

GIUSEPPE PALMISANO*

QUELQUES REMARQUES SUR LE DROIT AU LOGEMENT
EN TANT QU'OBJET D'OBLIGATIONS FAITES AUX ETATS
DANS LE SYSTÈME DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE**

ABSTRACT. [Title: *Some remarks on the right to housing as an object of State international obligations, under the legal system of the European Social Charter*]

At the European regional level, the right to housing, intended as a human right, is recognised and guaranteed by the Revised European Social Charter (RESC, 1996). Art. 31 of the RESC places a number of positive obligations on European States having accepted it, concerning the adoption of measures aimed at promoting access to housing of an adequate standard, preventing and reducing homelessness, and making the price of housing accessible to those without adequate resources. The present article draws the attention to the implementing practice of the RESC as an instrument for the protection and realization of the right to housing in Europe, particularly focusing on the case law of the European Committee of Social Rights (ECSR, the Charter supervisory body), as it emerges from the so-called collective complaints procedure, which enables social partners and non-governmental organisations to apply to the ECSR directly for it to rule on possible violations of the Charter in the country concerned.

RÉSUMÉ. *Au niveau régional européen, le droit au logement, considéré comme un droit de l'homme, est reconnu et garanti par la Charte sociale européenne révisée, du 1996. L'article 31 de la Charte révisée impose un certain nombre d'obligations positives aux États européens qui l'ont acceptée, en ce qui concerne notamment l'adoption de mesures visant à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, à prévenir et à réduire l'état de sans-abri, et à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Cet article met en exergue la pratique de mise en œuvre de la Charte révisée en tant qu'instrument de protection et de réalisation du droit au logement en Europe, en se concentrant en particulier sur la jurisprudence du Comité européen des*

* Full Professor, International Law, Roma Tre University, Law Department.

** Texte révisé de la présentation faite par l'auteur au Colloque « L'apport européen au droit au logement - Normes, contentieux et plaidoyer » (Bruxelles, 16 mai 2022), organisé par la Fondation Abbé Pierre et FEANTSA/Housing Rights Watch.

droits sociaux (CEDS, l'organe de contrôle de la Charte sociale), telle qu'elle ressort de la procédure dite des réclamations collectives, qui donne aux partenaires sociaux internationaux et nationaux, ainsi qu'aux organisations internationales non gouvernementales, la possibilité de s'adresser directement au CEDS afin qu'il statue sur l'éventuelle violation de la Charte dans les pays concernés.

CONTENT. 1. La considération du droit au logement en tant que droit de l'homme au niveau régional européen – 2. L'article 31 de la Charte sociale révisée – 3. Le droit au logement dans le cadre de la procédure des réclamations collectives et la contribution du CEDS à la clarification du contenu du droit – 4. Les obligations positives faites aux Etats en matière de logement : quelques exemples concernant l'obligation d'assurer un logement d'un niveau convenable – 5. Les obligations étatiques positives concernant la prévention et la réduction de l'état de sans-abri, et celles finalisées à rendre le coût du logement accessible aux – 6. Quelques mots de conclusion personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes

1. La considération du droit au logement en tant que droit de l'homme au niveau régional européen

Comme l'a révélé le rapport intitulé *Cinquième Regard sur le Mal-Logement en Europe*, présenté en juillet 2020 par la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA) et la Fondation Abbé Pierre¹, la crise du logement sévit partout en Europe : en effet, on estimait que dans la seule Union Européenne plus de 700 000 personnes vivaient, à cette époque, dans la rue ou dans des abris d'urgence.

Dans ce contexte, la pandémie et la crise sanitaire de 2020/2021 ont donc agi comme des révélateurs d'une crise du logement qui était évidemment préexistante. Mais elles ont aussi contribué à faire ressortir et rappeler que l'accès à des logements adéquats

¹ *Cinquième Regard sur le Mal-Logement en Europe*, FEANTSA et Fondation Abbe Pierre, Juillet 2020 : <https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/Rapport_Europe_2020_FR.pdf>.

et abordables pour tous, ainsi que la garantie pour tous de n'être pas privés de la possibilité de vivre dans des logements adéquats, constituent non seulement un défi politique important et un véritable test de pérennité économique, sociale et environnementale des Etats européens et de l'Union Européenne, mais aussi des droits essentiels pour la dignité humaine, desquels dépendent de nombreux autres droits, comme les droits à la santé, à la sécurité, à la vie privée et à la vie familiale. Des droits que les Etats européens sont tenus de respecter, protéger et réaliser en vertu d'engagements qu'ils ont eux-mêmes pris aux termes de plusieurs instruments de droit international et européen en matière de droits de l'homme.

