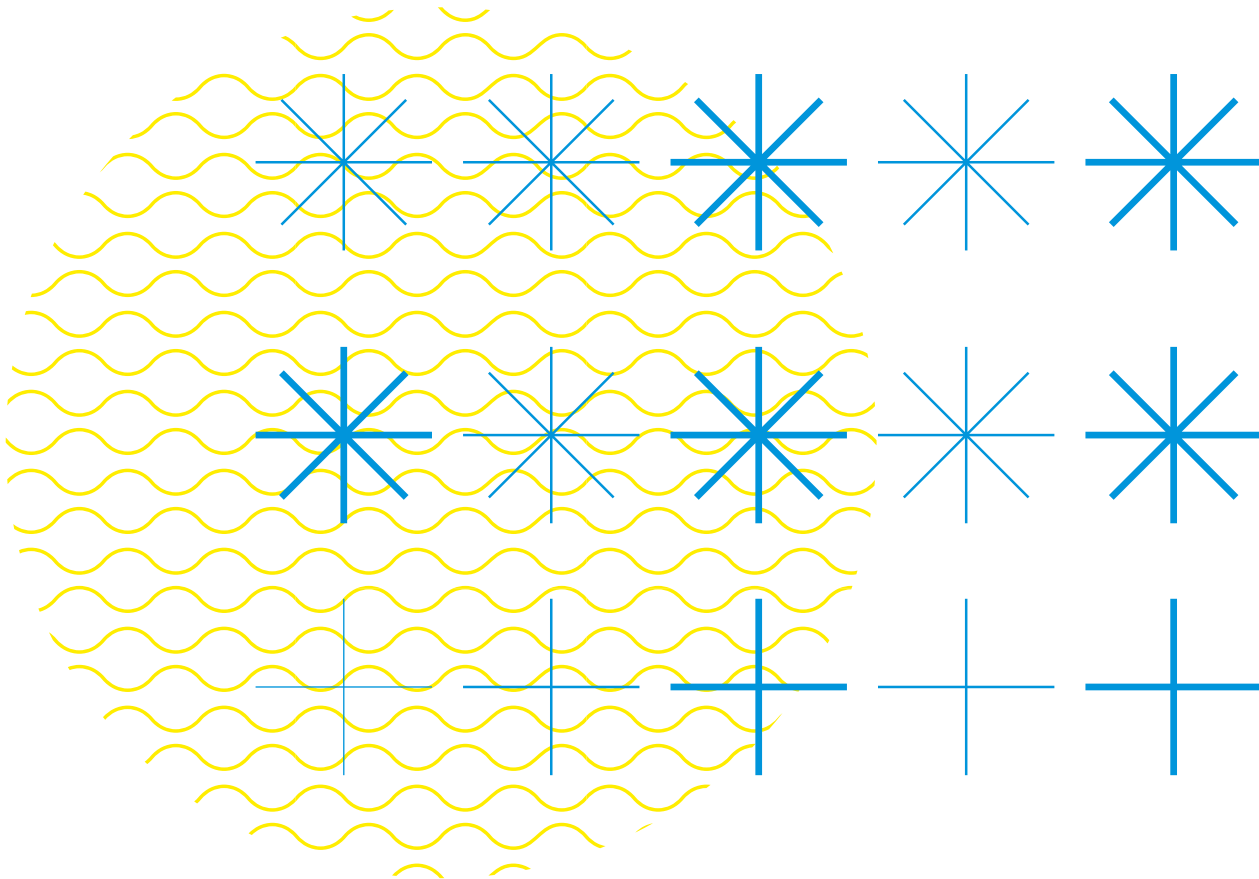


L'apport européen et international au droit au logement

Normes, contentieux et plaidoyer



Remerciements

Nous exprimons notre profonde reconnaissance à chaque auteur et autrice pour leurs contributions, l'enrichissement de la réflexion sur le droit au logement et leur patiente collaboration tout au long de l'élaboration de cet ouvrage.

Nous remercions spécialement Maria José Aldanas pour son soutien indispensable dans la coordination du réseau Housing Rights Watch et l'organisation de la conférence à l'origine de cette publication.

Nous remercions également vivement Cécile Bénoliel, ainsi que Denise Bertrand et Juan Carlos Sanchez pour leur précieuse participation à la coordination, la traduction, la relecture et la correction des articles.

L'apport européen et international au droit au logement

Normes, contentieux et plaidoyer

sous la direction de
Noria Derdek et Padraic Kenna

Sommaire

Sigles	9
Introduction	11
<i>Padraic Kenna, Professeur de droit à l'Université de Galway (Irlande)</i>	
I. Les obligations faites aux États membres en matière de droit au logement à travers la jurisprudence européenne : dialogue avec les juges	21
Les obligations des États membres en matière de droit au logement - vues de la CJUE	23
<i>Lucia Serena Rossi, Juge à la Cour de justice de l'Union européenne</i>	
Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues de la CEDH	29
<i>Entretien avec Paulo Pinto de Albuquerque, Juge à la Cour européenne des droits de l'Homme de 2011 à 2020</i>	
Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues du CEDS	33
<i>Giuseppe Palmisano, ancien Président et actuellement Rapporteur général du Comité européen des droits sociaux</i>	
II. Mise en œuvre des obligations positives : la responsabilité des autorités publiques	41
Entretien avec Delphine Misonne et Marine Yzquierdo	45
<i>Delphine Misonne, Professeure de droit à l'Université Saint-Louis (Belgique)</i>	
<i>Marine Yzquierdo, Avocate, membre de Notre Affaire à Tous (France)</i>	
Leçons tirées des contentieux stratégiques en matière de droits de l'Homme : du changement climatique au logement convenable	53
<i>Nicolas Bernard, Professeur de droit à l'Université Saint-Louis et Professeur invité à l'UCLouvain (Belgique)</i>	
<i>Koldo Casla, Maître de conférences en droit à l'Université d'Essex (Angleterre)</i>	
III. Privation de domicile : qu'impose le principe de proportionnalité ?	63
Proportionnalité et expulsions	67
<i>Padraic Kenna, Professeur de droit à l'Université de Galway (Irlande)</i>	
<i>Maria José Aldanas, Chargée de mission à la FEANTSA</i>	

IV. Maîtriser les marchés immobiliers contre la dérive des prix et des droits 79

L'encadrement des congés et des loyers en Allemagne 83

Max Althoff, Association des avocates et avocats républicains (Allemagne)

Logement social en France et droit européen 91

Virginie Toussain, Responsable juridique, Mission affaires européennes, Union sociale pour l'Habitat (France)

Pour un contrôle des politiques de l'habitat fondé sur la jurisprudence internationale des droits humains 99

Noria Derdek, Chargée d'études juridiques à la Fondation Abbé Pierre (France)

Marc Uhry, Ville de Villeurbanne (France)

V. Stratégie pour mettre fin à la précarité énergétique 107

Normes juridiques pour lutter contre la précarité énergétique dans le cadre du droit au logement : vers un nouveau droit à l'énergie ? 111

Marlies Hesselman, Professeure de droit international public à la Faculté de droit de l'Université de Groningue (Pays-Bas)

Des normes de logement « décentes » pour réduire la précarité énergétique 121

Louise Sunderland, Conseillère principale, Regulatory Assistance Project (Angleterre)

Conclusion 129

Carole Nivard, Maître de conférences en droit public à l'Université de Rouen (France)

Sigles et abréviations

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (code civil allemand)
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Caisse des dépôts et consignations française
CDESC	Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU
CDFUE	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
CDH	Conseil des droits de l'Homme
CE	Commission européenne
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CEDS	Comité européen des Droits sociaux
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
Conv. EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales
COP	Conférence des Parties
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
FEANTSA	Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abri
FEDER	Fonds européen de développement régional
FIDH	Fédération internationale pour les droits humains
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GI-ESCR	Initiative mondiale pour les droits économiques, sociaux et culturels
HLM	Habitation à loyer modéré
KWh	Kilowattheure
NPM	Nouveau management public
ONG	Organisation internationale non gouvernementale
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PEB	Performance énergétique des bâtiments
PIB	Produit intérieur brut
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
RDA	République démocratique allemande
RFDA	Revue française de droit administratif
SIEG	Service d'intérêt économique général
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPI	Tribunal de première instance
UE	Union européenne
UNECE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
UNFCCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
WiStrG	Wirtschaftsstrafgesetz (loi relative à la criminalité économique)

Introduction

Padraic Kenna

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

Les défis du logement en Europe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le droit au logement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13. « *Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.* »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

20. *Ibid*, para 21.

Changement climatique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

29. *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

36. Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France, Réclamation n° 39/2006.

https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFkHmH2bYG/content/no-39-2006-european-federation-of-national-organisations-working-with-the-homeless-feant-sa-v-france?inheritRedirect=false

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre I

Les obligations faites aux États membres en matière de droit au logement à travers la jurisprudence européenne : dialogue avec les juges

Les obligations des États membres en matière de droit au logement - vues de la CJUE

Lucia Serena Rossi

Juge à la Cour de justice de l'Union européenne

I. La compétence de l'Union européenne en matière de droit au logement

Une compétence de l'Union européenne en matière de droit au logement n'est pas clairement établie par les traités, qui, en effet, ne le mentionnent pas.

D'une part, dans le silence des traités, on pourrait considérer que cette matière, n'étant mentionnée ni dans les compétences exclusives (article 3 du TFUE¹), ni dans les compétences d'appui (article 6 du TFUE), relève de la compétence partagée de l'Union (article 4 du TFUE)², et que, par conséquent, les institutions européennes pourraient adopter des actes contraignants.

D'autre part, l'article 153 du TFUE, qui porte sur la matière de la politique sociale de l'Union européenne et mentionne à sa lettre j) la lutte contre l'exclusion sociale³, pourrait concerner l'aide au logement. Or, cet article établit une simple compétence d'appui, selon laquelle le Parlement européen et le Conseil ne peuvent qu'adopter « *des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* ». L'adoption des directives de l'Union, prévue pour d'autres aspects de la politique sociale, n'est pas envisagée en matière d'exclusion sociale. De plus, au sens du paragraphe 4 du même article, les dispositions adoptées par les institutions de l'Union « *ne portent pas atteinte à la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale et ne doivent pas en affecter sensiblement l'équilibre financier* ».

En revanche, l'aide au logement est explicitement mentionnée par l'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») sur la lutte contre l'exclusion sociale. En effet, le troisième paragraphe de cet article dispose : « *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*

1. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Dans le domaine des compétences exclusives de l'Union européenne, elle seule peut légiférer, ce qui n'est pas le cas concernant le logement. Dans le domaine des compétences partagées, la compétence relève de l'État membre pour autant que l'Union n'a pas légiféré. Du moment que l'Union est intervenue, ladite législation crée une préemption, de sorte que, dans les domaines concernés, les États membres ne peuvent plus librement légiférer. Enfin, la troisième catégorie de compétence est celle des compétences d'appui et de coordination.

