grâce à l'activisme et au rôle crucial joué par certaines OING qui ont soumis, au Comité, des réclamations bien circonstanciées concernant la situation de plusieurs États européens : la FEANTSA, bien sûr, mais aussi le Mouvement International ATD Quart Monde, le Centre sur le droit au logement et les expulsions (COHRE), la Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), le Centre européen des droits des Roms et la Conférence des Eglises européennes.

Quelques exemples du contenu possible des obligations positives des États européens en matière de droit au logement

D'abord, le Comité a souligné⁵ que ce droit doit revêtir une forme concrète et effective, et non pas théorique. Les États Parties ont donc l'obligation :

- « 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 ;*
- 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. »⁶*

Cette approche générale du contenu opérationnel des obligations de l'État en matière de logement a maintes fois été suivie et précisée par le Comité. Il faut toutefois s'entendre sur la valeur juridique des différents points dégagés. Dans sa décision *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Irlande* (12 mai 2017), le Comité a précisé à cet égard que :

- « 110. (...) le non-respect de l'une ou de l'ensemble de ces obligations ne constitue pas en soi nécessairement une violation du droit au logement. De même, le fait qu'un État respecte plusieurs ou l'ensemble desdites obligations n'exclut pas nécessairement qu'il ne satisfasse pas, dans une situation donnée, à son devoir de garantir le droit au logement. Le Comité*

5. Pour la première fois le 5 décembre 2007, dans la décision sur le bien-fondé de la réclamation n°33/2006, Mouvement International ATD Quart Monde c. France. La réclamation portait sur l'insuffisance en France de l'offre de logements d'un coût accessible et les modalités d'attribution des logements sociaux aux personnes les plus pauvres et sur la procédure d'expulsions d'occupants sans titre, menant à l'errance car, notamment, aucune autorité n'était chargée de rechercher une solution préalable pour savoir où les familles expulsées pourraient habiter.

6. Comité européen des droits sociaux, réclamation n° 39/2006, Décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, points 53-54.

examine chaque situation au cas par cas en fonction de son bien-fondé et de ses particularités, en tenant compte de tous les facteurs pertinents aux circonstances de l'espèce. »

Cette décision est très intéressante, à mon avis, pour plusieurs raisons. Premièrement, la FIDH alléguait que l'Irlande ne respectait pas le droit au logement des familles, aux motifs essentiellement que certains logements sociaux étaient inadaptés et que différents aspects des programmes de réhabilitation du parc de logements sociaux n'étaient pas conformes aux obligations énoncées dans la Charte sociale révisée. La question portait sur le contenu des obligations étatiques destinées à assurer un logement d'un niveau suffisant.

Pour y répondre, le Comité a d'abord clarifié ce que l'on doit entendre par « logement d'un niveau suffisant » : un logement doté « *de tous les éléments de confort essentiels (tels que le chauffage et l'électricité). Un logement d'un niveau suffisant ne désigne pas seulement un logement qui ne doit pas être insalubre et posséder les commodités essentielles, mais aussi un logement dont la taille est adaptée à la composition du ménage qui y réside* » (§ 106).

Il a donc considéré que « *les remontées d'eaux usées, les analyses démontrant la pollution de l'eau, les problèmes d'humidité, les moisissures persistantes, etc. touchent au cœur même de ce qui fait qu'un logement est ou non convenable et soulèvent en l'espèce de graves inquiétudes quant à l'habitabilité et à l'accès aux services* » (§ 119).

Le Comité a également noté que :

« 120. (...) les autorités irlandaises n'ont pas compilé de données statistiques complètes concernant l'état des logements sociaux depuis 2002 et qu'il n'existe pas de calendrier national pour leur rénovation. Beaucoup de programmes de réhabilitation adoptés par le Gouvernement ces dix dernières années n'ont pas été menés à leur terme, de sorte qu'un certain nombre de locataires continuent de vivre dans des conditions de logement non conformes aux normes d'habitabilité. »

Pour conclure que « *le Gouvernement irlandais a omis de prendre en temps voulu des mesures suffisantes pour garantir le droit à un logement d'un niveau suffisant à un nombre non négligeable de familles vivant dans des logements sociaux* » (§ 121) et en déduire la violation de la Charte sociale révisée.

Cette décision est également intéressante en ce qu'elle montre que la protection du droit à un logement d'un niveau suffisant, dans le système de la Charte sociale révisée, s'étend au-delà de l'article 31. La réclamation portait sur la violation de l'article 16 (le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique). Le Gouvernement a d'ailleurs soulevé une exception préliminaire selon laquelle la réclamation, portant sur des questions qui relèvent en substance de l'article 31, lequel n'a pas été accepté par l'Irlande, devait être jugée irrecevable.