Au niveau international mondial (ou onusien, si l'on préfère), le droit au logement fait partie intégrante du droit à un niveau de vie adéquat, qui est reconnu par l'article 1, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)², et son contenu a été précisé dans les Observations générales n. 4 et n. 7 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, qui fournissent les détails spécifiques des différentes dimensions du droit au logement³.

Au niveau régional européen, c'est la Charte sociale européenne, et notamment la Charte révisée de 1996, le seul instrument normatif qui garantit et règle d'une manière étendue, à l'art. 31, le droit au logement en tant que droit de l'homme, et – plus précisément – en tant que droit social fondamental⁴.

² Article 1, paragraphe 1, du PIDESC : « 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'à 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 ».

³ Voir <<https://www.ohchr.org/fr/documents/committee-economic-social-and-cultural-rights-general-comment-no-4>>, et <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=9&DocTypeID=11>.

⁴ Il n'est presque pas nécessaire de rappeler que la Charte sociale européenne est un traité du Conseil de l'Europe qui garantit les droits sociaux et économiques fondamentaux, et qui est le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme (qui se réfère aux droits civils et politiques). Elle garantit un large éventail de droits de l'homme « de tous les jours », liés à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation, à la protection sociale et aux services sociaux. La Charte sociale a été initialement adoptée à Turin, le 18 octobre 1961. En 1996, à la conclusion d'un processus de relance et des réformes, a été adoptée la Charte sociale révisée, à laquelle sont aujourd'hui parties 35 Etats européens membres du Conseil de l'Europe. Sept Etats membres du Conseil sont encore parties à la Charte de

En effet, aucune mentionne n'est faite du droit au logement ni dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui s'occupe – comme on le sait – des droits civils et politiques, ainsi que des libertés fondamentales⁵, ni dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui fait seulement une référence timide au droit à une aide au logement, dans la même disposition, l'art. 34, paragraphe 3, qui s'occupe de l'aide social afin d'assurer une existence digne à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes⁶.

Il nous paraît donc intéressant, dans les quelques pages qui suivent, d'accorder une certaine attention à la Charte sociale européenne, pour mieux comprendre en quoi consistent les obligations qui incombent aux Etats européens en matière de droit au logement ; et de le faire sur la base surtout de l'application de la Charte par l'organe com-

1961.

⁵ Bien que le droit au logement ne figure pas dans la CEDH, plusieurs articles de la Convention demeurent importants, et ont été effectivement utilisés par la Cour européenne des droits de l'homme, pour la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, tels que l'article 8 (le droit à la vie privée et familiale et la protection du domicile), l'article 6 (le droit à un procès équitable qui peut être invoqué en cas d'expulsion), l'article 3 (le droit à la protection contre les traitements inhumains et dégradants), l'article 2 (le droit à la vie), et l'article 14 (le droit à la protection contre la discrimination). Parfois, le droit à la protection du logement a aussi été déduit par la Cour du droit de propriété (article 1, Protocole 1 à la Convention).

⁶ Pour ce qui concerne le droit de l'UE, il faut toutefois noter positivement que la question du logement et la situation des sans-abris est maintenant prise en compte dans le cadre de ce qu'on appelle le « Socle européen des droits sociaux » (SEDS), c'est-à-dire le plan d'action lancé par le Président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union le 13 septembre 2017, et approuvé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission lors du sommet social pour des emplois et une croissance équitables, le 17 novembre 2017 à Göteborg. Comme on le sait, il s'agit d'un plan d'action visant à encourager le passage progressif à une Union plus socialement équitable et à faire de sorte que la convergence s'étende à trois grands secteurs : égalité des chances et accès au marché du travail ; conditions de travail équitables ; protection sociale et inclusion sociale. L'objectif est notamment de renforcer l'action des institutions de l'Union pour renforcer la jouissance de leurs droits sociaux par les citoyens européens, sur la base de 20 principes clés.

