



COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, 25 avril 2008

CommDH/IssuePaper(2008)1

LE DROIT AU LOGEMENT:

LE DEVOIR DE VEILLER A UN LOGEMENT POUR TOUS

Table des matières

1. Introduction	3
2. Contexte	3
2.1 <i>Obstacles à l'accès au logement.....</i>	<i>3</i>
2.2 <i>Lacunes dans la protection du droit au logement.....</i>	<i>6</i>
3. Protection juridique du droit au logement en droit international.....	7
3.1 <i>Traités, conventions, conclusions et recommandations des Nations unies.....</i>	<i>7</i>
3.2 <i>Jurisprudence et décisions de la Charte sociale européenne et de la Cour européenne des Droits de l'Homme.....</i>	<i>9</i>
3.3 <i>Droit communautaire (Union européenne).....</i>	<i>11</i>
3.4 <i>Initiatives internationales et nationales en cours</i>	<i>13</i>
4. Conclusions – mise en œuvre du droit au logement à l'échelon national.....	14
4.1 <i>Recommandations du Conseil de l'Europe.....</i>	<i>14</i>
4.2 <i>Stratégie nationale pour la mise en œuvre du droit au logement.....</i>	<i>16</i>

Remerciements

Le présent document thématique fait suite à l'atelier d'experts « Droit au logement : devoirs positifs et droits opposables » que le Commissaire aux Droits de l'Homme a organisé à Budapest les 24 et 25 septembre 2007. Le Commissaire tient à exprimer sa reconnaissance à M. Padraic Kenna, consultant externe, pour l'assistance qu'il lui a apportée lors de la rédaction du présent document.

Les documents thématiques du Commissaire

Les *documents thématiques* publiés par le Commissaire aux DH ont pour objet de mettre en lumière la dimension de droits de l'homme de certain sujets d'actualité. Ils présentent les principales données de fait et de droit de ces sujets. Le cas échéant, ils posent des questions, tracent des repères pour un travail ultérieur, contiennent des suggestions ou des mises en garde. Ces documents ont essentiellement une fonction d'alerte, d'éclairage, de stimulation de la réflexion ou du débat. Ils n'ont pas la valeur d'une recommandation ou d'un avis tels que prévus par le mandat du Commissaire.

1. Introduction

Dans toute l'Europe, de nombreuses personnes connaissent de graves problèmes de logement. Beaucoup d'entre elles ne peuvent accéder aux biens proposés à la location ou à la vente sur le marché du logement. Certaines n'ont nulle part où vivre ou ont peur de vivre dans leur logement. Un nombre croissant de personnes dorment dans des embrasures de porte, dans des squats, dans des bâtiments abandonnés ou dans d'autres endroits impropres à l'habitation humaine. Il convient également de noter, dans un autre ordre d'idées, que le logement, outre qu'il offre un foyer, est devenu un bien d'une valeur commerciale non négligeable. Parallèlement, on assiste à une diminution de l'offre de logements sociaux. Dans ce contexte, le droit au logement acquiert une nouvelle importance. On peut s'en inspirer pour rechercher des solutions avisées et efficaces et pour promouvoir l'égalité et la non-discrimination dans les systèmes de logement.

Le présent document examine les problèmes de logement auxquels sont confrontés certains groupes de personnes en Europe. Il énonce le droit au logement reconnu par les pays membres du Conseil de l'Europe (CoE) au titre des instruments des Nations unies (ONU), du CoE et de l'Union européenne (UE). Il examine les obstacles à l'exercice effectif du droit au logement. Mais il attire également l'attention sur certaines initiatives importantes prises en la matière, au nombre desquelles figurent la législation écossaise et française, la reconnaissance des droits par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ainsi que des projets permettant aux citoyens de définir et faire valoir leur droit au logement. Enfin, il énonce une série de recommandations en vue de la promotion du droit au logement en tant qu'élément-clé de l'exercice de tous les autres droits de l'homme. L'enjeu ici est de faire en sorte que le droit au logement, qui trouve souvent son origine dans le droit international revête véritablement un sens et une utilité pour les personnes en situation de besoin à l'échelon local.

2. Contexte

2.1 *Obstacles à l'accès au logement*

Dans toute l'Europe, on observe qu'un nombre croissant de personnes éprouvent de grandes difficultés à se loger. A cet égard, les perspectives sont bien sombres pour celles qui ne peuvent accéder au marché du logement. Certains groupes de personnes sont particulièrement touchés par ce phénomène et souvent exclus de manière permanente. Au nombre de ces groupes se trouvent les Roms/Gens du voyage, les victimes de la violence domestique, beaucoup de personnes handicapées, de réfugiés, de migrants, de locataires n'ayant pas de garantie de maintien dans les lieux, certaines minorités nationales ou autres groupes victimes de discrimination ainsi que des personnes issues des couches inférieures du marché de l'emploi.

Les marchés financiers et les entreprises obligent les Etats à modifier leur mode d'action. Dans toute l'Europe, les Etats se sont retirés de la fourniture directe de logements.¹ Ils ont abandonné leur rôle de grands pourvoyeurs de logements pour entrer dans un nouveau rôle d'« habilitateurs » soutenant les marchés du logement. Cela a coïncidé avec l'expansion continue de l'occupation par les propriétaires en tant que signe visible de la réussite économique et sociale, tant pour les ménages traditionnels que pour la société dans son ensemble. Les Etats sont de plus en plus amenés à utiliser les fonds publics pour combler le « fossé de la cherté » pour les ménages qui ne peuvent pas accéder au marché en raison de leurs faibles revenus, et donc de les rendre « capables » d'acquérir un logement à un prix ayant atteint des sommets historiques. On demande à ces ménages de dépenser pour soutenir le marché du logement, qui se trouve dans un état de déséquilibre perpétuel requérant le soutien de l'Etat.

¹ MacLennan, Stephens & Kemp. (1997) *Housing Policy in the Member States (Politique du logement dans les Etats membres)*. Affaires sociales du Parlement européen Série W-14.PE 166.328.

Bien entendu, dans ce marché, accès au financement égale accès au logement, et ce même au prix de mensualités qui englobent une grande partie du revenu disponible. Un nombre croissant de personnes étant obligées de passer par ce marché, les prêts à risque à taux d'intérêts élevé qui s'adressent à ceux qui ne peuvent payer qu'une petite mensualité parce qu'ils occupent des emplois mal rémunérés ou peu sûrs, sont chose commune. Les saisies pour défaut de paiement peuvent facilement faire des personnes touchées des sans-abri ; à cet égard, ce sont les minorités les plus vulnérables et exclues qui sont le plus exposées. Les crédits à risque visent ceux qui, en d'autres temps, auraient bénéficié de logements sociaux. Cette situation suscite également des questions liées à l'imprévoyance en matière de crédit et au respect du droit au logement par les organismes européens de crédit.