3. « 1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151, l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants : (...) j) la lutte contre l'exclusion sociale. »

ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales ».

Cependant, l'affirmation d'un droit au logement à l'article 34 de la Charte n'est pas inconditionnelle, car cet article renvoie aux législations et pratiques des États membres. Or, toutes les dispositions de la Charte qui font référence aux législations et pratiques nationales ne peuvent imposer des standards aux États membres, à moins que la législation nationale ne soit censée mettre en œuvre le droit de l'Union. La Cour a affirmé cela dans l'arrêt *Association des médiations sociales*⁴, à l'égard de l'article 27 de la Charte, en développant toutefois un raisonnement transposable aux autres dispositions de celle-ci :

« 44. Il convient également de relever que l'article 27 de la Charte, intitulé « Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise », prévoit que les travailleurs doivent se voir garantir, à différents niveaux, une information et une consultation dans les cas et les conditions prévus par le droit de l'Union ainsi que par les législations et pratiques nationales.

45. Il ressort donc clairement du libellé de l'article 27 de la Charte, que, afin que cet article produise pleinement ses effets, il doit être précisé par des dispositions du droit de l'Union ou du droit national. »

Et si on regarde les explications du Praesidium⁵ sur l'article 34 de la Charte, elles précisent que l'Union doit respecter le cadre de ses compétences, notamment fondé sur l'article 153 du TFUE. D'après ces explications :

« Le paragraphe 3 s'inspire de l'article 13 de la Charte sociale européenne et des articles 30 et 31 de la Charte sociale révisée, ainsi que du point 10 de la Charte communautaire. Il doit être respecté par l'Union dans le cadre des politiques fondées sur l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

Malgré la mention faite par la Charte du droit au logement, on revient donc toujours à l'article 153 et à ses faibles compétences d'appui.

Certes, le droit d'habitation peut également relever d'autres dispositions de la Charte : l'article 1 sur la dignité humaine, l'article 4 sur l'interdiction des traitements inhumains et dégradants et l'article 33, paragraphe 1, sur la protection de la famille (qui reflète l'article 16 de la Charte sociale européenne révisée)⁶.

La Charte pourtant ne peut pas s'appliquer seule, en dehors du champ d'application du Traité. Comme le Président de la Cour l'a dit : *« la Charte est l'ombre du droit européen »* et *« tout comme l'ombre d'un objet en épouse la forme, le champ d'application du droit de l'UE définit celui de la*

4. Arrêt du 15 janvier 2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2.

5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32007X1214%2801%29>.

6. Par contre, le droit à une bonne administration prévu à l'article 41 n'est applicable qu'aux institutions de l'Union. Il ne peut fonder d'obligations positives nouvelles, ni pour l'Union, ni pour ses États membres. Certes, lorsqu'un État membre applique une directive de l'Union, on peut considérer qu'il a une obligation de bonne administration, mais cette obligation ne peut pas constituer le fondement d'un développement pour ajouter du contenu à un droit existant ou pour créer des obligations positives.

Charte »⁷, c'est-à-dire qu'elle est inséparable du droit de l'Union européenne. Partant, tout ce qui tombe hors du champ d'application de l'harmonisation ou des principes généraux du droit de l'Union, sort également du champ d'application de la Charte.

Pour conclure, une compétence européenne spécifique en matière de logement ne semble donc pouvoir être exercée que dans la mesure où l'Union soutient l'action des États membres. Une telle compétence de l'Union serait cependant limitée par le degré de protection assuré par chaque État membre par le biais de sa législation ou de ses pratiques administratives et, en tout état de cause, il appartient aux États membres d'établir si une législation de l'Union en ce sens pourrait être développée.

Cela dit, rien n'empêche les institutions de l'Union d'insérer des dispositions relatives au droit au logement dans des actes relatifs à d'autres domaines où l'Union dispose d'une compétence partagée et donc aussi d'un pouvoir d'harmonisation des législations nationales. Dans cette hypothèse, la protection d'un tel droit pourrait être assurée d'une façon indirecte, mais sûrement plus efficace.

II. Exemples de protection indirecte. Les trois catégories de bénéficiaires du droit au logement selon le droit de l'Union et la jurisprudence de la Cour de justice

Selon le droit de l'Union, trois catégories différentes de bénéficiaires du droit au logement peuvent être envisagées : 1) les citoyens de l'Union européenne, 2) les ressortissants des pays tiers résidents de longue durée dans l'Union européenne et 3) les demandeurs de protection internationale.

1) En ce qui concerne le droit au logement des citoyens de l'Union européenne, s'appliquent les principes généraux du droit de l'Union, notamment le principe de non-discrimination sur la base de la nationalité et la directive 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Par conséquent, le droit au logement est ici traité comme tous les autres droits des citoyens de l'Union qui se déplacent et résident sur le territoire des États membres. Si un État membre octroie des conditions favorables pour le logement à ses propres citoyens, il devra assurer les mêmes bénéfices aux ressortissants d'autres États membres qui résident sur son territoire depuis cinq ans.

2) En revanche, pour les ressortissants des pays tiers, non-citoyens d'un État membre, l'Union européenne prévoit des règles spécifiques : la directive 2003/109 du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et la directive 2013/33 du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

L'article 11 de la première directive régit les prestations d'assistance et de protection sociale et le premier paragraphe, alinéa f), de cet article mentionne spécifiquement l'accès au logement. En particulier, le paragraphe 4 dudit article prévoit que les États membres peuvent limiter le principe d'égalité de traitement aux prestations essentielles.

La seconde directive contient des précisions importantes, notamment dans les considérants 22, sur la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant, et 35, sur la garantie de la dignité

7. K. Lenaerts, 'In Vielfalt geeint – Grundrechte als Basis des europäischen Integrationsprozesses' 42 EuGRZ 353, at 354 (2015): "... handelt es sich bei der Charta um den Schatten des Unionsrechts. So wie ein Gegenstand die Konturen seines Schattens formt, bestimmt auch das Unionsrecht die ‚Konturen‘ der Charta."

humaine. Elle définit à l'article 2, alinéa g), les conditions matérielles d'accueil, qui incluent le logement et d'autres éléments considérés comme essentiels. L'article 18 précise plus clairement les obligations des États membres à propos du logement.

En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, il faut tout d'abord mentionner l'arrêt *Kamberaj*⁸, qui concernait un citoyen albanais vivant en Italie, dans la région du Trentin-Haut-Adige. Dans cette région, le coefficient pour la répartition des fonds pour le logement social était différent pour les citoyens de l'Union et ceux des pays tiers. La Cour a pour la première fois utilisé l'article 34 de la Charte pour interpréter le droit de l'Union, en considérant que ce dernier s'oppose à une législation nationale telle que celle en cause, en tant que discriminatoire. La Cour a ensuite confié au juge national le soin de vérifier si le logement est ou non, au sens de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109, une prestation essentielle.

L'arrêt *Kamberaj* a posé les grands principes, en affirmant la relevance de l'article 34 de la Charte, mais il a aussi laissé quelques doutes sur la portée réelle de l'article 11, paragraphe 4, quant à la possibilité pour les États membres de prévoir que le logement n'est pas, dans certaines conditions, une prestation essentielle.

Plus récemment, l'arrêt *Land Oberösterreich contre KV*⁹ a clarifié l'arrêt *Kamberaj*. L'affaire portait sur une législation qui posait la condition, pour bénéficier de l'aide au logement, d'apporter la preuve de posséder les connaissances de base de la langue allemande. Une famille turque, résidante de longue durée en Autriche, s'était vue refuser l'aide au logement d'un montant de 300 euros. La question était de savoir si cette aide était vraiment essentielle, étant donné que cette famille bénéficiait déjà d'une assistance financière à d'autres titres que le logement. Selon la Cour :

« 39. En outre, en déterminant les mesures de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale définies par leur législation nationale et soumises au principe d'égalité de traitement consacré à l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109, les États membres doivent respecter les droits et observer les principes prévus par la Charte, notamment ceux énoncés à l'article 34 de celle-ci. Conformément à ce dernier article, 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. Il s'ensuit que, dans la mesure où une prestation remplit la finalité énoncée par ledit article de la Charte, elle ne saurait être considérée, dans le droit de l'Union, comme ne faisant pas partie des « prestations essentielles », au sens de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109 (arrêt du 24 avril 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, points 80 et 92). »

La Cour a ajouté :

« 42. Il apparaît des indications fournies par la juridiction de renvoi que, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 59 de ses conclusions, l'aide au logement contribue à garantir à ces personnes une existence digne en leur permettant de se loger de façon appropriée, sans engager dans le logement une partie trop importante de leurs revenus au détriment, éventuellement, de la satisfaction d'autres besoins élémentaires. Elle semble ainsi constituer une prestation contribuant à lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, destinée à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, telle que visée

8. Arrêt du 24 avril 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233.

9. Arrêt du 10 juin 2021, *Land Oberösterreich (Aide au logement)*, C-94/20, EU:C:2021:477.

à l'article 34, paragraphe 3, de la Charte. Si tel est le cas, son octroi aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée est, par conséquent, également nécessaire pour réaliser l'objectif d'intégration poursuivi par la directive 2003/109. Partant, l'aide au logement paraît être de nature à constituer une « prestation essentielle », au sens de l'article 11, paragraphe 4, de cette directive. »

3) En ce qui concerne les demandeurs de protection internationale, ils sont logés le plus souvent dans des structures qui ne peuvent pas être considérées comme de véritables logements, puisqu'il s'agit de centres d'hébergement où ils séjournent de manière temporaire et/ou dans des conditions à la limite de l'acceptable.

L'arrêt *Jawo*¹⁰ avait déjà donné une idée de ce qu'est une situation de dénuement matériel extrême, afin de permettre d'évaluer si l'assistance des États est insuffisante. Cet arrêt fait référence à la dignité humaine et à la précarité des conditions de vie, en affirmant, en substance, que tout peut être accordé ou refusé en matière de conditions matérielles d'accueil, sauf ce qui se situe sous le standard minimum de la dignité.