Parmi ces principes, le principe n. 19 est consacré précisément à « Logement et aide aux sans-abri ». Ce principe, qui repose évidemment sur l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux, va en fait beaucoup plus loin que celui-ci, s'inspirant plutôt de l'article 31 de la Charte sociale révisée, puisqu'il inclut le logement social, la protection contre les expulsions, les aides pour les ménages à bas et moyens revenus, et le droit à l'hébergement et aux services sociaux pour les personnes sans abri. On peut espérer que, dans un avenir proche, la mise en œuvre et le développement du SEDS, qui implique la nécessité de trouver un équilibre entre les impératifs économiques et sociaux des systèmes de logement, pourra donc faire avancer les contenus du droit dérivé de l'Union européenne en matière de droit au logement, et que l'établissement d'une approche davantage basée sur les droits sociaux pourrait renforcer, dans les politiques de l'UE, la priorité accordée par le Socle à la question du logement.

pétent à s'occuper des réclamations effectivement introduites dans ces deux décennies concernant le respect par les Etats européens des lesdites obligations : c'est-à-dire, le Comité européen des droits sociaux (CEDS).

2. *L'article 31 de la Charte sociale révisée*

D'après le texte de l'art. 31 de la Charte sociale révisée, les Etats européens parties à la Charte, en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, se sont notamment engagés : « 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; et 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

Avant de proposer quelques observations sur le contenu et les caractéristiques des obligations imposées aux Etats européens par la Charte sociale en matière de logement, il faut préciser que le droit au logement, tel que protégé par l'art. 31 de la Charte révisé, n'a pas encore été largement accepté au niveau européen.

En fait, il s'agit d'un droit au respect duquel, en premier lieu, ne sont pas obligés les 7 Etats qui sont encore partie à la Charte sociale de 1961, qui ne contient pas une disposition correspondante à l'art. 31 de la Charte révisée. Ces Etats sont la Croatie, la République tchèque, la Danemark, l'Islande, le Luxembourg, la Pologne, et le Royaume Uni.

En outre, même la majorité des 35 Etats qui sont parties à la Charte révisée, qui est réglée (comme la Charte de 1961) par un mécanisme de « menu à la carte » pour ce qui concerne l'acceptation de ses dispositions par les Etats, a opté jusqu'à aujourd'hui de ne pas accepter les trois paragraphes de l'art. 31⁷.

⁷ En raison du large éventail de droits et de domaines d'intérêts sociaux et économiques couverts par ce traité, la Charte sociale est fondée sur un système d'acceptation qui permet aux Etats de choisir, dans une certaine mesure, les dispositions qu'ils souhaitent accepter comme obligations en vertu du droit international. Par conséquent, tout en les encourageant à accepter progressivement l'ensemble des dispositions, la Charte permet aux Etats, au moment de la ratification, d'adapter leurs engagements au niveau de la protection de droits sociaux acquis dans leur pays, dans la loi et/ou en pratique. Ce système « à la carte » a cependant ses limites. Comme prévu dans la Partie III de la Charte révisée (article A, paragraphe 1), les Parties contractantes s'engagent à se considérer liés juridiquement par un nombre

Bref, les Etats européens qui sont obligé au respect des obligations imposées par cet article, aujourd'hui, ne sont guère plus qu'une douzaine, notamment : Finlande, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovénie, Espagne, Suède et Turquie (qui ont accepté tous les trois 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).

Il faut quand même ajouter que cela ne signifie pas que les Etats parties à la Charte qui ne sont pas liés au respect de l'art. 31 n'ont pas du tout d'obligation concernant le logement, aux termes de la Charte sociale. En fait, comme nous le préciserons plus loin, on doit aussi tenir compte de l'art. 16, sur le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, d'après lequel les Etats parties sont engagés à favoriser la construction de logements adaptés aux besoins des familles⁸.

Mais ayant dit ça, et pour venir au contenu du droit au logement protégé par la Charte sociale, on ne doit pas penser que l'art. 31 garantit le droit au logement en tant que droit subjectif individuel de chaque personne à jouir d'un logement d'un niveau suffisant, pour lui-même (ou elle-même), ou pour sa famille.