Ce déplacement vers l'accession à la propriété a donné naissance à la notion de mixité sociale, accompagné de restrictions dans certaines zones de logements sociaux. Alors qu'il est souhaitable de mettre en place des mesures politiques pour éviter la ghettoïsation des personnes pauvres, les notions de mixité sociale, forme de lutte contre une ségrégation malvenue entre les différents groupes sociaux, et de diversité sociale peuvent être mal comprises, ce qui fait que des personnes plus pauvres se voient refuser un logement social parce qu'elles n'habitent pas dans le « bon » quartier.

La FEANTSA, Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-logis, décrit les risques croissants d'exclusion du logement dans l'Europe contemporaine : « Pour les personnes très pauvres », indique-t-elle, « la terrible pression du marché du logement conduit de plus en plus fréquemment à l'exclusion sociale et, dans certains cas, à une situation d'urgence sociale où ces personnes se retrouvent sans ressources et contraintes de dormir dans la rue »²

Les migrants sont confrontés à des problèmes de surpeuplement et d'insalubrité dans des logements au confort rudimentaire ; de leur côté, les sans-papiers vivent souvent dans des zones défavorisées qui comportent des risques pour leur santé et leur bien-être.³ Les migrants clandestins et les sans-papiers sont souvent obligés de vivre comme des nomades en raison de leurs revenus incertains et de l'irrégularité de leur situation.⁴ On estime à 4,5 millions le nombre de migrants en situation irrégulière dans l'espace de l'Union européenne ; en Russie, ils seraient entre 10 et 12 millions en Russie ; à ces chiffres, il convient d'ajouter le million de migrants venant de pays moins développés qui arrivent chaque année en Europe.⁵

Les Roms, les Gens du voyage, les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile sont confrontés à des difficultés persistantes lorsqu'ils cherchent à obtenir un logement décent. Par exemple, une étude effectuée dans les régions rurales d'Espagne a montré que les Roms étaient concentrés dans des bidonvilles et que 30 % des ménages vivaient dans des logements dont l'insalubrité était encore exacerbée par l'état rudimentaire des installations, le surpeuplement et la tristesse de l'environnement. L'exclusion des Roms des quartiers d'habitation et des nouveaux programmes de logements sociaux est un phénomène qui se rencontre largement dans toute

² FEANTSA Communiqué de presse 2.9.2005. Voir le site web: www.feantsa.org. La FEANTSA a inventé la définition holistique de l'exclusion liée au logement – la définition ETHOS – qui comporte quatre catégories conceptuelles: être sans abri; être sans logement; en logement précaire; et en logement inadéquat.

³ Médecins du Monde European Observatory on Access to Health Care (Observatoire européen sur l'accès aux soins de santé. (2007) *European Survey on migrants' access to health care. (Etude sur l'accès des migrants aux soins de santé en Europe)* p. 19.

⁴ Ce terme a été reconnu par les Nations unies et d'autres pour désigner les personnes dont la situation comporte quelque irrégularité soit par leur faute soit par la faute ou la négligence des autorités qui n'ont pas veillé à la régulariser. Voir Cholewinski, R. (2005) *Irregular migrants: access to minimum social rights (Migrants irréguliers: accès aux droits sociaux minimaux)*. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe. p. 9.

⁵ Voir Commissaire aux Droits de l'Homme, *The Human Rights of Irregular Migrants in Europe (Les droits de l'homme des migrants en situation irrégulière en Europe)*. CommDH/Issue Paper (2007) 1; *International Migration 2006 (Migrations internationales 2006)*. Division de la population des Nations unies, New York.

l'Europe. En Slovénie, près de 300 habitants d'un village de la région de Dolenjska ont manifesté pour demander à la municipalité de procéder, dans un délai d'une semaine, à l'expulsion d'une famille de Roms (près de 30 personnes dont quelque 14 enfants de trois mois à 15 ans). Face aux nombreuses menaces qui pesaient sur eux, les Roms, abandonnant leurs terres, se sont enfuis la nuit-même dans une forêt proche où ils sont restés pendant plusieurs jours. En novembre 2006, le Commissaire a effectué une visite spéciale en Slovénie pour contribuer à rechercher une solution à la situation, laquelle a été réglée par la suite.⁶ Le district séparé de Luník en Slovaquie est habité dans sa presque totalité par des Roms socialement exclus et comprend 666 appartements officiellement destinés à 4 000 locataires, mais où habitent aujourd'hui quelque 7 000 ou 8 000 personnes. Le taux de chômage y avoisine les cent pour cent.⁷

Les expulsions régulières, les conditions de vie inhumaines et la non-reconnaissance de leurs besoins peuvent déboucher sur la persécution des Roms et des autres minorités, comme le montre l'affaire Moldovan dont a été saisie la Cour européenne des Droits de l'Homme : « *Après les évènements, les requérants chassés de leur village et de leurs habitations, furent contraints de vivre, et pour certains vivent encore, très à l'étroit et dans des conditions déplorables dans des caves, des poulaillers, des étables, etc. changeant souvent d'adresse, allant habiter chez des amis ou des parents dans une extrême promiscuité* ». ⁸

Une étude de 2005 montre que, dans une région d'un pays européen, quelque 75 % de migrants d'origine marocaine n'avaient pas l'eau chaude ; 57 % vivaient dans des logements rongés par l'humidité ; 49 % ne disposaient pas de toilettes ; 45 % n'avaient pas de cuisine ; et 40 n'avaient pas l'eau courante.⁹ Toujours en 2005, à Paris, 48 personnes ont trouvé la mort et beaucoup d'autres ont été blessées dans trois incendies qui avaient éclaté dans des immeubles délabrés et surpeuplés. Les victimes étaient toutes des migrants originaires d'Afrique ou des citoyens français d'origine africaine.¹⁰

Un grand nombre de personnes handicapées sont exclues du marché du logement et, malgré les programmes mis en place dans beaucoup d'Etat, il y a pénurie de logements appropriés et abordables. Nombre d'entre elles continuent de vivre dans des établissements où elles se trouvent dans l'incapacité de s'épanouir.¹¹

En Europe, la discrimination en matière d'accès au logement n'est pas suffisamment signalée. Les rapports font apparaître un contraste flagrant entre le petit nombre de plaintes et les données recueillies dans les recherches et les études, qui attestent de l'existence de très nombreux cas de discrimination en matière de logement, ce qui donne à penser qu'une grande partie d'entre eux n'est pas signalée.¹² Cela vaut, également, pour les gays et les lesbiennes qui sont souvent confrontés à des discriminations en matière d'accès au logement et de succession.¹³

⁶ Voir la Déclaration faite par Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme, lors d'une conférence de presse tenue à Ljubljana, Slovénie, le 16 November 2006 (CommDH/Speech (2006) 24); et Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Report on Racism and Xenophobia 2007 (Rapport sur le racisme et la xénophobie 2007)*, p. 79.