Dans l'arrêt *Haqbin*¹¹, la Cour a abordé la question sous un angle nouveau, en combinant l'article 24 de la directive 2013/33 sur la possibilité pour les États membres de limiter ou de retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil et les articles 1^{er} et 24 de la Charte. Un mineur non accompagné était expulsé d'un centre d'hébergement en Belgique à cause de son comportement, simplement en lui donnant une liste d'autres centres dans lesquels il pouvait être hébergé. Il devait donc se débrouiller tout seul et il a passé quelques nuits chez des amis. La Cour a principalement utilisé la protection de l'enfant dans la Charte pour souligner que cette pratique n'est pas compatible avec le droit de l'Union et que les États membres ont le devoir et la responsabilité de garantir à l'enfant en permanence, sans interruption, un niveau de vie digne, y compris lorsqu'ils délèguent cette mission d'hébergement. Il n'est donc pas suffisant pour les autorités nationales de se limiter à donner à cet enfant une liste des possibles hébergements :

« 50. Tout au contraire, d'une part, l'obligation de garantir un niveau de vie digne, prévue à l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2013/33, impose aux États membres, du fait même de l'utilisation du verbe « garantir », d'assurer en permanence et sans interruption un tel niveau de vie. D'autre part, l'octroi d'un accès aux conditions matérielles d'accueil propre à garantir un tel niveau de vie doit être assuré par les autorités des États membres de manière encadrée et sous leur propre responsabilité, y compris lorsqu'elles font appel, le cas échéant, à des personnes physiques ou morales privées afin de mettre en œuvre, sous leur autorité, une telle obligation. »

La Cour reconnaît donc que la directive permet aux États membres d'adopter des sanctions en cas de manquement grave aux règles imposées dans les centres d'hébergement, surtout en cas de comportement particulièrement violent. Cependant, dans cette affaire, la sanction prise à l'égard d'une personne vulnérable telle qu'un mineur non accompagné était disproportionnée.

Dans l'arrêt *FMS et autres*¹², des citoyens afghans et iraniens, demandeurs de protection internationale, étaient confinés dans une zone de transit entre la Hongrie et la Serbie, entourée de fils

10. Arrêt du 19 mars 2019, *Jawo*, C-163/17, EU:C:2019:218.

11. Arrêt du 12 novembre 2019, *Haqbin*, C-233/18, EU:C:2019:956.

12. Arrêt du 14 mai 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

barbelés. Ils étaient logés dans des containers métalliques de 13 m² environ. Ils ne pouvaient se déplacer en Hongrie, la seule sortie les dirigeait en Serbie qui refusait de les prendre en charge. La Cour a considéré que ce type d'hébergement constitue une rétention *de facto*, en raison de l'absence de liberté de mouvement, et porte atteinte au contenu essentiel des conditions matérielles d'accueil :

« 254. Il s'ensuit qu'un demandeur de protection internationale qui ne dispose pas de moyens de subsistance doit se voir reconnaître soit une allocation financière lui permettant de se loger, soit un hébergement en nature dans un des lieux visés à l'article 18 de ladite directive, lesquels ne sauraient se confondre avec les centres de rétention visés à l'article 10 de la même directive. Partant, l'octroi au demandeur de protection internationale ne disposant pas de moyens de subsistance d'un hébergement en nature, au sens de cet article 18, ne peut avoir pour effet de priver celui-ci de sa liberté de mouvement, sous réserve des sanctions susceptibles de lui être infligées en vertu de l'article 20 de la même directive (voir, en ce sens, arrêt du 12 novembre 2019, Haqbin, C233/18, EU:C:2019:956, point 52).

255. Dès lors, et sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le point de savoir si le placement en rétention d'un demandeur de protection internationale, au motif qu'il ne peut subvenir à ses besoins, est un motif de rétention indépendant de sa qualité de demandeur de protection internationale, il suffit de relever qu'un tel motif porte, en tout état de cause, atteinte au contenu essentiel des conditions matérielles d'accueil qui doivent lui être reconnues au cours de l'examen de sa demande de protection internationale et ne respecte, par conséquent, ni les principes ni l'objectif de la directive 2013/33. »

III. Conclusions

Comment nous l'avons vu, si le droit au logement n'existe pas en tant que tel dans les traités de l'Union, l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux fait référence à l'assistance sociale, y compris le logement. Toutefois, l'application de cet article dépend des législations et des pratiques des États membres et ne peut pas dépasser ces dernières.

Par conséquent, la Cour de justice doit suivre le législateur. À la différence de la Cour de Strasbourg, qui a une compétence bien différente et peut juger tout comportement des États membres, la Cour de justice ne peut juger que les comportements des États membres qui se situent dans le champ d'application du droit de l'Union, en mettant en œuvre une directive ou un règlement. La Cour peut se prononcer et appliquer la Charte. En dehors de ce cas, elle n'est pas compétente, parce que l'Union ne l'est pas.

Cela dit, une protection indirecte du droit au logement peut aussi découler d'actes de l'Union qui disciplinent d'autres matières. En effet, outre les exemples mentionnés à propos de la circulation des citoyens, des migrants et des réfugiés, il existe des aspects du droit de l'Union indirectement liés au logement, qui sont hautement harmonisés et techniques, tels que la sécurité, la réglementation du marché hypothécaire, certains éléments de la protection des consommateurs, les règles relatives aux aides d'État, les questions environnementales, l'électricité et le climat.

Pour tous ces aspects, la Charte peut trouver application et la Cour est pleinement compétente.

Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues de la CEDH

Entretien avec Paulo Pinto de Albuquerque
Juge à la Cour européenne des droits de l'Homme de 2011 à 2020

Bien que les questions posées par les requérants à la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) en matière de logement fassent régulièrement référence au droit au logement ou se fondent clairement sur ce droit, nous avons le sentiment que la Cour n'y répond pas ou pas systématiquement ni explicitement. Pourquoi cette réserve ?

La Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (« Conv. EDH ») concerne les droits civils et politiques ; le droit au logement relève de la catégorie des droits sociaux.

Plusieurs affaires soumises à l'examen de la Cour européenne des droits de l'Homme lui fournissaient l'opportunité parfaite de formuler clairement un droit au logement, sur le fondement de l'article 8 ou même de l'article 3 de la Conv. EDH. Cependant, ses décisions reflètent une réticence des juges à adopter une position claire et simple. Se prononcer en faveur d'un tel droit exposerait en effet la Cour à de lourdes critiques, celles d'être trop proactive, trop militante ou même d'avoir son propre agenda social. Ces critiques ont déjà été exprimées à son sujet, à plusieurs occasions, et bien entendu la Cour y est sensible.

Ceci dit, elle s'y est exposée à plusieurs reprises, en commençant par l'arrêt *Airey c. Irlande* (CEDH, 9 octobre 1979, n°6289/73), qui reste une décision historique pour les militants des droits humains. Dans ce jugement, la Cour a reconnu le droit à l'aide juridique sur le fondement de l'article 6 de la Conv. EDH. Il s'agit de la toute première décision dans laquelle la Cour a déclaré que la Convention devrait être lue d'une manière favorable aux droits sociaux :

« 26. (...) La Cour n'ignore pas que le développement des droits économiques et sociaux dépend beaucoup de la situation des États et notamment de leurs finances. D'un autre côté, la Convention doit se lire à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui (arrêt Marckx précité, p. 19, par. 41), et à l'intérieur de son champ d'application elle tend à une protection réelle et concrète de l'individu (paragraphe 24 ci-dessus). Or si elle énonce pour l'essentiel des droits civils et politiques, nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique ou social. Avec la Commission, la Cour n'estime donc pas devoir écarter telle ou telle interprétation pour le simple motif qu'à l'adopter on risquerait d'empiéter sur la sphère des droits économiques et sociaux ; nulle cloison étanche ne sépare celle-ci du domaine de la Convention. »

Une femme, n'ayant pas les moyens financiers de se faire représenter par un avocat, avait besoin de l'aide juridictionnelle pour accéder à la justice et assurer l'effectivité de son droit à un procès

équitable. Ainsi, les droits de la Conv. EDH créent parfois une obligation pour les États, qui peut être de nature financière. Le fait d'inclure un droit de nature économique et sociale dans le champ de la Convention fut le grand apport de cet arrêt fondamental.

L'arrêt *Demir et Baykara c. Turquie* (CEDH, 12 novembre 2008, n°34503/97) est un bon exemple de l'héritage contemporain de l'arrêt *Airey*. Dans cette autre décision historique, la Cour s'est servie de la Charte sociale européenne pour donner substance aux droits protégés par la Convention, malgré la position de l'État défendeur. La Turquie n'étant pas liée par la Charte sociale européenne, cet État refusait que la Cour s'y réfère pour interpréter la Convention européenne des droits de l'Homme :

« 54. Le Gouvernement soutient que la Cour, par voie d'interprétation de la Convention, ne peut créer pour les États contractants des obligations nouvelles, non prévues par la Convention. En particulier, estimant que la chambre a attaché une grande importance à la Charte sociale européenne (dont les articles 5 et 6 n'ont pas été ratifiés par la Turquie) et à la jurisprudence de son mécanisme de contrôle, il demande à la Grande Chambre de déclarer la requête irrecevable pour cause d'incompatibilité ratione materiae avec la Convention, compte tenu de l'impossibilité d'opposer au Gouvernement des textes internationaux qu'il n'a pas ratifiés. »

La Cour a simplement jugé que la Charte incarnait un consensus européen concernant les droits de grève et la négociation collective qu'elle protège. Quasiment tous les pays européens les reconnaissent, c'est pourquoi la Conv. EDH doit être lue à la lumière de ces droits :

« 85. La Cour, quand elle définit le sens des termes et des notions figurant dans le texte de la Convention, peut et doit tenir compte des éléments de droit international autres que la Convention, des interprétations faites de ces éléments par les organes compétents et de la pratique des États européens reflétant leurs valeurs communes. Le consensus émergeant des instruments internationaux spécialisés et de la pratique des États contractants peut constituer un élément pertinent lorsque la Cour interprète les dispositions de la Convention dans des cas spécifiques.

86. Dans ce contexte, il n'est pas nécessaire que l'État défendeur ait ratifié l'ensemble des instruments applicables dans le domaine précis dont relève l'affaire concernée. Il suffit à la Cour que les instruments internationaux pertinents dénotent une évolution continue des normes et des principes appliqués dans le droit international ou dans le droit interne de la majorité des États membres du Conseil de l'Europe et attestent, sur un aspect précis, une communauté de vue dans les sociétés modernes (voir mutatis mutandis, Marckx, précité, § 41). »

Ces exemples sont des témoins majeurs de la lecture sociale de la Convention.

L'utilisation que fait la Cour de la notion de consensus européen est troublante. Peut-elle servir le droit au logement ?

Le concept de « consensus européen » est très incertain. Dans plusieurs arrêts, la Cour en fait un critère déterminant, dans d'autres elle n'en tient pas compte. Par exemple, dans l'arrêt *RMT c. Royaume-Uni* (CEDH, 8 avril 2014, n° 31045/10), la Cour estime qu'il existe un consensus européen

concernant les grèves de solidarité, qui sont reconnues partout à l'exception du Royaume-Uni. En dépit de ce consensus, elle ne les lui impose pas¹. Elle ne constate aucune violation de l'article 11.