Dans ce sens, la plupart des dispositions de la Charte concernant le logement ne posent pas à la charge de l'Etat d'obligations de résultat, ou à réalisation immédiate d'un droit subjectif individuel (telles que, par exemple, dans le champ des droits politiques, les obligations concernant le droit de voter, ou, dans le champ de droit sociaux, les obligations concernant le droit à l'assistance médicale en cas d'urgence et de besoin).

La Charte sociale pose plutôt à la charge des Etats des obligations de moyens, consistant en l'adoption de mesures positives aptes à réaliser les conditions juridiques, économiques, administratives, et aussi concrètes-opérationnelles, qui sont nécessaires

minimum de dispositions. Parmi ces dispositions il doit y avoir, au minimum, six des neuf articles du « noyau dur » de la Charte, ainsi qu'un nombre supplémentaire d'articles ou de paragraphes numérotés de la Charte, choisis par l'Etat, pourvu que le total d'articles ou de paragraphes numérotés ne soit pas inférieur à 16 articles (sur 31) ou à 63 paragraphes numérotés de la Charte révisée.

⁸Article 16 (Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) : « En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, *d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles*, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées ».

en vue d'assurer que les personnes et les groupes couverts par la Charte puissent effectivement avoir accès à des logements d'un niveau suffisant, conduire leur vie dans un tel logement, et n'être pas privés illégitimement d'une telle possibilité.

En outre, dans la plupart des cas, il s'agit d'obligations « à réalisation progressive », dans le sens que les Etats se sont engagés à agir pour réaliser progressivement les conditions nécessaires à assurer une jouissance effective du droit au logement par les personnes concernées.

Bien entendu : en disant que dans le domaine du droit au logement, les Etats parties à la Charte n'ont pas, dans la plupart des cas, d'obligations de résultat et d'assurer immédiatement la réalisation de certaines conditions, mais ils ont des obligations de moyens et à réalisation progressive, on ne veut pas signifier que les Etats peuvent se permettre de ne s'efforcer pas d'assurer l'exercice du droit au logement et de ne prendre pas au sérieux les obligations juridiques qui découlent de la Charte à cet égard.

Tout au contraire, les Etats sont tenus de s'efforcer avec continuité pour avancer dans la réalisation de toutes les conditions requises et l'adoption des mesures nécessaires. Et on peut bien exiger, sur la base de la Charte, qu'ils s'efforcent d'avancer dans cette réalisation – pour utiliser les mots du Comité européen des droits sociaux – « à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'ils peuvent mobiliser »⁹. Et si les Etats ne le font pas, ceci s'avère être un non-respect de la Charte sociale et une violation de l'obligation internationale d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, établie par l'art. 31 de la Charte sociale révisée.

3. Le droit au logement dans le cadre de la procédure des réclamations collectives et la contribution du CEDS à la clarification du contenu du droit

C'est précisément dans cette perspective que le Comité européen des droits sociaux (CEDS), l'organe de contrôle de la Charte sociale, a interprété et appliqué les dispositions de la Charte qui s'occupent du droit au logement, et surtout qu'il a pu – à

⁹ CEDS, *Autisme-Europe c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, par. 53.

travers les procédures de contrôle de la Charte – tant clarifier et développer le contenu des obligations étatiques en matière de logement, que donner une contribution concrète à la réalisation du droit au logement de certains groupes de personnes dans des situations spécifiques concernant, tour à tour, plusieurs Etats européens.

Nous nous référons notamment à la procédure d'évaluation des rapports étatiques, mais surtout à la procédure des réclamations collectives.

Il convient de rappeler que cette dernière procédure – qui à ce jour a été acceptée par 16 Etats parties à la Charte – 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 CEDS afin qu'il statue sur l'éventuelle violation de la Charte dans les pays concernés¹⁰.

Il convient aussi de rappeler que la procédure des réclamations collectives, à la différence des requêtes introduites à la Cour européenne des droits de l'homme, n'est pas ouverte aux requêtes individuelles. Elle ne peut pas être utilisée pour soumettre au Comité des cas individuels de violation des droits sociaux, ou pour lui faire établir la violation des droits des particuliers, ainsi que l'obligation de l'Etat de remédier à la violation subie par des victimes individuellement identifiées. Sa finalité consiste à obtenir une évaluation juridique non pas d'un cas individuel, mais plutôt d'une situation spécifique caractérisée par des éléments « d'importance collective » pour une généralité de sujets ; évaluation à réaliser sous l'angle exclusif de l'intérêt objectif à une application satisfaisante, par l'Etat concerné, des dispositions de la Charte sociale.