⁷ *Ibid.* p. 89.

⁸ *Moldovan et autres c.. Roumanie* Arrêt du 12 juillet 2005 (Requêtes n° 41138/98 et n° 64320/01).

⁹ Harrison, M., Law, I. & Phillips, D. (2005) *Migrants, Minorities and Housing. Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union.* (Migrants, minorités et logement. Exclusion, discrimination et anti-discrimination dans 15 Etats membres de l'Union européenne) European Monitoring Centre for Racism and Xenophobia. p. 62.

¹⁰ *Ibid.* p. 13.

¹¹ Voir International Disability Rights Monitor 2007. *Regional Report of Europe (Rapport régional pour l'Europe)*.

¹² Agence des droits Fondamentaux de l'UE. *Report on Racism and Xenophobia 2007.* (Rapport sur le racisme et la xénophobie 2007) p. 11.

¹³ Voir "Stonewall Housing Association" sous:

http://www.stonewall.org.uk/information_bank/housing__homelessness/1293.asp

Le problème des sans-abri « occultés », qui vivent dans la promiscuité, l'insalubrité et l'insécurité, persiste . Un nombre croissant de personnes dorment dans des embrasures de porte, dans des squats, dans des bâtiments abandonnés ou dans d'autres endroits impropres à l'habitation humaine. Aujourd'hui, ce sont fréquemment des familles, des familles avec enfants, des migrants et des jeunes qui se retrouvent sans logement ou dans une situation d'urgence sociale. D'ordinaire, leur calvaire commence avec la cherté des logements qui les entraîne dans la spirale de l'exclusion avec son cortège de retombées sur la santé, les possibilités d'emploi et l'éducation des enfants. Un mot : il n'existe pas de logement abordable pour les groupes pauvres et vulnérables ne disposant que de ressources financières limitées.

Sont occultés également la tragédie des nombreuses personnes âgées qui n'ont pas les moyens de rester dans leur ancien appartement aujourd'hui privatisé en raison des augmentations des loyers et des impôts ou encore le désespoir des locataires en place dans des logements qui appartenaient auparavant à l'Etat ou qui étaient administrés par lui ; ce seraient ainsi, dans les pays de l'Europe centrale et orientale, quelque sept millions de personnes que l'Etat ne protège plus contre l'insécurité de la location, l'expulsion arbitraire ou l'augmentation massive des loyers.¹⁴

2.2 Lacunes dans la protection du droit au logement

Le droit au logement découle d'instruments juridiques internationaux fondés sur des accords entre Etat en vue de garantir ce droit à leurs citoyens et aux autres personnes. De fait, tous les Etats européens ont accepté les obligations des Nations unies en matière de droit au logement et la plupart d'entre eux ont adopté la Charte sociale européenne, dans sa version originale ou révisée. Ces instruments n'octroient pas toujours des droits individuels opposables, sauf s'ils sont incorporés dans la législation nationale.¹⁵ Pourtant, ils sont tous deux source d'inspiration et énoncent, pour l'exercice de ces droits, des normes juridiques clairement définies. Toutefois, à l'échelon national, l'efficacité, la définition et la précision du droit au logement sur le plan juridique demeurent problématiques. Ce droit ne vise pas toujours explicitement le système de logement, puisque le cadre, l'objectif et les modalités de fonctionnement des systèmes juridiques et des systèmes de logement sont différents.

Alors même qu'ils soutiennent le principe du droit au logement sur le plan international, bon nombre d'Etats ne sont pas en mesure de satisfaire aux obligations pertinentes dans leur législation, leurs systèmes d'administration et de contrôle et leurs politiques. Certains éprouvent des difficultés à définir et à mettre en œuvre une norme minimale de protection du droit au logement ou à garantir des ressources suffisantes pour une action de l'Etat. De fait, là où elles existent, beaucoup d'approches fondées sur des programmes excluent tout recours en cas de violation, et, de leur côté, certaines approches fondées sur les droits passent outre le rôle du marché du logement. Les « législations douces » et les mesures « régulatrices » de plus en plus nombreuses ne tiennent pas compte de l'existence d'un droit au logement opposable.

La population ne dispose que de très peu d'informations sur le droit au logement. La langue et les questions culturelles peuvent faire obstacle à la sensibilisation à ce droit. Pour améliorer l'accès au droit au logement, il convient de prendre en compte des éléments tels que la faible estime de soi, le manque d'information, l'absence de connaissances, les ressources économiques et les compétences sociales, les aspects psychologiques et les questions socioculturelles ainsi que les contacts sociaux limités (y compris avec les ONG). Dans le cadre

¹⁴ Voir Document sur *Sitting Tenants in Central and Eastern Europe*, (Les locataires en place dans les pays d'Europe centrale et orientale) présenté par Jure Debevec lors de l'Atelier d'experts du Conseil de l'Europe : Droit au logement : devoirs positifs et droits opposables. Budapest, septembre 2007.

¹⁵ Les systèmes juridiques nationaux monistes veillent à ce que l'Etat incorpore automatiquement les traités internationaux dans le droit national alors que les systèmes dualistes exigent l'adoption d'une législation spécifique à cette fin.

de la répartition inégale des ressources au sein des Etats, l'accès aux droits revêt une importance vitale pour les personnes démunies. Bien entendu, la crainte de sanctions peut dissuader beaucoup de personnes en situation vulnérable ou d'infériorité d'exercer leurs droits. Le fait de se trouver en situation irrégulière peut dissuader beaucoup de personnes sans logement de faire valoir leur droit à un logement.

La violation du droit à un logement décent peut avoir des sens différents selon qu'on est un homme ou une femme. Voilà un des thèmes abordés par M. Miloon Kothari, Rapporteur spécial des Nations unies sur le logement convenable. C'est d'ordinaire essentiellement aux femmes qu'il incombe d'entretenir le foyer ; il est donc essentiel de reconnaître ce rôle central et de promouvoir leurs droits. Toute interprétation du rapport entre les femmes et un logement convenable doit tenir compte du contexte et des conditions de vie et de logement de la communauté et de la famille au sein desquelles elles vivent. L'impact de conditions de vie inappropriées et de l'exclusion liée au logement sur les enfants revêt dès lors la même importance pour leurs mères. La vie de beaucoup de femmes est intrinsèquement liée à celle des membres de leur famille et de leurs enfants. Pour les femmes, ne pas avoir de logement comporte de grands dangers. C'est la raison pour laquelle les gouvernements nationaux et la communauté internationale doivent veiller à ce que les femmes bénéficient d'un véritable droit au logement et non d'un droit illusoire. L'égalité d'accès au crédit et au financement, l'égalité de droits en matière de succession de biens fonciers et autres et l'élimination de coutumes et de traditions sexistes qui privent les femmes de leur droit d'hériter de leur maison natale et maritale constituent des questions épineuses. De plus, les lois et les politiques doivent être articulées et mises en œuvre de manière à reconnaître les contraintes spécifiques qui pèsent sur nombre de femmes ainsi que leur vulnérabilité particulière pour ce qui touche au droit à un logement décent. Il est essentiel qu'elles bénéficient d'une garantie légale de maintien dans les lieux.¹⁶

Il importe également d'apporter un soutien aux victimes de violations du droit au logement en définissant et en faisant valoir les droits de ces personnes à l'échelon individuel et à l'échelon du groupe. L'accès à un logement décent est une condition préalable à l'exercice d'autres droits fondamentaux et à la pleine participation à la vie de la société.