Ainsi, la méthode de la Cour n'est pas toujours cohérente et cela peut affecter sa crédibilité. Le critère du « consensus européen » qui a été utilisé par la Cour dans *Demir et Baykara* et dans de nombreux autres arrêts, afin d'imposer à la minorité la solution de la majorité, lorsqu'elle est progressiste, n'est pas toujours retenu, encore moins en ce qui concerne les droits sociaux et le droit au logement.

Et la Cour ne semble pas prête à faire ce travail d'évaluation de la situation en Europe, en termes statistiques du moins, pour répondre aux difficultés posées par la question du droit au logement, de son existence et de son effectivité.

Que peuvent espérer les défenseurs du droit au logement de la Cour européenne des droits de l'Homme dans les prochaines années ?

La Cour ne doit pas négliger l'héritage de ses décisions passées, qui ont été le moteur d'une lecture progressiste de la Convention, vers l'inclusion de droits économiques et sociaux dans son champ d'application.

La Cour admet que le logement doit être protégé. Par exemple, dans l'article 8 de la Convention, le droit à la vie privée a été interprété largement afin d'inclure le droit à ce que le domicile soit protégé de la pollution provenant de l'industrie environnante, des nuisances sonores, des expulsions arbitraires, etc. Cela peut être considéré comme l'approche la plus avancée de la Cour en ce qui concerne la protection du logement. Mais pour ce qui est des personnes sans domicile, celles qui ont besoin d'un logement pour vivre décemment, elle n'a toujours pas abordé leur situation de manière appropriée, en se fondant sur les principes d'amélioration des conditions de vie et d'une plus grande justice sociale.

Le contexte actuel en Europe n'y est pas favorable. Le droit international et la justice internationale sont de plus en plus contestés. Les tribunaux internationaux, en particulier, ont des difficultés à faire exécuter leurs jugements. Ceci est également vrai pour la CEDH, nous l'avons constaté par le passé, plus encore aujourd'hui.

Dans cet environnement défavorable et difficile pour le Conseil de l'Europe et en particulier pour la CEDH, il ne faut pas s'attendre à des déclarations audacieuses de la part de la Cour sur le droit au logement. Mais c'est aussi l'occasion de voir si elle se montrera aussi forte qu'elle le fut dans les années 1970 et 1980.

1. « 98. (...) son examen doit se limiter aux faits qui lui sont soumis dans une affaire donnée. Dans ces conditions, elle considère que les appréciations négatives émanant des organes de surveillance pertinents de l'OIT et de la Charte sociale européenne ne sont pas d'un poids décisif s'agissant de déterminer si l'interdiction légale des actions secondaires dans des circonstances telles que celles dénoncées en l'espèce s'inscrivait dans le cadre des possibilités que l'article 11 de la Convention offrait aux autorités nationales. »

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

Giuseppe Palmisano

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

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

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

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

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

2. Article 31 – Droit au logement :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;

2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;

3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Charte sociale pose, plutôt à la charge des États, des obligations de moyens, consistant en l'adoption de mesures positives aptes à réaliser les conditions juridiques, économiques, administratives, concrètes et opérationnelles, nécessaires pour accéder effectivement à des logements d'un niveau suffisant, y vivre et ne pas être privé illégitimement d'une telle possibilité. Dans la plupart des cas, il s'agit d'obligations « à réalisation progressive » : les États se sont engagés à agir pour réaliser progressivement les conditions nécessaires à une jouissance effective du droit au logement. Cela ressort clairement du texte de l'article 31. En effet, d'après cet article, les États parties s'engagent, notamment, « 1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

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

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

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

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

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

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

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

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

- « a) de mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte ;*
- b) de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats ;*
- c) de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées ;*
- d) de définir des étapes, et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées ;*
- e) d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande. »*⁶

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Comité a également noté que :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre II

Mise en œuvre des obligations positives : la responsabilité des autorités publiques

Trois affaires européennes récentes et retentissantes – Urgenda c. Pays bas, Affaire du Siècle c. France et Klimaatzaak c. Belgique – ont fait reconnaître par la justice la responsabilité des autorités publiques en matière d'inaction face au changement climatique. En Europe et dans le monde, les recours en matière de pollution atmosphérique et de protection de l'environnement se multiplient.

Les États sont pris au mot : ils se voient partout enjoindre (sous astreinte) à remplir les obligations précises et chiffrées qu'ils ont consenties au plan européen et international, ou que leur pouvoir législatif et/ou exécutif ont décidé d'adopter au niveau national. Des organisations environnementales se sont saisies de l'outil juridique, fermement et astucieusement. Elles militent sans relâche pour un constant renouvellement législatif, programmatique et pragmatique, aussi « opposable » que possible, tout en fixant des trajectoires claires et de long terme en matière environnementale. Elles engagent tous les recours possibles, accompagnées des communautés et des individus, en concevant le « contentieux » non comme une dernière carte à jouer, mais comme un moteur de changement, d'activation des politiques publiques et de responsabilisation des acteurs privés, et comme la posture logique et immédiate à adopter en cas de manquement et de dommages, sans attendre les effets délétères de la temporisation.

Cette synergie juridique – mais aussi politique et sociale – extrêmement dynamique depuis plusieurs années, est un des éléments centraux d'une stratégie qui produit ses fruits – des obligations positives – et qui sert indéniablement les revendications environnementales planétaires.

Ce phénomène interroge inmanquablement les défenseurs du droit au logement, car les dissemblances entre domaines du droit n'écartent pas les convergences. Et ce d'autant plus qu'il fait aujourd'hui de plus en plus consensus que le droit au logement et la cause environnementale sont étroitement liés. La comparaison est stimulante car elle rend attentif au potentiel propre du droit au logement, que les deux chapitres suivants expriment en creusant la question de son contenu et de sa portée présente et future, dans plusieurs domaines.

Dans cette optique, la création prétorienne d'obligations positives à la charge des autorités publiques garantes des droits fondamentaux, et susceptibles de contrôle par les tribunaux, tient une place importante.

La traduction législative des obligations positives ne doit cependant pas être sous-estimée. Une obligation positive première est de légiférer, pour organiser l'accès au droit à un logement convenable et apporter les protections nécessaires à sa garantie. Encore faut-il se demander de quelle manière légiférer utilement, pour que le droit au logement prenne une « *forme concrète et effective et non pas théorique* » dans chacune de ses dimensions et pour tous (quels objectifs ? devant être tenus à quelles échéances ? impliquant quelles obligations, quels acteurs et quelle responsabilité ?).

Entretien avec Delphine Misonne et Marine Yzquierdo

Delphine Misonne

Professeure de droit à l'Université Saint-Louis (Belgique)

Marine Yzquierdo

Avocate, membre de Notre Affaire à Tous (France)

À quoi tient cet engagement déterminé des organisations environnementales dans la voie contentieuse ?

MY : Face à l'inaction politique devant le dérèglement climatique, le droit peut contraindre les États et les entreprises à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES), tout en ayant des répercussions sur le plan politique. Les États, en tant que régulateurs, en tant que négociateurs d'accords commerciaux internationaux, deviennent ainsi des acteurs de la justice climatique et ont des responsabilités qui en découlent.

Avec ces procès, il ne s'agit pas tant d'obtenir une indemnisation que de renforcer le droit existant ou de faire évoluer son interprétation. Car la jurisprudence est une source du droit, elle permet l'élaboration du droit positif, qui évolue en même temps que la société évolue elle-même. Ces procès contribuent ainsi à changer le paysage normatif en incitant les autorités publiques à formuler des lois et des réglementations plus ambitieuses en matière de réduction d'émissions de GES.

Le juge devient ainsi un acteur de ces procès. En effet, selon le vice-président du Conseil d'État en France, Didier-Roland Tabuteau, « *C'est le rôle du Conseil d'État de faire respecter les objectifs de l'accord de Paris sur le climat* »¹. Le juge administratif devient donc le juge « *de la crédibilité de l'action publique* », et non plus seulement de sa réalité, pour vérifier si la trajectoire prévue est bien respectée, et donc si les actions menées sont crédibles pour atteindre un objectif fixé dans le cadre d'une trajectoire.

Par ailleurs, en étant également utilisé par la société civile comme outil de mobilisation sociale, le procès participe à l'obtention d'un changement sociétal. Car le droit est un vecteur de dénonciation, de défense, de critique, et de lutte pour la reconnaissance de nos droits. Cette nouvelle fonction sociale du droit a entraîné une mutation de la notion de séparation des pouvoirs. La célèbre phrase de Montesquieu, selon laquelle « *les juges ne sont que la bouche de la loi, qui n'en peuvent modérer ni la force, ni la rigueur* », ne recouvre plus la même réalité aujourd'hui.

DM : L'engagement de la société civile dans la voie contentieuse est aussi, dans certaines affaires à portée collective, le fruit d'avancées juridiques concernant l'accès à la justice pour les associations en matière environnementale. En Europe, nous bénéficions des effets de la Convention d'Aarhus de

1. Le Monde, *C'est le rôle du Conseil d'État de faire respecter les objectifs de l'accord de Paris sur le climat*, 18 novembre 2022.

1998, conclue sous l'égide de l'UNECE, dont l'un des piliers consacre la nécessité d'ouvrir les portes de prétoires aux associations dédiées à la protection de l'environnement. En Amérique latine, c'est l'Accord d'Escazu, entré en vigueur en 2021, qui porte une aspiration semblable. Qui, sinon, serait le défenseur attitré de l'environnement, y compris le climat ? À la nuance près que les premières affaires sur le climat en Europe, articulées autour du droit civil, portent d'abord sur la faute des pouvoirs publics à l'égard de l'humain, pas à l'égard du climat lui-même.

Les affaires relatives au climat se distinguent d'affaires plus classiques en matière environnementale (nombreuses depuis très longtemps, mais bien moins médiatisées) par l'accent qu'elles mettent sur la communication. Elles sont souvent dotées d'un site web, font appel à la collecte de fonds, s'accompagnent d'événements festifs, d'interventions dans la presse, d'explications détaillées sur les réseaux sociaux. Plusieurs d'entre elles sont portées par des figures connues, qu'il s'agisse de stars de la télévision, de jeunes investis dans le mouvement YouthforClimate ou de maires. Beaucoup mettent en avant l'effet de masse, en y associant des centaines de codemandeurs. L'affaire se joue donc aussi pour partie hors des prétoires.