Et en cas de décision de violation, adopté par le CEDS, les Etats concernés par une réclamation sont obligés de donner suite à cette décision en soumettant au contrôle du CEDS et au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe les mesures qui ont été

¹⁰ Il s'agit d'une procédure quasi-juridictionnel, caractérisée par le principe du contradictoire entre organisation réclamante et Etat concerné, qui se déroule la plupart du temps uniquement par écrit, et au cours de laquelle plusieurs formes d'intervention par des entités qui ne sont pas parties à la réclamation sont aussi possibles. Il s'agit notamment de ceux partenaires sociaux internationaux qui ont aussi droit de présenter une réclamation, des autres Etats parties de la Charte qui ont accepté le Protocole prévoyant le système des réclamations collectives, et aussi de toute organisation, institution ou personne qui soit appelée par le CEDS à soumettre des communications pertinentes sur l'affaire à décider.

prises à cet effet, pour réaliser le droit protégé dans la Charte dans la situation spécifique faisant l'objet de la réclamation.

C'est donc dans le contexte de cette procédure que le CEDS a pu donner – comme on le disait – une contribution particulièrement utile à la clarification ainsi qu'à la réalisation du droit au logement en Europe.

Cela ressort bien, entre autres, par le récent rapport intitulé « Obligations faites aux Etats en matière de droit au logement à travers la jurisprudence européenne » (Juin 2020), préparé et publié par Housing Rights Watch avec FEANTSA (la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri)¹¹. Dans ce rapport, la très large majorité de la jurisprudence européenne mentionnée consiste précisément en des conclusions et surtout des décisions adoptées par le CEDS dans le cadre de la procédure des réclamations collectives.

Et il ressort aussi bien, de ce rapport, l'apport et la contribution originale que le CEDS a donné à la reconstruction des contenus et des implications du droit au logement en tant que droit de l'homme (ou droit social fondamental).

En fait, dans la jurisprudence du CEDS en matière de droit au logement on ne pas trouver beaucoup de références ou des renvois à des décisions ou jugements d'autres instances juridictionnelles européennes.

Le Comité est, bien sûr, très attentif à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et il utilise assez fréquemment les *dicta* de la Cour qui peuvent avoir une incidence sur l'interprétation et l'application du droit au logement dans la décision d'un cas concret.

Cela vaut par exemple pour le concept de « distinction discriminatoire »¹² ou de « discrimination raciale » appliqué au droit au logement¹³. Ou pour la prise en

¹¹ Voir <https://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/FEA%20005-20%20Update%20housing%20obligations_FR_v7.pdf>.

¹² Voir par exemple CEDS, *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France*, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, par. 82.

¹³ Voir CEDS, *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, *passim*, surtout paragraphes 37-40 ; 106 ; 117 ; 120-121 ; 129 ; 131 ; 138 ; 155-156.

compte de la vulnérabilité des Roms en droit comme en fait, et pour la protection des populations roms (ou des Sinti) afin de préserver leur diversité culturelle¹⁴. Ou pour le respect des garanties procédurales en matière d'expulsion forcée¹⁵. Et, en général, le CEDS a aussi souligné plusieurs fois que les interprétations qu'il développe de l'article 31 de la Charte sociale doivent être en phase avec l'interprétation que la Cour donne des dispositions pertinentes de la Convention. Approche que le Comité a concrètement appliqué, par exemple, dans la décision de la réclamation n. 53/2008, *FEANTSA c. Slo-venie*, pour ce qui concerne l'interprétation développée par la Cour du droit de propriété, en considérant comme légitimes certaines restrictions au droit des propriétaires immobiliers privés¹⁶.

Toutefois, pour ce qui concerne spécifiquement le contenu et la portée des obligations de l'Etat en matière de logement, il est aisément compréhensible que le CEDS fasse plus utilement référence à la jurisprudence internationale *non-européenne*, mais plutôt onusienne, et surtout à l'interprétation at aux décisions du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels concernant le droit au logement en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, aux termes de l'art. 11 du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels¹⁷.