3. Protection juridique du droit au logement en droit international

3.1 Traités, conventions, conclusions et recommandations des Nations unies

Les instruments internationaux de droits de l'homme considèrent aujourd'hui le droit au logement comme faisant partie intégrante des droits économiques, sociaux et culturels, au même titre que les droits civils et politiques. Le Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et le Comité européen des droits sociaux (CEDS) ont clarifié le contenu, les normes et les obligations en matière de droit au logement. Ils y ont inclus la notion d'obligations élémentaires minimales et la réalisation progressive des droits en fonction des ressources disponibles dans le contexte du droit à un niveau de vie suffisant. Toute régression en matière de droit au logement constituerait une violation des droits de l'homme.¹⁷

- Aux termes de la *Déclaration universelle des Droits de l'homme* (1948), « 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

¹⁶ UN Doc. E/CN.4/2003/55. *Droits économiques, sociaux et culturels - Les femmes et le logement convenable*, Miloon Kothari, pp. 8-9.

¹⁷ Voir CDESC Conclusions et rapports sous: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/cescr.htm>; PIDESC Art 2. Voir également Alston, P. & Quinn, G. 'The Nature and Scope of States Parties Obligations under ICESCR,' ('La nature et la portée des obligations des Etats parties au titre du PIDESC')9 HRQ 156-229 (1987).

perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

- *La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965 – article 5) fait obligation aux Etats d' « interdire et éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants : ... (e)... (iii) droit au logement ».*
- *Aux termes du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) « Les Etats 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'une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats 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'article 2(1) dudit Pacte énonce que « chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, ... au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent pacte »..*
- *L'Observation générale n°4 énonce les principales garanties minimales qui, en vertu du droit international, sont dévolues à toute personne, à savoir : « 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 ». L'Observation générale n°7 sur le droit à un logement suffisant – expulsions forcées vise à interdire des expulsions forcées à la suite desquelles « une personne se retrouverait sans toit ou pourrait être victime d'autres violations des droits de l'homme ». D'autres Observations générales des Nations unies relatives, par exemple aux droits des personnes handicapées, aux droits des personnes âgées, aux droits en matière de santé, etc., font référence au droit au logement.¹⁸*
- *La Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) promeut le droit des femmes de bénéficier de conditions de vie suffisantes, notamment en relation avec le logement, l'hygiène, l'alimentation en eau et en électricité, le transport et les communications.*
- *Au nombre des autres instruments pertinents des Nations unies, on compte la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Stratégie mondiale des Nations unies du logement jusqu'à l'an 2000¹⁹ et la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés (1951) et son Protocole. Un grand nombre d'autres instruments internationaux énonçant le droit au logement ont été ratifiés par des pays du monde entier.²⁰*
- *Les Principes de Limbourg (1986) et les Directives de Maastricht (1997) ont défini de nouvelles exigences en vue d'une mise en œuvre efficace des droits économiques et sociaux tels que le droit au logement et précisé la nature des violations ainsi que les*

¹⁸ Voir, par exemple, *Observation n° 5*, sur les personnes handicapées- UN Doc. E/1995/22; *Observation n° 6* sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées - UN Doc. E/1996/22; *Observation générale n° 14*, sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint - UN Doc. E/C.12/2000/4.

¹⁹ Adopté par l'Assemblée générale de l'ONU dans la résolution 43/181 le 20 décembre 1988.

²⁰ Voir Leckie, S. (2000) *Legal Resources for Housing Rights. (Ressources juridiques en matière de droit au logement)* Geneva: COHRE - website: <http://www.cohre.org>; Voir également l'Agenda de l'habitat adopté par 171 pays, disponible sous <http://www.hic-net.org/media/TheHabitatAgenda.htm>

recours appropriés pour y faire face.²¹ Les *Principes de Limbourg* soulignent que l'obligation énoncée dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* d' « assurer progressivement le plein exercice de ces droits » requiert des Etats parties qu'ils agissent le plus rapidement possible à cette fin. Aux termes du paragraphe 11 des *Directives de Maastricht* « Une violation des droits économiques, sociaux et culturels se produit lorsqu'un Etat suit, par action ou par omission, une politique ou une pratique qui enfreint ou néglige délibérément 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 ». « L'action directe des Etats ou d'autres organes insuffisamment réglementés par les Etats peut donner lieu à des violations de ces droits.... Des violations peuvent également être dues au fait que les Etats omettent ou s'abstiennent de prendre les mesures qui découlent nécessairement d'obligations juridiques ». « Toute personne ou tout groupe victime d'une violation de ses droits économiques, sociaux et culturels devrait pouvoir exercer un recours juridique utile ou tout autre recours approprié, aux niveaux national et international.... et prétendre à une réparation adéquate ».

- La Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue en 1993 a adopté la *Déclaration de Vienne* dans laquelle les Etats du monde entier reconnaissent que les droits économiques et sociaux (dont fait partie le droit au logement) ainsi que les droits civils et politiques sont « *universels, indissociables, interdépendants et intimement liés* ». ²² Cela signifie que les droits économiques et sociaux devraient bénéficier, de la part des Etats, de la même protection que celle accordée aux droits civils et politiques, tels que le droit de vote ou le droit de propriété.

3.2 Jurisprudence et décisions de la Charte sociale européenne et de la Cour européenne des Droits de l'Homme

A l'échelon du Conseil de l'Europe, la *Charte sociale européenne* et la *Charte sociale européenne révisée (CSER)* et indirectement la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)* énoncent d'importants droits liés au logement.

La Charte énonce le droit à une assistance sociale et médicale pour les personnes démunies de ressources suffisantes ; elle énonce les obligations des Etats en matière de logement en faveur des personnes souffrant d'un handicap physique ou mental, des enfants et des jeunes, des travailleurs migrants, et des personnes âgées ainsi qu'en matière de protection sociale, juridique et économique des familles, y compris, pour ce qui concerne la construction de logements.²³ Aux termes de 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 30 (CSER) sur le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale inclut l'obligation pour les parties « de prendre des mesures ... pour promouvoir l'accès effectif »

²¹ UN Doc. E/CN.4/1987/19. *Les Principes de Limbourg sur la mise en oeuvre du PIDESC*. HRQ 16 (1987) 37-40; *Les Directives de Maastricht sur les violations des droits économiques, sociaux et culturels*. 20 HRQ 20 (1998) 691-704.