Comme l'expose Marine, c'est avant tout un contentieux stratégique, dont la particularité est aussi qu'il est fortement ancré dans l'avancée des connaissances scientifiques. Il s'appuie ainsi, dans beaucoup d'affaires, sur le consensus scientifique que cristallisent les rapports du GIEC, sur la gravité de l'enjeu, sur l'urgence d'agir.

L'effet de ce contentieux ne permet cependant pas d'apaiser toutes les tensions, ni de faire nécessairement de grands bonds en avant. Il a toutefois le mérite de sortir la question climatique des seuls cercles diplomatiques. Le climat n'est pas uniquement un sujet pour les COP, c'est aussi l'affaire des citoyens qui demandent des comptes à leurs États respectifs, ou qui se tournent vers la protection de cours supranationales, comme la Cour de Strasbourg, traitant du respect des droits humains.

Quelle mobilisation des droits fondamentaux ? De nouveaux principes et de nouvelles obligations positives ont-ils ainsi été reconnus ?

DM : Le raccord aux droits fondamentaux s'explique, dans le premier jugement obtenu en Europe avec Urgenda en 2015², par un recours aux éléments fondateurs du droit civil en matière de responsabilité. C'est en effet au départ des notions de faute et de devoir de prudence (*duty of care*), bien présentes dans les textes connus de tous depuis des siècles, qu'une première injonction du juge à l'égard d'un gouvernement a émergé en matière de climat. C'est sur cette base que le juge prescrit à un gouvernement de réduire d'autant et pour telle date les émissions de gaz à effet de serre. Tout était donc là, dans les codes, il suffisait de le voir et de s'en saisir. Dans Urgenda, en instance d'appel, c'est tout autant en vertu du droit civil qu'une faute de l'État put être constatée, vu le non-respect de ses engagements internationaux sur les droits humains, dont les articles 2 (droit à la vie) et 8 (droit à la protection du domicile) Conv. EDH, alors que le danger à éviter était prévisible.

Pour la Convention européenne des droits de l'Homme, ce sont donc en particulier les articles 2 et 8 précités, mais aussi ses articles 11 (liberté d'expression) et 14 (non-discrimination) qui sont mobilisés, pas toujours avec succès, devant les juridictions nationales. En effet, le bilan est miti-

2. Fondation Urgenda c. Pays-Bas, Tribunal de La Haye, 24 juin 2015, C/09/456689/HA ZA 13-1396, ECLI:NL:RB-DHA:2015:7145.

gé. Certaines affaires mobilisent aussi les droits humains consacrés par les constitutions nationales. Peu d'affaires toutefois s'articulent, assez paradoxalement, au droit à la protection d'un environnement sain, dont la consécration est aujourd'hui toujours imparfaite à plusieurs niveaux (mais dont on attend beaucoup depuis la reconnaissance universelle du droit à un environnement propre, sain et durable en tant que droit humain, en juillet 2022, par l'Assemblée générale des Nations Unies³).

Sur le plan des principes, certaines affaires climat raniment le potentiel du principe de prévention du dommage causé au-delà de la juridiction⁴ ("no-harm"), réinterrogent les contours de la justice sociale et climatique à l'aune du principe de responsabilité commune mais différenciée⁵, musclent les contours du devoir de vigilance des entreprises et commencent à aborder la question de la violation des droits humains en cas d'insuffisance de politiques adéquates d'adaptation. On y lit aussi, entre autres, la relation que la notion de préjudice écologique entretient avec la dégradation des fonctions assurées par l'atmosphère, ainsi que des demandes d'affirmation prétorienne du droit à un climat stable.

MY : On constate qu'il y a une mobilisation des droits humains fondamentaux dans plusieurs grandes affaires climatiques. Certains universitaires anglo-saxons parlent de « virage des droits » à propos de cette nouvelle génération de procès qui invoquent les droits humains. Dans l'affaire Urgenda, que je détaillerai plus bas, comme l'indique Delphine Misonne, l'arrêt de 2019 rendu par la Cour suprême accentue le lien entre changement climatique et protection des droits de l'Homme.

Lorsqu'on étudie ces contentieux climatiques, on voit qu'il y a trois tendances qui se dégagent : (i) une hybridation des régimes de droits, dans laquelle les droits de l'Homme viennent en soutien du droit pour le climat (comme dans l'affaire Urgenda aux Pays-Bas⁶ ou l'affaire Klimaatzaak en Belgique⁷) ; (ii) une construction d'obligations jurisprudentielles pour les États et les entreprises, sur la base des droits de l'Homme (par exemple, dans l'*Affaire du siècle*, les requérants demandaient au juge de reconnaître un principe général du droit de vivre dans un système climatique soutenable) ; (iii) une évolution des droits de l'Homme pour anticiper les atteintes futures liées au changement climatique (comme dans la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 24 mars 2021 relative à la loi climat allemande⁸).

Le juge se trouve donc dans une posture délicate, mais essentielle, pour faire revivre les textes des droits de l'Homme qui ont été rédigés dans un tout autre contexte, ce qui appelle, selon Christel

3. <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?ln=en>.

4. « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale » (Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 1992, principe 2).

5. Principe fondateur de la Convention-cadre sur le changement climatique de 1992 (UNFCCC), selon lequel toutes les Parties sont concernées par le changement climatique, mais en vertu d'engagements de nature asymétrique ; certains sont plus en besoin de développement que d'autres. À l'époque, en raison de leur responsabilité historique et de leurs capacités financières, seuls les États repris dans l'annexe « I » (les pays développés) devaient être à l'avant-garde de la lutte contre le changement climatique.

6. Fondation Urgenda c. Pays-Bas, Tribunal de La Haye, 24 juin 2015, C/09/456689/HA ZA 13-1396, ECLI:NL:RB-DHA:2015:7145.

7. <https://www.klimaatzaak.eu/fr/the-case>.

8. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/FR/2021/bvg21-031.html>.

Cournil⁹, à une lecture renouvelée des droits humains à travers une approche collective, de solidarité, générationnelle, et dans un contexte inédit de crise globale.

Il faut cependant noter que l'argumentaire droits de l'Homme peut souffrir de certaines limites. Tout d'abord, une dimension considérée par certains comme individualiste, face à la nécessité du collectif dans un contexte d'urgence climatique, sachant qu'il existe un débat doctrinal sur ce point, car les droits humains ont pour but de protéger les intérêts d'un individu, et non pas des intérêts collectifs. Ensuite, une limite de temporalité, car les questions climatiques sont souvent tournées vers l'avenir et ne concernent donc pas seulement les générations présentes, mais aussi futures.

Donc la question climatique dépasse en quelque sorte la dimension des droits de l'Homme. C'est pourquoi une partie de la doctrine, comme Catherine Le Bris¹⁰, propose de reconnaître de nouveaux droits fondamentaux, que sont les droits de l'humanité, en particulier le droit de l'humanité à un environnement sain. Ces droits de l'humanité sont collectifs et transgénérationnels, et visent à protéger l'environnement, la paix ou encore les communs naturels.

Le Conseil de l'Europe travaille actuellement à l'adoption d'une convention relative au droit à un environnement sain. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a, à cet égard, adopté une résolution en 2021, où les États se disent « *résolus à définir le droit à un environnement sain comme un droit de l'humanité autonome* ». Le droit à un environnement sain ayant déjà été reconnu par l'ONU comme faisant partie des droits humains, il y a ici tout un enjeu à construire, devant le juge, les contours d'un vrai droit subjectif à un environnement sain. Les procès climatiques peuvent y contribuer, à condition d'associer à ces procès les victimes du dérèglement climatique. Les contours de ce droit subjectif à un environnement sain restent donc à élaborer.

Quelles sont les affaires européennes et internationales qui montrent le plus l'utilité de ce recours au juge et ont posé les jalons des affaires suivantes ?

MY : Comme cela est retracé dans l'ouvrage *Les grandes affaires climatiques*¹¹ dirigé par Christel Cournil, l'émergence du mouvement pour la justice climatique au niveau mondial date des années 2005 aux États-Unis, où les procès climatiques se sont particulièrement développés, notamment en résistance à l'attitude du président Bush qui avait refusé de ratifier le protocole de Kyoto.

En Europe, cela a commencé en 2015 avec la célèbre affaire Urgenda aux Pays-Bas. Il s'agit d'une action de l'ONG Urgenda et de 886 citoyens néerlandais contre les Pays-Bas qui visait à réhausser les ambitions de ce dernier en matière de lutte contre le changement climatique. En 2019, la Cour suprême néerlandaise a confirmé le jugement d'appel qui avait condamné l'État néerlandais à réduire de 25 % d'ici 2020 les émissions de GES par rapport à 1990. À la suite de cette décision de la Cour suprême, le gouvernement néerlandais a lancé en avril 2020 un plan d'action de trois milliards d'euros comprenant une limitation de la vitesse maximale sur les routes, la fermeture des centrales à charbon, la réduction des troupeaux de bovins et de porcs et la végétalisation des villes. Il s'agit d'un résultat juridique d'une efficacité remarquable qu'aucune autre action de militantisme écologique, associatif ou politique, n'avait su obtenir des gouvernements jusqu'à présent.

9. Christel Cournil et Camila Peruso, *Les droits de l'Homme au service de l'urgence climatique ?*, JEDH 2022/2, p. 101-102.

10. Catherine Le Bris, *Droits de l'Homme et droits de l'humanité au service de la crise climatique*, JEDH 2022/2, p. 137-153.

11. COURNIL Christel, *Les grandes affaires climatiques*, 2020.

Il y a eu d'autres procès comme en Belgique (2015, *Klimaatzaak*, toujours en cours¹²) et en Allemagne en 2021 concernant la loi climat allemande. Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle allemande a jugé que la loi climat n'était pas conforme aux droits fondamentaux, fondant en partie sa décision sur l'article 20a de la Constitution allemande, relatif à la protection des fondements naturels de la vie et des animaux pour les générations futures¹³.

En France, c'est encore embryonnaire mais nous avons obtenu deux belles victoires avec *Grande Synthe*¹⁴ et l'*Affaire du siècle*¹⁵.

En dehors de l'Europe, deux autres victoires méritent d'être mentionnées. Au Pakistan, en 2015, un agriculteur a saisi la justice car la politique du gouvernement en matière d'adaptation au changement climatique était insuffisante, menaçant le droit à la vie, à la santé et à la sécurité alimentaire du requérant. Le juge a fait preuve d'activisme judiciaire car il s'est appuyé sur les arguments du plaignant pour demander à ce que l'État mette en place une commission sur le changement climatique afin de repenser et réécrire la réglementation climatique au niveau régional et national. En Colombie, en 2018, une action de tutelle a été lancée par 25 jeunes accompagnés par l'ONG DeJusticia¹⁶. La Cour suprême leur a donné raison et a obligé l'État à mieux lutter contre la déforestation en ordonnant la mise en place d'un plan national de lutte contre la déforestation ainsi que d'un pacte intergénérationnel.