Ceci vaut, par exemple, pour le concept et les éléments de « logement suffisant ou convenable », pour lequel le CEDS a fait référence à la jurisprudence du Comité onusien dans la décision de la réclamation n. 33/2006 *Mouvement International ATD Quart Monde c. France*, ou plus récemment dans la décision de la réclamation n. 110/2014, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Irlande*¹⁸.

¹⁴ *Ibid.*, spécialement paragraphes 37 à 40, 106, 117, 120-121, 129, 131, 138, 155-156.

¹⁵ Voir CEDS, *International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) c. Grèce*, réclamation n° 49/2008, décision sur le bien-fondé du 11 décembre 2009, paragraphes 37 et 38.

¹⁶ CEDS, *FEANTSA c. Slo-venie*, réclamation n° 53/2008, décision sur le bien fondé du 8 septembre 2009, par. 33.

¹⁷ En fait, on a dit (*supra*, para. 1, notes 3 et 4) que, au niveau juridique international, c'est précisément le système du PIDESC à prendre en considération explicite le droit au logement en tant que droit de l'homme (ou droit social fondamental).

¹⁸ A ce propos voir *infra* le paragraphe suivant et spécialement la note 23.

4. *Les obligations positives faites aux Etats en matière de logement : quelques exemples concernant l'obligation d'assurer un logement d'un niveau convenable*

D'ailleurs, l'originalité de l'apport et de la contribution du CEDS en matière de droit au logement s'explique en partie par le fait qu'il est appelé à interpréter et appliquer des dispositions – celles de l'art. 31 de la Charte révisée – qui constituent, comme on l'a dit, une sorte d'*unicum* dans le panorama du droit international et européen des droits de l'homme, et qui s'inscrivent à leur tour dans un système normatif – la Charte révisée – caractérisé par une approche très avancée à la protection et à la réalisation des droits sociaux par le Etats. Mais cette originalité s'explique aussi, en partie, par l'originalité de la procédure des réclamations collective, et donc par le genre de problèmes – d'importance collective –, et la spécificité des situations de violation, que les organisations réclamantes soumettent à l'attention du Comité.

La jurisprudence du CEDS est en effet débitrice, en grande partie, à l'activisme, aux capacités juridiques et au rôle crucial joué par certaines organisations internationales non gouvernementales (OING), qui ont soumis au Comité des réclamations bien circonstanciées concernant la situation et les problèmes liés au logement en plusieurs Etats européens.

Nous nous référons surtout à des OING telles que FEANTSA, Mouvement International ATD Quart Monde, le Centre on Housing Rights and Evictions, la Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme, le Centre européen des droits des Roms, et aussi la Conférence des Eglises européennes.

On peut donc bien profiter de la jurisprudence du CEDS dans la procédure de réclamations collectives¹⁹ pour proposer quelques exemples du contenu possible des obligations positives des Etats européens en matière de droit au logement.

D'abord, et d'une manière générale, le Comité a souligné que ce droit, tel qu'énoncé par la Charte, doit « revêtir une forme concrète et effective, et non pas théorique ». Il en résulte que les Etats Parties ont les obligations (positives) suivantes : « a)

¹⁹ Cette jurisprudence est constituée notamment par une douzaine de décisions sur le bien-fondé adopté par le CEDS dans les vingt dernières années. On peut les consulter sur le web à <<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/processed-complaints>>.

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 ».

Ceci a été dit, la première fois, par le Comité dans la décision de la réclamation n. 33/2006, *Mouvement International ATD Quart Monde c. France*²⁰.

Il faut souligner que la réclamation portait soit 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 (aux termes du paragraphe 3 de l'art. 31), soit – aux termes du paragraphe 2 de l'article – sur la procédure suivie en cas d'expulsions d'occupants sans titre, qui aurait effectivement mené à l'errance des personnes concernées, car – entre autres – aucune autorité n'était chargée de rechercher une négociation au préalable, pour savoir où les familles allaient pouvoir habiter.

Cette approche générale au contenu opératif des obligations de l'Etat en matière de logement a été suivi et précisé maintes fois par le Comité.

On doit toutefois s'entendre sur la valeur juridique des différentes activités indiquées par le Comité en tant qu'obligatoires dans le passage qu'on vient de mentionner.