²² UN Doc. A/CONF 157/24 (1993) *Déclaration de Vienne et programme d'action*, Conférence mondiale sur les Droits de l'Homme, Vienne.

²³ Articles 13, 15, 16, 17, 19 et 23.

à toute une série de services, y compris le logement. L'article 31, qui porte sur le droit au logement, est ainsi rédigé : « 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. ».²⁴ Le droit spécifique au logement a été examiné pour l'Italie, la France, la Slovénie et la Suède dans les *Conclusions 2003*. Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) a interprété l'article 31 et défini un certain nombre de notions fondamentales telles que « logement suffisant », « sans-abri », « expulsion forcée » et « accessibilité du logement ». Il a également indiqué les mesures à prendre par les Etats en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement. Celles-ci incluent, entre autres, le contrôle de l'adéquation, la politique de construction de logements, les recours judiciaires et l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri. Ces Conclusions du CEDS relatives au contrôle des obligations contractées par les Etats au titre de l'article 31 ont révélé l'application d'une nouvelle série de repères à la législation et à la politique nationales du logement.²⁵

La jurisprudence de la Charte se développe également par le biais du protocole relatif aux réclamations collectives²⁶ qui permet à des ONG habilitées de saisir le CDS en cas de violation, par tout Etat partie, de tout article de la Charte sociale.²⁷ Dans l'affaire *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie* (Réclamation n° 31/2005), le Comité a conclu que l'insuffisance des conditions de logement des familles roms, l'absence de garantie de maintien dans les lieux, le non-respect des conditions entourant l'expulsion de familles roms de sites ou logements illégalement occupés et le manque d'infrastructures adéquates constituaient une violation de l'article 16 de la Charte révisée combiné à l'article E.

La CDEH contient, notamment dans ses articles 3, 6, 8, 13 et 14, de nombreuses dispositions en matière de droits civils et politiques qui sont interprétées indirectement dans le développement du droit au logement en Europe. Ces articles peuvent également être appliqués par les tribunaux nationaux lorsque la Convention a été incorporée dans la législation nationale.²⁸ Les obligations positives des Etats sont établies dans la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CrEDH) notamment en relation avec des personnes vulnérables qui ne peuvent faire valoir elles-mêmes leurs droits, même si elle n'est amenée à connaître que d'un nombre limité d'affaires, soit parce qu'elle n'en est pas saisie,²⁹ soit en raison de l'inadéquation des ressources de l'Etat.³⁰

Dans l'affaire *Moldovan et autres c. Roumanie*³¹ (2005), la Cour a estimé « que les conditions de vie des requérants et la discrimination raciale à laquelle ils ont été soumis publiquement, en raison de la manière dont les diverses autorités ont examiné leurs griefs,

²⁴ Les Etats ayant accepté l'article 31, en tout ou en partie, étaient au mois d'octobre 2007 : Andorre, la Finlande, la France, l'Italie, la Lituanie, la Moldova, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Slovénie, la Suède, la Turquie et l'Ukraine. Voir site web : http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/1_general_presentation/Provisions_en.pdf

²⁵ Voir les Conclusions du Comité des droits sociaux sous :

www.coe.int/t/e/human_rights/esc/3_Reporting_procedure/2_Recent_Conclusions/default.

²⁶ Voir également les réclamations collectives liées au droit au logement sous :

http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/List_of_collective_complaints/default.

²⁷ Voir site web : <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/158.htm>. Quarante-quatre réclamations ont été déposées jusqu'au mois de novembre 2007. Les Etats ayant ratifié, au 26 octobre 2007, le Protocole sur les réclamations collectives de 1995 sont : la Belgique, la Croatie, Chypre, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal et la Suède. La Bulgarie et la Slovénie ont fait une déclaration par laquelle elles acceptent le contrôle au titre de la Charte selon la procédure prévue par le Protocole conformément à l'article D de la CSER.

²⁸ Voir *Regina v. Secretary of State for the Home Department (Appellant) ex parte Adam (FC) (Respondent) and others. (Conjoined Appeals)* [2005] UKHL 66.

²⁹ Voir Mowbray, A. (2004) *Human Rights Law in Perspective: The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights*. London: Sweet & Maxwell.

³⁰ Voir *Codona c. RU* (Requête n°. 484/05) Décision du 7 février 2006.

³¹ Arrêt du 12 juillet 2005 (Requêtes n° 41138/98 et n° 64320/01).

constituent une atteinte à leur dignité humaine qui, dans les circonstances de l'espèce, équivaut à un 'traitement dégradant' au sens de l'article 3 de la Convention. L'article 8(1) protège le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile, mais n'équivaut pas à un droit au logement.

Toutefois la combinaison des obligations au titre des articles 3 et 8 peut donner lieu à des obligations positives dans ce domaine. Dans l'affaire *Marzari c. Italie*, la Cour a estimé que bien que l'article 8 ne garantisse pas le droit de voir ses problèmes de logement résolus par les autorités, un refus de ces dernières d'apporter une assistance à cet égard à un individu souffrant d'une maladie grave peut, dans certaines circonstances, soulever un problème au titre de l'article 8 de la Convention en raison des conséquences que peut avoir un tel refus sur la vie privée de l'individu... cette disposition ne se contente pas d'astreindre l'Etat de s'abstenir de telles ingérences ; à cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes au respect effectif de la vie privée. De telles obligations incombent à l'Etat lorsqu'il existe un lien direct entre les mesures demandées par le requérant et la vie privée de ce dernier.³² La Cour a également conclu que les Etats avaient, au titre de l'article 8, l'obligation positive de protéger le domicile des personnes des odeurs et des nuisances d'une usine de traitement des déchets, des émissions toxiques d'une usine chimique, de la pollution de l'environnement occasionnée par une aciérie et du bruit provenant de bars et de nightclubs qui empêchaient les résidents de dormir chez eux.³³

Toutes les procédures engagées au titre du domicile relèvent de l'article 8, mais une telle ingérence peut être justifiée au motif qu'elle est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui est nécessaire dans une société démocratique et proportionnée au but recherché.³⁴ Dans l'affaire *Stanková c. Slovaquie* (Requête n° 7205/02, arrêt du 9 octobre 2007), la Cour a estimé qu'une expulsion par les pouvoirs publics qui satisfait aux exigences ci-dessus, sans toutefois être assortie d'une proposition de logement de remplacement avait des conséquences incompatibles avec le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile.