DM : Il y a beaucoup d'affaires désormais en Europe, qui ne traitent pas toutes des droits humains. Vu que les législations sur la gouvernance de l'enjeu climatique se multiplient, les recours se transforment, sur le type de contenu. Ils ne traitent plus uniquement de l'ambition ou de la faute, mais questionnent aussi la bonne articulation de certaines dispositions, ou leurs effets. Ils portent ainsi sur la légalité de certaines mesures d'exécution, sur la pertinence du contenu de certains plans ou encore sur la force obligatoire d'un budget carbone. Le contentieux s'étend aux juridictions administratives. Il y a aussi du contentieux en matière pénale, qui va s'étoffer avec les divers événements récents concernant des aspects de désobéissance civile ou de manifestations d'un genre nouveau, comme les interventions dans les musées.

Les décisions qui posent les jalons les plus solides sont évidemment celles des cours suprêmes. On en compte déjà une petite dizaine en Europe. Plusieurs affaires sont actuellement pendantes devant la Cour européenne des droits de l'Homme et promettent au moins un grand arrêt de principe, puisqu'elles ont été confiées à la grande chambre.

Légiférer, agir en justice, il n'y a pas de sens prédéfini à suivre, les deux se tiennent : passer promptement de l'un à l'autre est la garantie d'un progrès constant pour les droits sociaux fondamentaux ?

DM : Oui, en quelque sorte, avec la réserve que le juge ne peut pas tout. Il signalera d'ailleurs d'emblée les limites de ses pouvoirs, en indiquant dans certains cas au législateur : « c'est à vous de changer cela, pas à moi ». Les affaires les plus percutantes sont celles où le juge estime pouvoir

12. <https://www.klimaatzaak.eu/fr/the-case>.

13. Cour constitutionnelle de Karlsruhe, décision du 24 mars 2021 publiée le 29 avril 2021.

14. Conseil d'État, 19 novembre 2020, n° 427301.

15. Tribunal administratif de Paris, 14 octobre 2021, n° 1904967-1904968-1904972-1904976.

16. Court Suprême, *Future Generations v. Ministry of the Environment and Others*, 5 Avril 2018.

délivrer des injonctions de faire à l'attention d'un gouvernement (*Urgenda*), voire d'un législateur (*Neubauer*), et où cette attitude est validée par les plus hautes juridictions.

En Europe, l'Accord de Paris a favorisé l'adoption de nouvelles législations sur la gouvernance du climat. Même l'Union européenne vient d'adopter, en 2021, une « loi européenne sur le climat », qui fixe principalement des objectifs communs aux États membres. Lorsque le législateur a ainsi exercé sa marge d'appréciation, il devient plus difficile, même si pas impossible, de questionner ses choix en termes d'ambition par la voie judiciaire.

MY : Il n'y a pas de sens prédéfini, mais les jugements issus de contentieux stratégiques viennent dessiner les prémisses de révolutions juridiques en façonnant des concepts clefs comme le devoir de protection de l'État, l'obligation de prudence, le *duty of care*, en y reliant les droits fondamentaux issus des constitutions ou les droits de l'Homme découlant de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Concernant les droits sociaux fondamentaux, il n'y a pas de référence au droit à un logement convenable dans la Convention européenne des droits de l'Homme, mais ce droit pourrait se déduire d'autres droits fondamentaux tels que le droit au respect de sa vie privée et familiale et le droit à un environnement sain. C'est après tout le même raisonnement qui avait été adopté pour le droit à un environnement sain – avant qu'il ne soit reconnu par l'ONU et bientôt par le Conseil de l'Europe – qui avait été déduit de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

S'agissant plus précisément du lien entre changement climatique et logement, c'est ce qu'avait démontré la fondation Abbé Pierre dans ses conclusions en intervention volontaire dans l'*Affaire du siècle*. Mais cette intervention volontaire a été rejetée par le tribunal car les conclusions de la fondation étaient distinctes de celles des quatre associations requérantes, la fondation n'ayant pas demandé la réparation du préjudice écologique.

Quels enseignements et quelles limites identifiez-vous dans cette courageuse aventure ?

DM : Ce contentieux a l'immense mérite de replacer l'humain au centre des débats et de signifier aux États, mais aussi aux entreprises (voire bientôt aux Universités, aux banques, aux assureurs, etc.) que le danger climatique est affaire de responsabilité, d'obligations de résultat et de droits humains. Le climat n'est pas un enjeu réservé uniquement aux grands cénacles internationaux. Cela concerne la vie des gens. Il s'agit de protéger l'habitabilité des territoires ou de réagir à la perte des lieux accueillant les domiciles, précisément. Le lien entre climat, logement et lieux de vie y devient patent. C'est courageux mais aussi nécessaire. On y invite un acteur à la table, le juge, qui est indépendant des autres pouvoirs, dans les États de droit, et qu'il faut écouter. Mais, au-delà de la rhétorique, il arrive que certains jugements dénonçant des manquements et lacunes ne soient pas suivis d'effets. Ce n'est cependant pas le propre des seuls jugements en matière climatique...

MY : Sur le plan juridique, ces contentieux permettent d'innover en dégagant de nouvelles obligations jurisprudentielles ou de renforcer le droit existant. Ils favorisent par ailleurs la mise en place de changements structurels car ils ont également des répercussions sur le plan politique. Ce qui importe n'est pas seulement le jugement, mais également toute la mobilisation citoyenne qu'il y a autour, ainsi que les répercussions que cela engendre dans la sphère politique. Reste à s'assurer que ces jugements soient bien respectés. La récente condamnation de l'État français à payer deux astreintes records de 10 millions d'euros en matière de pollution de l'air est un exemple qui montre que les mesures prises par l'État, en l'occurrence pour améliorer la qualité de l'air, sont insuffisantes. Par ailleurs, ces procès s'inscrivent sur un temps long, ce qui crée un décalage au

regard de l'urgence climatique et de la nécessité de réduire drastiquement les émissions de GES. Dans l'affaire *Urgenda*, l'action a débuté en 2012 et la Cour Suprême s'est prononcée en 2019. Dans l'*Affaire du siècle*, la demande préalable a été introduite en décembre 2018 et le tribunal administratif a rendu son jugement le 14 octobre 2021. La lenteur de la justice - en raison d'un manque chronique de moyens - porte préjudice aux justiciables, au climat et à la biodiversité. Pourtant, ces litiges constituent un moyen précieux de mettre en lumière et de faire progresser l'action en matière de changement climatique.

Leçons tirées des contentieux stratégiques en matière de droits de l'Homme : Du changement climatique au logement convenable

Nicolas Bernard

Professeur de droit à l'Université Saint-Louis
et Professeur invité à l'UCLouvain (Belgique)

Koldo Casla

Maître de conférences en droit à l'Université d'Essex (Angleterre)

Introduction

Ces dernières années, nous avons assisté à une hausse spectaculaire des procès contre les autorités gouvernementales pour leur inaction dans la lutte contre le réchauffement climatique. Cette augmentation du nombre d'affaires judiciaires s'est accompagnée d'un intérêt croissant porté par le milieu universitaire à l'utilisation des tribunaux comme outil de plaidoyer pour la protection de l'environnement. La première affaire *Urgenda*¹, en 2015, a marqué un tournant dans son implication dans cette cause, lorsque le tribunal de première instance de La Haye a considéré que les Pays-Bas devaient réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 % d'ici 2020, conformément aux objectifs convenus à l'échelle internationale. Depuis, les articles, ouvrages et éditions spéciales portant sur les contentieux liés au changement climatique prolifèrent (Setzer & Vanhala, 2019²).

Nous observons également un tournant en faveur des droits humains dans les contentieux relatifs au changement climatique. Selon les données du Centre Sabin pour le droit du changement climatique de la faculté de droit de Columbia, en mai 2021, 112 des 1 841 décisions de justice compilées dans sa base de données se fondaient intégralement ou partiellement sur les droits de l'Homme. Ces dernières étaient réparties de manière égale entre les différentes régions du monde, alors que la plupart des 1 841 affaires ne concernaient que l'Amérique du Nord. La majorité de ces procédures ont été introduites après l'Accord de Paris adopté en 2015, à l'instar de l'affaire *Urgenda*, dans laquelle les requérants se sont appuyés, tant sur des obligations de fond – comme une législation relative au changement climatique qui soit adéquate et des études d'impact –, que sur des obligations procédurales en matière de droits de l'Homme – comme l'accès à l'information et à la justice (Savaresi & Setzer, 2022³). Cette tendance permet de penser que les pays du Sud, forts

1. La décision finale de la Cour suprême néerlandaise date du 20 décembre 2019.

2. Setzer, J., Vanhala, L., *Climate change litigation: A review of research on courts and litigants in climate governance*, WIREs Clim Change, 2019, 10:e580.

3. Savaresi, A., Setzer, J., *Rights-based litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers*, Journal of Human Rights and the Environment, 2022, 13(1), 7-34.

d'une solide jurisprudence dans le domaine des droits économiques et sociaux (l'Afrique du Sud, la Colombie et le Pakistan, par exemple), pourraient devenir au cours des prochaines années le terrain du contentieux stratégique lié au changement climatique du point de vue des droits humains (Guruparan & Moynihan, 2021⁴).

Jusqu'à présent, la littérature universitaire dominante s'est concentrée sur les pays du Nord : 76 % des articles publiés en langue anglaise entre 2015 et 2019 analysent des affaires engagées en Amérique du Nord (Setzer & Vanhala, 2019). Or, compte tenu de l'étendue géographique de ce contentieux stratégique, il convient de tirer des leçons, non seulement des affaires les plus célèbres d'Europe et d'Amérique du Nord, mais également de celles engagées en Afrique et en Amérique latine (Bouwer, 2022 ; Auz, 2022)⁵, ainsi que des affaires moins connues ou « invisibles » menées dans toutes les régions du monde qui peuvent progressivement faire évoluer la jurisprudence (Bouwer, 2018⁶).

L'objectif de ce chapitre est moins ambitieux que cela. Nous entendons réfléchir à ce que produit le changement climatique dans le contentieux stratégique en matière de droits humains, entendu comme un contentieux qui poursuit des objectifs ou se soucie d'intérêts plus larges que ceux des parties, qui dépasse les seules victimes ou requérants impliqués dans une affaire donnée (Duffy, 2018⁷). Nous utilisons le contentieux lié au changement climatique comme source d'inspiration pour la justiciabilité et la mise en œuvre d'un autre droit humain fondamental, le droit à un logement convenable. En effet, nous pensons qu'il est également essentiel de tirer les leçons des contentieux stratégiques de façon horizontale, à savoir entre différents droits.