Dans une décision plus récente, du juin 2017, concernant la réclamation n. 110/2014, le CEDS a précisé à cet égard que « 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 Etat 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 ». Donc, chaque situation doit être examinée « au cas par cas en fonction de son bien-fondé et de ses particularités, en tenant compte

²⁰ CEDS, *Mouvement International ATD Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, par. 60.

de tous les facteurs pertinents aux circonstances de l'espèce »²¹.

Il s'agit notamment de la décision dans la réclamation *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Irlande*, qui est en effet très intéressante pour plusieurs raisons.

Dans cette affaire, la FIDH alléguait que l'Irlande n'aurait pas respecté le droit au logement des familles, aux motifs surtout que certains logements sociaux étaient inadaptés en termes d'adéquation aux besoins, d'habitabilité et de caractère approprié, et que différents aspects des programmes de réhabilitation de l'Etat dans les principaux parcs de logements sociaux n'étaient pas conformes aux obligations énoncées dans la Charte.

La question concernait donc essentiellement le contenu des obligations étatiques d'assurer un logement d'un niveau suffisant (ou convenable).

A cet égard, le Comité, en confirmant sa position précédente, a d'abord clarifié 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. 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' »²².

Il a donc considéré la situation existante dans des nombreux ensembles de lo-

²¹ CEDS, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Irlande*, réclamation n° 110/2014, décision sur le bien-fondé du 12 mai 2017, par. 110.

²² *Ibid.*, par. 118.

gements sociaux en Irlande, en observant 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 »²³.

Et il a aussi noté « que 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 »²⁴.

Pour ces motifs, le CEDS a conclu que « le Gouvernement irlandais a omis de prendre en temps voulu des mesures suffisantes pour garantir le droit à un assurer un logement d'un niveau suffisant à un nombre non négligeable de familles vivant dans des logements sociaux », et il a donc violé la Charte sociale²⁵.

Cette décision est aussi intéressante parce qu'elle montre que la protection du droit à un logement d'un niveau suffisant, dans le système de la Charte sociale, s'étend au-delà de l'application de l'art. 31.

En fait, la réclamation portait sur l'art. 16 (le droit de la famille à un protection sociale, juridique et économique), et non pas sur l'art. 31 (droit au logement), au motif que l'Irlande n'a pas accepté ce dernier article. Et le Gouvernement a soulevé une exception préliminaire selon laquelle la réclamation aurait été irrecevable parce qu'elle portait justement sur des questions qui auraient relevé en substance de l'article 31, lequel n'a pas été accepté par l'Irlande.

Or, le CEDS a rejeté cette objection, en rappelant qu'en vertu de l'article 16, les parties sont tenues de promouvoir la protection de la famille par le biais de la construction de logements adaptés aux besoins des familles. Et, il a répété encore une

²³ *Ibid.*, par. 119.

²⁴ *Ibid.*, par. 120.

²⁵ *Ibid.*, par. 121.

fois : « 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) »²⁶.

Et pour ce qui concerne en particulier l'obligation de l'Etat de garantir un logement d'un niveau suffisant aux familles, le Comité a réitéré que « 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, par.158) »²⁷.

Ceci signifie que les Etats qui n'ont pas accepté l'art. 31, mais seulement l'art. 16, sont également tenus, selon le Comité, « de fournir un logement d'un niveau suffisant pour les familles ; de tenir compte des besoins des familles dans les politiques de logement ; et de veiller à ce que les logements existants soient d'une qualité satisfaisante, soient dotés de tous les éléments de confort essentiels (tels que le chauffage et l'électricité), et qu'ils soient aussi d'une taille adaptée à la composition du ménage qui y réside »²⁸.

²⁶ *Ibid.*, par. 25.

²⁷ *Ibid.*, par. 107.

²⁸ *Ibid.*, par. 106.

5. *Les obligations étatiques positives concernant la prévention et la réduction de l'état de sans-abri, et celles finalisées à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes*

Un autre aspect pour lequel les décisions du CEDS ont mis bien en exergue le caractère et le contenu des obligations positives de l'Etat en matière de droit au logement concerne la prévention et la réduction de l'état de sans-abri, aux termes du paragraphe 2 de l'art. 31 de la Charte révisée.