3.3 Droit communautaire (Union européenne)

Dans les années 60 et 70, les réglementations de l'Union européenne, en vertu du principe de non-discrimination en matière de liberté de circulation, visaient à garantir, aux travailleurs migrants non ressortissants et à leur famille les mêmes avantages sociaux, y compris l'accès au logement, que ceux dont bénéficiaient les ressortissants des Etats membres.³⁵ Toutefois, l'adhésion de nouveaux Etats a conduit à réviser les dispositions en matière de droit au logement pour les citoyens de ces Etats membres de l'Union. A un autre échelon, l'Union européenne a défini des mesures juridiques en vue d'harmoniser la situation des demandeurs d'asile en Europe, y compris en matière de logement,³⁶ de reconnaître les droits et le statut des ressortissants de pays tiers³⁷ et d'élaborer une politique commune pour faire face à l'immigration

³² *Marzari c. Italie* (1999) 28 EHRR CD 175. at 179. Voir également *Botta c. Italie* (1998) 26 EHRR 241.

³³ *Geurra c. Italie* (1998) EHRR 357 *Lopez-Ostra c. Espagne* (1991) 14 EHRR 319; *Moreno-Gomez c. Espagne* (Requête n° 4143/02) Arrêt du 16 novembre 2004; *Fadeyeva c. Russie* (Requête n° 55723/00) Arrêt du 9 juin 2005;

³⁴ Voir affaire *Connors c. R.U.* Arrêt CrEDH du 27 mai 2004. (Requête n° 66746/01); *Chapman c.. R.U* (2001) 33 EHRR 413; *Beard c.. R.U.* (2001) 33 EHRR 442.

³⁵ Directive 1612/68. JO L 257, 19.10.1968. Directive (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 sur la liberté de circulation des travailleurs au sein de la Communauté (amendée).

³⁶ *Directive du Conseil 2003/9/EC du 27 janvier 2003 fixant des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile.* JO L031, 06.2.2003. Voir également *Communication de la Commission du 3 juin 2003 Vers des régimes d'asile accessibles, plus équitables et organisés.* COM(2003) 315 final JO C76/21, 25.03.2004; *Communication de la Commission du 26 mars 2003 sur la politique commune d'asile et l'Agenda pour la protection* COM(2003) 152 final JO C76/2, 25.03.2004; Voir également le site: <http://www.statewatch.org/news/NEWSINBR/05migration.htm>

³⁷ Voir la Directive 2003/109/EC. JO L16/44, 23.1.2004.

clandestine.³⁸ On constate toutefois qu'il existe de grandes divergences dans la manière de traiter les demandeurs d'asile et les réfugiés.

La « Directive sur la race » (2000), qui promeut la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes, sans distinction de race ou d'origine ethnique, (mais excluant les ressortissants de pays non membres de l'Union), a constitué une évolution majeure. Cette égalité de traitement s'applique « *en ce qui concerne ... (h) l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services à la disposition du public, y compris en matière de logement* ». ³⁹ En 2004 a été adoptée la « Directive sur les sexes » en vue de la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes pour ce qui concerne l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, y compris en matière de logement.⁴⁰ La *Directive sur les clauses abusives dans les contrats* (1993) ouvre la voie à une classification des clauses abusives figurant dans les contrats de location et de vente de logements.⁴¹

Dans des résolutions telles que la *Résolution relative aux aspects sociaux du logement* (1997), le Parlement européen a, se fondant sur les efforts déployés en vue de fournir un logement suffisant pour tous, exprimé le souhait de voir élaborer une politique européenne du logement.⁴² L'Avis du Comité des Régions sur « *Le logement et les sans-abri* » (1999) en appelait aux institutions européennes pour qu'elles tiennent davantage compte du principe du droit à un logement suffisant.⁴³ En 2006, un groupe de membres du Parlement européen issus de tous partis, l'intergroupe '*Logement urbain*', a publié des propositions en vue d'une Charte européenne du logement qui érigerait en droit fondamental pour tous les citoyens de l'Union européenne « le droit d'accéder à un logement sain, décent et à un prix abordable ». ⁴⁴

La *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* a été « solennellement proclamée » par les Présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission en décembre 2000 à Nice. Si cette Charte n'énonce pas un droit spécifique au logement, elle indique, en son article 34, que « *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* ». En 2005, la Commission a publié une proposition sur le *Respect de la Charte des Droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission* en vue de permettre aux départements de la Commission de contrôler systématiquement et rigoureusement que tous les droits fondamentaux concernés ont été respectés dans tous les projets de propositions de l'Union européenne.⁴⁵ Le Parlement européen a approuvé la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en novembre 2007 ; cette dernière fait à présent partie intégrante du Traité de Lisbonne qui est en cours de ratification par les Etats membres de l'Union.⁴⁶ Les mesures prises à l'échelon de l'UE devraient garantir le respect des obligations internationales au titre du droit au logement et de l'article 34(3) de la Charte des droits fondamentaux dans la mise en œuvre de la législation de l'UE aux échelons européen et national.

³⁸ Voir *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine*. COM (2001) 672 final Bruxelles, 15.11.2001.

³⁹ *Directive du Conseil 2000/43/CE de juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique*. Article 3 (1).

⁴⁰ *Directive du Conseil 2004/113/CE du 13 décembre 2004 mettant en oeuvre le principe d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès des biens et services et la fourniture de biens et services*.

⁴¹ *Directive 1993/93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs*

⁴² A4-0088/97, [1997]JO C182/70, 16 June 1997.

⁴³ [1999] JO C293/07, 13 October 1999. Voir également *Rapport sur la politique régionale et du logement*. FINAL A6-0090/2007. 28.3.2007. Rapporteur: Alfonso Andria.

⁴⁴ Voir site: http://www.iut.nu/EU/Housing%20Charter/Charter_ENG_060406.doc

⁴⁵ Voir *Communication de la Commission, Respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission – Méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux*, COM(2005) 172 final, 27.5.2005.

⁴⁶ Voir <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=ACI/2007/2218>

Bon nombre des textes de l'UE relatifs à l'inclusion sociale font référence au logement et au sans-abrisme,⁴⁷ mais ils ne sont juridiquement contraignants ni au niveau européen ni au niveau national. L'UE traite cette question par le biais de sa Stratégie de protection et d'inclusion sociale, un accent particulier étant mis sur l'élaboration de définitions et d'indicateurs communs. Toutefois, à l'échelon de l'UE, les droits des consommateurs pour les personnes achetant ou louant un logement ou contractant un crédit ne sont pas très développés par rapport aux efforts déployés en vue d'harmoniser les marchés financiers et autres. Il est aujourd'hui nécessaire d'instaurer, à l'échelle européenne, un système juridique harmonisé de protection du consommateur pour les personnes qui louent ou achètent un logement et qui contractent un crédit dans le système du marché du logement, en vue de refléter l'harmonisation du marché des prêts hypothécaires. Un tel système permettrait de protéger le droit au logement et les droits des consommateurs et de promouvoir le « prêt responsable » puisqu'il comporterait des réglementations contraignantes pour les organismes de prêts hypothécaires.