Le droit à un logement convenable est inscrit dans plusieurs traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme, notamment dans l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966, ratifié par plus de 170 pays⁸. Un élément clé du droit au logement convenable est l'habitabilité, aujourd'hui menacée par le changement climatique dans de nombreux pays, notamment par les inondations. En juillet 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies a officiellement proclamé que l'accès à un environnement propre et sain était un droit humain⁹. Le droit à un environnement sain et le droit à un logement convenable ont ainsi, tous deux, connu des progrès constants dans leur reconnaissance en tant que droits constitutionnels. En 2016, les droits environnementaux étaient inscrits dans 68 % des constitutions et étaient opposables pour 42 % d'entre elles, tandis que le droit au logement était inscrit dans 42 % des constitutions nationales (Rosevear, Hirschl & Jung, 2019¹⁰).

Cette contribution commence par analyser les différences entre le changement climatique et le logement, pour ensuite explorer les points communs et les domaines de convergence entre les contentieux stratégiques concernant ces deux droits, avant de conclure sur l'applicabilité aux pré-

4. Guruparan, Kumaravadivel, Moynihan, H., *Climate change and human rights-based strategic litigation*. Chatham House, 2021.

5. Bouwer, K., *The influence of human rights on climate litigation in Africa*, Journal of Human Rights and the Environment, 2022, 13(1), 157-177 ; Auz, J., *Human rights-based climate litigation: a Latin American cartography*, Journal of Human Rights and the Environment, 2022, 13(1), 114-136.

6. Bouwer, K., *The Unsexy Future of Climate Change Litigation*, Journal of Environmental Law, 2018, 30(3), 483-506.

7. Duffy, H., *Strategic Human Rights Litigation: Understanding and Maximising Impact*, Hart, 2018, p. 3.

8. <https://indicators.ohchr.org/>

9. Assemblée générale de l'ONU, Résolution 76/300, Le droit à un environnement propre, sain et durable en tant que droit de l'homme (28 juillet 2022).

10. Rosevear, E., Hirschl, R., Jung, C., *Justiciable and Aspirational Economic and Social Rights in National Constitutions*, in *The Future of Economic and Social Rights*, ed. Katharine Young, CUP, 2019.

occupations environnementales des exigences en matière de droit au logement, la nécessaire attention qui doit être portée aux inégalités matérielles et l'autonomie acquise par les communautés à travers ces affaires judiciaires.

Différences

Les procès devant les tribunaux nationaux relatifs au droit au logement sont souvent intentés contre des particuliers – qui possèdent la majeure partie des biens immobiliers – et non contre l'État ou des entreprises¹¹. En revanche, dans les contentieux relatifs au changement climatique, tant au niveau national qu'international, les plaignants poursuivent les autorités publiques accusées de ne pas en faire assez pour lutter contre le réchauffement climatique, les grandes entreprises privées très polluantes, ou une organisation internationale *sui generis* comme l'Union européenne (Brosset & Truilhé, 2020¹²). En matière de logement, les litiges s'en tiennent principalement à des problèmes très concrets et quotidiens (baux, expulsions, etc.), alors que le contentieux climatique se rattache plus souvent aux droits fondamentaux et à des principes généraux. Les litiges en matière de droit au logement relèvent du droit privé, tandis que ceux liés au climat ont tendance à relever davantage du droit public. Cela peut expliquer le tropisme public des affaires relatives aux questions climatiques. Cependant, il est intéressant de noter, concernant le logement, que les requérants envisagent rarement de placer l'affaire sur le terrain des droits de l'Homme et d'invoquer la responsabilité de l'État, préférant diriger avec pragmatisme leur action contre un propriétaire privé, sur le fondement d'un droit positif précis, plutôt que contre une autorité publique ou une entreprise, sur le fondement de principes juridiques plus généraux et incertains. Cela peut s'expliquer par le fait que les problèmes de logement sont ressentis plus intensément par la population que la question plus abstraite et lointaine du changement climatique ; ils appellent des réponses précises aussi rapidement que possible, alors que le contentieux relatif au changement climatique s'inscrit dans la durée et cherche moins à répondre à des problèmes immédiats qu'à être une *cause significative*.

La lutte contre le réchauffement climatique présente des défis uniques du point de vue de l'action collective et de la causalité. L'environnement est, par définition, un bien collectif mondial aux effets extraterritoriaux et aux intérêts partagés mais diffus. La judiciarisation du changement climatique soulève « *des questions de responsabilité partagée entre multiples États et d'attribution d'une responsabilité à des États en particulier* » (Keller & Heri, 2022¹³). Il est extrêmement difficile

11. C'est certainement l'inverse dans les contentieux internationaux relatifs aux droits de l'Homme, puisque seuls les États, et non les acteurs privés, peuvent être mis en cause devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies ou les tribunaux et comités régionaux des droits de l'Homme. En réalité, 71 des 88 affaires portées à l'attention du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies en application du Protocole facultatif se rapportant au PIDESC en 2021 concernaient le droit au logement, et 70 de ces 71 affaires avaient l'Espagne comme État défendeur (GI-ESCR, 2021 *Yearbook The Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, 2022, p. 20).

12. Brosset, E., Truilhé, E., *Les People's Climate Case c. Union européenne* (2019). *Les grandes affaires climatiques*, C. Cournil (Ed.), Confluence des droits, 2020. Dans l'affaire Carvalho et autres c. Parlement et Conseil (T-330/18), des particuliers de plusieurs pays européens ont demandé l'annulation auprès du Tribunal, puis devant la Cour de justice de l'Union européenne, de trois actes de l'Union (directive 2018/410 et règlements 2018/842 et 2018/841) qui, selon eux, faisaient obstacle à l'objectif de l'Union de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990, contredisant ainsi l'Accord de Paris. Toutefois, les deux juridictions ont déclaré le recours irrecevable (le Tribunal le 8 mai 2019 et la Cour le 21 mars 2021), les requérants n'ayant pas démontré qu'ils étaient directement et individuellement concernés par ces actes, comme l'exige l'article 263, paragraphe 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

13. Keller, H., Heri, C., *The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR*, Nordic Journal of Human Rights, 2022, 40(1), 153-174, p. 166.

d'identifier le lien de causalité entre un certain préjudice, d'une part, et l'action ou l'inaction de l'État, d'autre part. Dès lors, la science devient essentielle pour fournir des preuves et définir la responsabilité des États par rapport aux principes de précaution, de diligence raisonnable et celui de ne pas nuire. Comme l'a observé Vanhala (2020), « *dans le cas du changement climatique, la façon dont la science du climat interagit avec la structuration des opportunités juridiques est importante* »¹⁴.

C'est une raison pour laquelle les objectifs convenus au niveau international sont si importants pour évaluer l'action de chaque État pour enrayer le réchauffement climatique. Les accords internationaux ont permis le développement d'indicateurs scientifiques qui fixent des objectifs clairs et mesurables, tels que la limitation de la hausse de la température à 1,5 degré par rapport aux niveaux préindustriels ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'un certain pourcentage à une échéance donnée. Cette différence et cette clarté des objectifs expliquent en partie la bonne fortune des contentieux climatiques, car il sera plus aisé pour un tribunal de juger les actions d'un État au regard d'engagements chiffrés. Par exemple, dans une affaire récente impliquant l'Australie, le Comité des Droits de l'Homme de l'ONU a rejeté la thèse selon laquelle l'inaction contre les effets du changement climatique ne peut être attribuée à un État en particulier. Le Comité a observé que, compte tenu de la grande quantité de pollution émise par le pays (cause) et de son niveau élevé de développement économique (capacité d'agir), les actions et manquements allégués relevaient de la compétence de l'État en vertu de ses obligations internationales en matière de droits de l'Homme (effet)¹⁵.

En ce qui concerne le logement, le principe de réalisation progressive signifie que les États sont tenus d'utiliser le maximum de leurs ressources disponibles pour tendre vers la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels¹⁶. Les juges pourraient se référer à des indicateurs pour suivre les progrès réalisés en vertu de ce principe général et, lorsque le droit au logement est justiciable, examiner dans quelle mesure les politiques gouvernementales raisonnables et proportionnées visent sa pleine réalisation (Boyle, 2020¹⁷).

Toutefois, les politiques, ainsi que les objectifs en matière de droit au logement, sont moins précis que ceux portant sur le climat, et cette ambiguïté rend son opposabilité plus difficile pour ses défenseurs. Il est possible de considérer, par exemple, que la crise du logement sera résolue le jour où suffisamment de logements sociaux seront construits, ou d'adopter une autre perspective en privilégiant la baisse des loyers, la lutte contre l'habitat indigne et les discriminations en matière de logement, ou encore l'accession à la propriété pour la classe moyenne. La multiplicité d'actions possibles rend plus difficile l'identification d'un manquement spécifique de l'État¹⁸, d'autant plus que ce dernier tentera toujours de compenser une éventuelle défaillance dans un domaine (le logement social, par exemple) par une mesure prise dans un autre (comme l'accession à la propriété).

14. Vanhala, L., *Why ideas and identity matter in climate change litigation*, Open Global Rights, 2020.

15. Comité des Droits de l'Homme de l'ONU, Daniel Billy et al c. Australie, Avis du 21 juillet 2022, doc ONU CCPR/C/135/D/3624/2019, para 7.8.

16. Article 2(1) du PIDESC.

17. Boyle, K., *Economic and Social Rights Law: Incorporation, Justiciability and Principles of Adjudication*, Routledge, 2020.

18. À moins, bien sûr, que le législateur ait pris soin d'attribuer à chacune de ces trajectoires un objectif chiffré, ce qui est loin d'être le cas.

L'une des conséquences du principe de réalisation progressive précité, est que l'État a souvent une obligation de moyens, à la fois parce que les objectifs ne peuvent pas toujours être précisément chiffrés, et parce que les autorités gouvernementales sont censées faire respecter le droit au logement graduellement. Cependant, si l'obligation de l'État de lutter contre le changement climatique est généralement considérée comme une obligation de moyens (Mayer, 2022¹⁹), compte tenu de l'urgence de la situation, les engagements pris par les gouvernements en faveur du climat prennent le plus souvent la forme d'une obligation de résultat (Torre-Schaub, d'Ambrosio & Lormeteau, 2019²⁰) : « *Le meilleur moment pour agir pour le climat c'était hier* » (Torre-Schaub, 2022²¹). La faute des pouvoirs publics, pierre angulaire du contentieux climatique, est donc plus délicate à démontrer dans les affaires relatives au logement. Ainsi, la responsabilité de l'État est difficile à établir en matière de logement, alors qu'elle est fréquemment mise en cause dans les contentieux relatifs au changement climatique.