A cet égard, plusieurs décisions du Comité ont clarifié que, bien que la privation du logement dont on était occupant pour des motifs tenant tant à l'insolvabilité qu'à une occupation fautive soit légitime, et bien que les autorités de l'Etat disposent évidemment d'une large marge d'appréciation pour ce qui est de la mise en place de mesures en matière d'aménagement urbain, l'obligation de prévenir et réduire l'état de sans-abri exige que les Etats adoptent quand même les mesures nécessaires pour d'éviter que les personnes visées par une menace ou une procédure d'expulsion ne deviennent des sans-abri.

Ceci signifie d'une part que, en cas d'expulsion, les autorités étatiques doivent néanmoins s'efforcer préalablement de rechercher de solutions alternatives à l'éviction, fixer un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion, et exécuter l'expulsion dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, comme le CEDS l'a dit dans une série de décisions concernant la violation du droit des Roms ou des familles roms au logement²⁹.

Mais cela signifie aussi, d'autre part, que, lorsque l'intérêt général ou l'application de la loi justifie l'expulsion, les autorités publiques doivent faire en sorte de reloger ou d'aider financièrement les personnes concernées, afin qu'ils puissent trouver une solution alternative d'hébergement, car – autrement – l'obligation de réduire l'état de sans-abris ne serait pas respectée. Ce qui a été affirmé très clairement par le Comité

²⁹ *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004 ; *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006 ; *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France*, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009 ; *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie*, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010.

dans une décision qui ne concernait pas le Roms, mais la situation générale en France des expulsions pour insolvabilité ou pour occupation fautive³⁰.

Et à propos du droit de ne se retrouver sans abri et logement adéquat, protégé par l'art. 31, par. 2 (ainsi que par l'art. 16, pour ce qui concerne la protection de la famille), on doit souligner que le CEDS l'estime tellement fondamental et inhérent au respect de la vie et la dignité humaine, qu'il considère que les Etats parties soient tenus à l'assurer exceptionnellement aussi aux personnes qui ne rentrent pas dans le champ d'application personnel indiqué dans l'Annexe à la Charte, qui se réfère – comme on le sait, et malheureusement, on pourrait ajouter – aux « 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 ».

On peut en effet trouver plusieurs décisions concernant la violation du droit à un abri et à un logement adéquat de mineurs étrangers non accompagnés et aussi d'autres ressortissants étrangers en situation irrégulière sur le territoire de l'Etat³¹.

Enfin, le CEDS a eu l'occasion de s'exprimer aussi sur les mesures qui sont nécessaire pour réaliser les obligations positives prévues par le paragraphe 3 de l'art. 31, finalisées à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

On peut ici se référer surtout à deux décisions, l'une dans *Mouvement International ATD Quart Monde c. France* (2007) et l'autre dans *FEANTSA c. Slovénie* (2009). De ces décisions il ressort, entre autres, que les Etats 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 population³².

³⁰ Nous nous référons notamment à CEDS, *FEANTSA c. France*, réclamation n. 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, paragraphes 85-91.

³¹ *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.

³² Voir CEDS, *Mouvement International ATD Quart Monde c. France*, réclamation n. 33/2006, décision sur le bien-

6. *Quelques mots de conclusion*

Ceux-ci étaient donc seulement des exemples pour montrer en quel sens la réalisation du droit au logement, aux termes de la Charte sociale, nécessite le respect et l'exécution d'obligations positives par les Etats et les autorités publiques, ainsi que l'utilité qu'un système normatif européen (tel que la Charte sociale) et une procédure de contrôle quasi-juridictionnelle (telle que la procédure des réclamations collectives) peuvent avoir pour traiter et résoudre les problèmes sérieux qui affligent la jouissance de ce droit dans les Pays européens.

Mais, pour conclure, on dirait encore une fois que tout ça peut produire des résultats utiles et importants seulement si, et dans la mesure où, la société civile organisée et engagée, c'est à dire les OING actives dans le domaine du droit au logement, se révèlent capables de faire vivre et faire fonctionner effectivement le système européen de protection des droits sociaux, en appelant les Etats européens à leurs responsabilités en matière de logement.

fondé du 5 décembre 2007, paragraphes 98-100 et 131, et *FEANTSA c. Slovénie*, réclamation n. 53/2008, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2009, par. 72.