3.4 Initiatives internationales et nationales en cours

- La loi écossaise sur l'état de sans-abri de 2003 oblige, dans le cadre de l'obligation juridiquement contraignante de fournir un logement à tous, des pouvoirs locaux à fournir d'ici à 2012, un logement suffisant pour toutes les personnes qui ont perdu le leur. Les questions touchant aux personnes devenues sans-abri à la suite d'un acte délibéré et aux liens avec l'environnement local qui, par le passé, limitaient l'éligibilité, seront supprimées. Il s'agit là d'une évolution majeure sur la voie de l'instauration d'un droit au logement universel et opposable dans un pays européen.
- La loi récemment adoptée en France sur le droit au logement opposable vise à donner à toute personne le droit de demander réparation auprès d'un tribunal administratif en cas de non-respect, par les pouvoirs publics, de son droit au logement. L'Etat peut être obligé de fournir un logement approprié au plaignant, en fonction de certains besoins prioritaires.
- En Espagne, plusieurs régions autonomes examinent le moyen de renforcer le droit au logement pour les groupes vulnérables. En Andalousie, une nouvelle loi vise à assurer l'accès au logement pour trois groupes prioritaires : les personnes ayant un revenu inférieur au revenu minimum, les personnes défavorisées sur le plan social et les jeunes. Cette loi sera incorporée dans l'article 25 de la constitution régionale de l'Andalousie (*Estatuto de autonomía*). En Catalogne, le Pacte national pour le logement vise à garantir que nul ne soit victime de l'exclusion liée au logement pour des raisons économiques. Le Gouvernement catalan entend reprendre des éléments des lois écossaise et française relatifs à la prévention de l'état de sans-abri, à la prévention de l'exclusion et au soutien des locataires.
- Au Parlement européen, une « Déclaration écrite en vue de mettre fin au sans-abrisme de rue » dans les pays de l'Union européenne d'ici à 2015 a été enregistrée en décembre 2007 et restera ouverte à la signature des membres du Parlement jusqu'au 10 avril 2008. Dans cette Déclaration, le Parlement européen « invite la Commission à établir une définition-cadre européenne du sans-abrisme, à collecter des données statistiques comparables et fiables et à le tenir informé chaque année du suivi des actions entreprises et des progrès réalisés par les Etats membres de l'Union européenne en vue de mettre fin au sans-abrisme ; demande instamment aux Etats membres de concevoir leurs « plans d'urgence hivernaux » dans le cadre d'une stratégie plus large de lutte contre le sans-abrisme ; charge son Président de transmettre la présente

⁴⁷ Voir http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/homelessness_en.htm; Kenna, P. (2005) *Housing Rights and Human Rights (Droit au logement et droits de l'homme)*. Bruxelles, FEANTSA.

déclaration, accompagnée du nom des signataires, au Conseil, à la Commission et aux Etats membres ». ⁴⁸

- La FEANTSA a proposé la création d'une agence indépendante – *Housing Rights Watch* – en vue de suivre l'évolution, la mise en œuvre et les violations du droit au logement, laquelle disposerait de correspondants dans tous les pays européens et qui fonderait ses travaux sur l'Agence des Droits fondamentaux de l'Union et les institutions du Conseil de l'Europe en collaboration avec des médiateurs, des institutions de droits de l'homme, des ONG et des réseaux d'avocats. L'Agence publierait un rapport annuel sur l'état du droit au logement en Europe, l'objectif étant d'élaborer des mesures paneuropéennes en vue de garantir que les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux respectent les obligations internationales en matière de droit au logement dans l'assouplissement et la réglementation de leurs systèmes de logement, liés ou non au marché, y compris l'aménagement et l'occupation des sols, la politique en matière de concurrence, la délivrance d'autorisations aux organismes de crédit, les normes et les mesures fiscales et politiques.

Une ONG accomplissant un travail de grande valeur, « The Participation and the Practice of Rights Project (PPR) », a organisé une « *Audition d'enquête sur le droit au logement* » devant un panel international d'avocats spécialisés en droit du logement. Les résidents d'un complexe immobilier d'Irlande du Nord ont transposé les normes internationales en matière de droit au logement à leurs conditions de vie. S'appuyant sur un processus de recherche et d'enquêtes, ils ont défini un « niveau de référence » de droits de l'homme quantifiable pour d'importantes questions liées au droit au logement. Fait unique en son genre, les résidents ont conçu des indicateurs et des repères organiques pour les droits de l'homme afin de mesurer la réalisation progressive, par le responsable (l'Etat), du droit au logement au cours d'une période de douze mois. Grâce à ces outils, ils ont pu montrer que leur droit au logement, tel qu'énoncé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et clarifié dans les Observations générales ultérieures des Nations unies, avait effectivement fait l'objet de violations. Outre les témoignages oraux, des documents contenant des éléments de preuve supplémentaires ont été distribués le jour de l'audition aux membres du panel qui en ont tenu compte lors de la rédaction de leurs recommandations et de leur rapport. ⁴⁹

4. Conclusions – mise en œuvre du droit au logement à l'échelon national

4.1 *Recommandations du Conseil de l'Europe*

- En 2000, le Comité des Ministres a adopté une Recommandation aux Etats membres sur *le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité* dans laquelle il reconnaît que « *la satisfaction des besoins humains matériels élémentaires (à tout le moins la nourriture l'habillement, l'hébergement et les soins médicaux de base) découle de la dignité inhérente à tout être humain et constitue la condition d'existence de l'homme ainsi que de son épanouissement* ». ⁵⁰
- En 2005, le Comité des Ministres a adopté une Recommandation aux Etats membres sur *l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe*

⁴⁸ Voir <http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&term=6&author=28111>

⁴⁹ PPR, *Evidence Hearing on the Right to Housing*, (2007) disponible sous : <http://www.pprproject.org/documents/evidencehearing.pdf>

⁵⁰ Conseil de l'Europe, Recommandation n° R (2000) 3 du Comité des Ministres aux Etats membres *sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité*. Adoptée le 19 janvier 2000.

qui contient 52 recommandations portant sur les principes généraux, le cadre juridique, la prévention de la discrimination et la lutte contre cette dernière, la protection et l'amélioration des logements existants, le cadre des politiques de logement, le financement des logements et les normes en matière de logement.⁵¹