Or, le CEDS a rejeté cette objection en rappelant que l'article 16 imposait de promouvoir la protection de la famille par le biais de la construction de logements adaptés à ses besoins :

« 25. (...) Le fait que le droit au logement soit énoncé à l'article 31 de la Charte n'exclut pas que des questions pertinentes relatives au logement soient examinées dans le cadre de l'article 16 qui traite du logement en tant qu'élément du droit des familles à une protection sociale, juridique et économique (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur la recevabilité du 10 octobre 2005, par. 9, Forum européen des

Roms et des Gens du voyage (FERV) c. République tchèque, réclamation n° 104/2014, décision sur le bien-fondé du 27 mai 2016, paragraphes 67 et 68.) »

« 107. (...) les articles 16 et 31 de la Charte se chevauchent partiellement, en ce sens que la notion de logement adéquat est identique aux articles 16 et 31 (voir Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, para.158). »

Ainsi, les États n'ayant pas accepté l'article 31, mais l'article 16, sont également tenus de fournir un logement d'un niveau suffisant pour les familles.

Un autre aspect sur lequel les décisions du CEDS ont mis en exergue le caractère et le contenu des obligations positives de l'État en matière de droit au logement : la prévention et la réduction de l'état de sans-abri.

Bien que la privation du logement pour impayés de loyers ou occupation illicite soit considérée légitime, bien que les États disposent d'une large marge d'appréciation pour prendre des mesures en matière d'aménagement urbain, l'obligation de prévenir et de réduire l'état de sans-abrisme exige qu'ils prennent des mesures afin d'éviter que les personnes menacées d'expulsion deviennent sans-abri.

Ceci signifie qu'en cas d'expulsion, les autorités doivent s'efforcer de rechercher préalablement des solutions alternatives, fixer un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion et l'exécuter dans des conditions respectant la dignité des personnes, comme le CEDS l'a affirmé dans une série de décisions concernant la violation du droit au logement des Roms ou des familles Roms⁷. Cela signifie encore que, lorsque l'intérêt général ou l'application de la loi justifient l'expulsion, les autorités publiques doivent faire en sorte de reloger ou d'aider financièrement les personnes concernées pour qu'elles puissent trouver une solution d'hébergement. Autrement, l'obligation de réduire l'état de sans-abrisme ne serait pas respectée, ce qui a été très clairement soutenu par le Comité dans une décision concernant les expulsions pour impayé ou pour occupation sans titre en France (réclamation n°39/2006, *FEANTSA c. France*, 5 décembre 2007, § 85-91).

Le CEDS estime que le droit de ne pas se trouver sans abri et le droit à un logement adéquat, protégé par l'article 31 §2, ainsi que par l'article 16 pour ce qui concerne la protection de la famille, sont tellement fondamentaux et inhérents au respect de la vie et de la dignité humaine, qu'il considère que les États parties sont exceptionnellement tenus de le garantir aux personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application personnel de la Charte. N'y entrent « *les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la partie intéressée* »⁸. Or, plusieurs décisions constatent la violation du droit à un abri et à un logement inadéquat de mineurs étrangers non accompagnés et de ressortissants étrangers en situation irrégulière sur le territoire de l'État mis en cause⁹.

7. Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce, réclamation n° 15/2003 ; Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005 ; Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France. Réclamation n° 51/2008 ; Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie, réclamation n° 58/2009.

8. Champ d'application de la Charte sociale européenne révisée en termes de personnes protégées. Annexe à la Charte sociale européenne révisée de 1996. Disponible sur : <https://rm.coe.int/168007cde5>.

9. Défense des Enfants International c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009 ; Conférence des Eglises européennes (CEC) c. Pays-Bas, réclamation n° 90/2013, décision sur le bien-fondé du 1 juillet 2014 ; Commission internationale de Juristes (CIJ) et Conseil européen sur les Réfugiés et Exilés (ECRE) c. Grèce, réclamation n°173/2018, décision sur le bien-fondé du 26 janvier 2021.

Enfin, le CEDS a également eu l'occasion de se prononcer sur les obligations positives destinées à rendre l'article 31 §3 effectif, c'est-à-dire à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Je me réfère ici surtout aux décisions *Mouvement International ATD Quart Monde c. France*, du 5 décembre 2007 et *FEANTSA c. Slovénie* du 8 septembre 2009, dont il ressort, entre autres, que les États sont tenus de favoriser la construction de logements sociaux à destiner prioritairement aux plus défavorisés, de réduire les délais trop longs d'attribution des logements sociaux et de prévoir des aides au logement pour les personnes aux revenus modestes et les catégories défavorisées de la population.

Pour conclure, ces exemples montrent dans quel sens le droit au logement doit être réalisé, aux termes de la Charte sociale européenne révisée, ce qui nécessite le respect et la mise en œuvre d'obligations positives par les États et les autorités publiques. Ils donnent à voir l'utilité d'un système normatif européen – tel que la Charte sociale – et de sa procédure de contrôle quasi-juridictionnelle – telle que celle des réclamations collectives – pour traiter et résoudre les problèmes sérieux qui affectent la jouissance du droit au logement dans les pays européens. Cependant, je le répète : les résultats ne sont profitables et effectifs que si – et dans la mesure où – la société civile organisée et engagée est capable de faire vivre et fonctionner effectivement ces outils à sa disposition, en appelant les États européens à leurs responsabilités en matière de logement. Nous pouvons aussi nous permettre d'espérer que, dans un avenir proche, le Socle européen des Droits sociaux (SEDS), dont le principe n°19 est consacré au logement et à l'aide aux sans-abri, fasse avancer le contenu du droit dérivé de l'Union européenne en matière de droit au logement.