- En mai 2006, l'Assemblée parlementaire a adopté un document intitulé « *Pour une politique dynamique du logement, facteur de la cohésion sociale en Europe* » dans lequel elle invitait les Etats membres « à poursuivre la ratification de la Charte sociale révisée de façon à ce que l'ensemble des pays membres reconnaisse le droit au logement en tant que droit social fondamental ; à renforcer les mécanismes de contrôle dans le domaine du droit au logement en considérant comme une priorité sa mise en application effective, en particulier dans les cas de discrimination, d'expulsion du logement et de persistance de logements insalubres ; de développer la connaissance des situations du logement en termes d'indicateurs statistiques dans les pays membres ; à promouvoir l'échange de bonnes pratiques et le développement de projets intégrés en matière de mise en œuvre effective du droit au logement et de son opposabilité » ; ainsi que, entre autres choses, « à mettre en œuvre une coopération renforcée avec l'Union européenne pour une mise en œuvre effective du droit au logement et à l'accès à un logement décent pour tous, compte tenu de leurs objectifs partagés en matière de maintien de la cohésion sociale européenne et du rôle particulier du logement unanimement reconnu par le Conseil de Lisbonne et le Parlement européen ».⁵²
- En 2006, l'Assemblée parlementaire a proposé d'offrir, aux migrants en situation irrégulière et aux femmes victimes de violence domestique, un logement et un abri adéquats garantissant la dignité humaine.⁵³
- Le Groupe de spécialistes sur l'accès au logement (CS-LO) du Conseil de l'Europe a adopté, en 2001, les *Lignes directrices pour l'accès au logement pour les catégories de personnes défavorisées* (CS-LO (2001) 25) qui contiennent des conseils pour l'élaboration d'un cadre juridique complet sur l'accès au logement pour les catégories de personnes défavorisées tenant compte des contraintes et des possibilités du marché et respectant les normes internationales en vue de soutenir les politiques nationales de logement. Le Groupe a invité tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à signer, à ratifier et à mettre en œuvre la Charte sociale européenne et la Charte sociale européenne révisée, et notamment l'article 31, ainsi que le protocole relatif aux réclamations collectives et à envisager la possibilité d'élaborer un protocole additionnel pour un système de réclamations individuelles.⁵⁴

⁵¹ Recommandation Rec(2005)4. Voir également *Recommandation Rec(2004)14 sur la circulation et le stationnement des Gens du voyage en Europe*.

⁵² Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 10833.

⁵³ Voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Résolution 1509 (2006) relative aux droits de l'homme des migrants en situation irrégulière; Résolution 1512 (2006) sur Les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes. Voir *La protection des femmes contre la violence. Etude analytique de la mise en œuvre effective de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*. Consultable sous: [http://www.coe.int/t/e/human_rights/equality/PDF_CDEG\(2007\)3rev_E.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/equality/PDF_CDEG(2007)3rev_E.pdf); Recommandation 1755 (2006) relative aux droits de l'homme des migrants en situation irrégulière..

⁵⁴ Consultable sur : <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/>. Voir également *Rapport sur l'accès au logement pour les catégories de personnes défavorisées* et les *Lignes directrices sur l'offre de logement, le financement du logement et les allocations de logement* (2006).

4.2 Stratégie nationale pour la mise en œuvre du droit au logement

Toute stratégie nationale pour la mise en œuvre du droit au logement conformément aux instruments et aux recommandations internationaux en matière de droit de l'homme devrait inclure les éléments suivants :

- Les Etats devraient adopter et mettre en œuvre, à l'échelon national, l'ensemble des instruments en matière de droit au logement sans distinction et faire du droit à un logement d'un niveau suffisant, abordable et accessible un droit opposable. Il convient de fixer des normes minimales dans tous les domaines de fourniture de biens et services des secteurs privé et public. Le CDES a estimé qu'aux fins de l'article 31 (1) de la CSER, un « logement d'un niveau suffisant » doit être entendu comme un logement salubre, c'est-à-dire disposant de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité) ; présentant des structures saines ; non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux.⁵⁵
- Des dispositions appropriées et complètes devraient être prises en vue de permettre un recours effectif en cas de violation, à l'échelon national et local, du droit au logement énoncé dans les *Principes de Limbourg* et les *Directives de Maastricht* (voir supra). Les Etats devraient mettre en place un soutien et une assistance institutionnels pour permettre aux victimes de violations de faire valoir leurs droits ; garantir un recours collectif et individuel ; et œuvrer en vue de permettre aux citoyens de participer à la définition du contenu et des objectifs du droit au logement. A cette fin, les ONG devraient participer de manière accrue à tous les niveaux des systèmes de contrôle et de supervision.
- Les sans-papiers, les minorités (y compris les minorités ethniques et linguistiques) et les personnes ayant des besoins particuliers (notamment les personnes ayant des problèmes de compréhension) devraient être informés de leurs droits en matière de logement, les informations pertinentes devant être adaptées au niveau d'éducation, de capacités linguistiques et d'acuité visuelle des intéressés.⁵⁶ Des mesures devraient être prises pour prévenir l'exploitation des migrants irréguliers sur le marché du logement. Les institutions de droits de l'homme devraient développer la diffusion d'informations concernant le droit au logement par le biais de moyens autres que le support écrit.
- Il faudrait offrir, dans toute l'Europe, un logement social suffisant, accessible, abordable et approprié à toutes les personnes exclues du marché du logement. Une telle démarche permettrait d'éviter que les personnes à faible revenu et les chômeurs se voient contraints de payer des loyers élevés et de contracter des prêts à taux prohibitif dont le défaut de paiement risque d'entraîner une expulsion qui pourrait les réduire à l'état de sans-abri. Les frais afférents au logement, y compris ceux encourus pour la gestion et les services, ne doivent pas entamer les ressources disponibles pour pouvoir bénéficier d'un niveau de minimum défini par la société dans laquelle le logement est situé ou empêcher l'exercice des autres droits et la participation pleine et entière à la vie de la société.
- La mise en œuvre du droit au logement devrait inclure des mesures positives en faveur des personnes vulnérables et exclues visant, par exemple, à mettre à leur disposition un logement où elles seront soutenues et protégées de manière appropriée et à promouvoir une existence indépendante, notamment pour les personnes handicapées. Les femmes

⁵⁵ Voir Conclusions 2003, Article 31(1), France.

⁵⁶ Voir "Plate-forme pour la coopération internationale concernant les sans-papiers". (PICUM) Rapport sur la situation en matière de logement des sans-papiers dans six pays européens: Autriche, Belgique, Allemagne, Italie, Pays-Bas et Espagne. PICUM, Mars 2004. p. 44-46.

victimes de violence domestique ne devraient pas être celles qui quittent leur logement pour mettre un terme à ces abus.

- La mise en œuvre du droit au logement devrait être régulièrement contrôlée. Les médiateurs et les institutions nationales de droits de l'homme ont un rôle à jouer à cet égard.