De plus, il existe une différence conceptuelle importante entre le changement climatique et le logement convenable. Si le droit au logement appartient aux individus placés sous l'autorité de l'État, en matière environnementale, il existe une profonde distinction entre les approches anthropocentriques et écocentriques : la première se concentrant sur le droit humain à un environnement sain, la seconde sur les droits de la nature. Les tentatives visant à faire d'un environnement sain un droit humain ont adopté une perspective essentiellement anthropocentrique. On peut l'observer, par exemple, dans l'interprétation extensive du droit à la vie opérée dans l'Observation générale n° 36 du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, qui mentionne le « *droit à vivre dans la dignité* », incluant le droit à un environnement sain²². Cependant, les organes internationaux de défense des droits de l'Homme pourraient adopter une approche plus explicitement écocentrique dans les années à venir. D'une certaine manière, ils ont déjà commencé à le faire (Knox, 2020²³). Par exemple, dans son avis consultatif sur l'environnement et les droits de l'Homme, la Cour interaméricaine des droits de l'Homme a déclaré que « *le droit à un environnement sain, contrairement à d'autres droits, protège les composantes de l'environnement, telles que les forêts, les rivières et les mers, en tant qu'intérêts juridiques propres, même en l'absence de certitude ou de preuve d'un risque pour les individus* »²⁴.

Les avocats spécialisés en droit de l'environnement ont connu un relatif succès devant les tribunaux ces dernières années. À l'inverse, les appels à exclure les affaires liées au logement du cadre judiciaire deviennent de plus en plus pressants. Les raisons sont multiples. Les tribunaux sont saturés, ce qui ralentit la justice. Les recours sont coûteux pour les plus défavorisés, de surcroît pour un résultat incertain. Les ménages pauvres se montrent souvent méfiants à l'égard du système judiciaire, car l'expérience leur a peut-être appris que la justice ne se place pas toujours de leur côté. En Belgique, les locataires ne sont à l'origine que de 7 % des requêtes en matière locative

19. Mayer, B., *The judicial assessment of states's action on climate change mitigation*, Leiden Journal of International Law, 2022, 35(4), 801-824, p. 803.

20. Torre-Schaub, M., d'Ambrosio, L., Lormeteau, B., *Les dynamiques du contentieux climatique. Usages et mobilisations du droit pour la cause climatique*, Rapport de recherche, CNRS, 2019, p. 70.

21. Torre-Schaub, M., *Le contentieux climatique : du passé vers l'avenir*, RFDA, 2022, p. 75.

22. Comité des Droits de l'Homme de l'ONU, Observation générale n° 36 : Article 6 (Droit à la vie), 3 septembre 2019, ONU doc. CCPR/C/GC/35, para. 26 et 62.

23. Knox, J., *Constructing the Human Right to a Healthy Environment*, Annual Review of Law and Social Science, 2020, 16, 79-95, p. 92.

24. Cour interaméricaine des droits de l'Homme, Avis consultatif 23/17 sur l'environnement et les droits de l'Homme (15 novembre 2017), para. 62.

présentées aux juges de paix et ne se présentent pas dans 50 % des affaires introduites par des propriétaires (Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, 2020²⁵). De fait, les systèmes de médiation extrajudiciaire, dans lesquels des solutions sont élaborées conjointement par les parties elles-mêmes plutôt que d'être imposées par un juge, sont encouragés. À Bruxelles, par exemple, une commission paritaire locative, composée d'un nombre égal de propriétaires et de locataires, a été mise en place en 2021, afin de donner des avis gratuits sur l'équité des loyers²⁶.

Convergences

Lorsque l'on examine les points communs entre droits humains, il faut partir de l'idée qu'ils sont et doivent être interdépendants et indivisibles. Ils forment en effet un ensemble cohérent et solidaire. L'indivisibilité et l'interdépendance entre les droits civils et politiques, d'une part, et les droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part, ont été clairement affirmées en droit international des droits de l'Homme. « *Nulle cloison étanche ne sépare* » ces deux catégories de droits, comme l'a fait remarquer la Cour européenne des droits de l'Homme il y a plus de quarante ans²⁷. Ce raisonnement peut être transposé *mutatis mutandis* à la relation entre les droits socio-économiques et environnementaux.

S'agissant d'abord de la simple obligation de moyens incombant à l'État dans le domaine du droit au logement, le législateur impose parfois une véritable obligation de résultat à l'État. Par exemple, la loi française de 2007 rendant le droit au logement opposable²⁸ l'oblige à fournir aux requérants un logement social sous peine d'être condamné par les tribunaux (Bernard & Derdek, 2016²⁹).

La voie judiciaire demeure très utile pour assurer la mise en œuvre du droit au logement, en particulier lorsqu'il s'agit de rendre effectif un droit fondamental constitutionnel qui, autrement, resterait théorique ou un beau principe sans la moindre portée. Les juges ont en effet, parfois, été perçus comme les « *garants du droit au logement* » investis du rôle de mettre de la chair sur les os de ce droit humain proclamé dans les constitutions et les traités internationaux (Grâce-Hollogne, 2000³⁰).

De plus, une similitude possible entre le climat et le logement réside dans l'acuité de l'imminence de la catastrophe annoncée, qui appelle avec la plus grande force l'adoption de dispositions immédiates. Le *statu quo* n'est pas plus défendable dans le domaine du logement, compte tenu de la montée des eaux et de la hausse constante des températures. La hausse actuelle des prix du gaz et de l'électricité, pour ne citer que cet exemple, exerce une pression sans précédent sur les finances des ménages, au point de menacer leur sécurité d'occupation. La hausse continue des prix (logements, loyers et charges) menace massivement l'accessibilité et le maintien des ménages dans un logement décent. Dans le contexte actuel, il est plus que jamais urgent de prendre des

25. Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, *Justice de paix : bailleurs welcome ! Locataires welcome ? Quand la justice peine à sanctionner l'insalubrité*, 2020.

26. Ordonnance du 28 octobre 2021.

27. Cour européenne des droits de l'Homme, *Airey c. Irlande* (requête n° 6289/73), Décision du 9 octobre 1979, para. 26.

28. Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

29. Bernard, N., Derdek, N., *Le DALO, un droit au logement vraiment 'opposable' ?*, Revue trimestrielle des droits de l'Homme, 2016, 107, 713-732.

30. « *Le juge étant le garant du droit fondamental au logement et ne pouvant faire droit, en cas de défaillances, qu'aux demandes qu'il considère justes et bien fondées, la légitimité de l'augmentation (du loyer d'un logement social) doit être examinée* ». Grâce-Hollogne, *Justice de paix* (1^{er} octobre 2000), Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles, 2000, 21, p. 900.

mesures concrètes pour garantir la sécurité d'occupation et que les expulsions n'interviennent vraiment qu'en dernier recours (Casla, 2022³¹). Déjà problématiques individuellement, les deux phénomènes peuvent interagir : le dérèglement climatique affecte matériellement l'habitat (détérioration, destruction, inondation) ; la ségrégation spatiale engendre des problèmes de santé, d'éducation... et une surexposition aux aléas climatiques.

Par ailleurs, les questions climatiques sont connues pour être intimement liées au droit à un environnement sain, et il en va de même pour le logement. La Cour européenne des droits de l'Homme a développé une jurisprudence environnementale très stimulante en lien avec le logement. Elle a constaté la violation des droits de l'Homme de la part d'États ayant toléré la présence d'une usine exerçant une « *activité dangereuse* » à 30 mètres d'un logement³², devant l'exposition prolongée d'une personne à des rejets industriels aux conséquences néfastes sur la qualité de vie à son domicile³³, la création autour d'immeubles résidentiels d'une zone d'activités source de nuisances sonores nocturnes « *indéniable* » au point de rendre le périmètre « *acoustiquement saturé* »³⁴, ainsi que les conséquences néfastes de l'agrandissement d'un cimetière sans établissement d'une zone de protection sanitaire³⁵. L'octroi d'une indemnisation (comme le paiement du loyer d'un appartement dans une zone protégée pendant un an par les pouvoirs publics) n'est pas toujours considéré comme suffisant pour réparer le préjudice subi³⁶. Toutes ces affaires s'appuient sur le droit à la vie privée et familiale et au respect du domicile, consacré à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme. En d'autres termes, il n'est pas possible de jouir sereinement de son logement ou d'y mener une vie privée ou familiale, si l'on est exposé au risque d'en être expulsé à tout moment (pour des raisons environnementales notamment), à des rejets industriels toxiques, à la menace constante d'inondation, etc.³⁷. L'article 8 de la Conv. EDH offre une voie de recours juridique utile, car le droit à un environnement sain, le droit au logement et le droit à un climat sain ne sont pas reconnus en tant que tels dans la Convention. La notion d'environnement sain concerne l'emplacement et l'habitabilité des logements, qui sont des exigences essentielles du droit à un logement convenable, comme l'ont reconnu à la fois le Comité européen des droits sociaux et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies³⁸.

Le changement climatique est également étroitement associé au droit à la santé. Les phénomènes climatiques (sécheresses, pénuries d'eau, modifications de la faune et de la flore, etc.) mettent réellement la santé à rude épreuve, y compris la santé publique, au point de menacer l'intégrité physique, voire la vie des individus. Parallèlement, l'état d'un logement influe de manière déterminante sur la santé physique et mentale de ses habitants : l'humidité peut causer de l'asthme, les tuyaux en plomb comportent un risque d'intoxication, un chauffe-eau défectueux fait courir le risque d'une intoxication au monoxyde de carbone, une promiscuité excessive peut

31. Casla, K., *Unpredictable and damaging? A human rights case for the proportionality assessment of evictions in the private rental sector*, European Human Rights Law Review, 2022(3), 253-272.

32. Cour européenne des droits de l'Homme, Gaiacomelli c. Italie (requête n° 59909/00), 2 novembre 2006, point 96.

33. Cour européenne des droits de l'Homme, Fadeyeva c. Russie (requête n° 55723/00), 9 juin 2005, point 88.

34. Cour européenne des droits de l'Homme, Moreno Gómez c. Espagne (requête n° 4143/02), 16 novembre 2004, points 58-59.

35. Cour européenne des droits de l'Homme, Solyanik c. Russie (requête n° 47987/15), 10 mai 2022, point 51.

36. Cour européenne des droits de l'Homme, López Ostra c. Espagne (requête n° 16798/90), 9 décembre 1994.

37. de Fontbressin, P., *De l'effectivité du droit à l'environnement sain à l'effectivité du droit à un logement décent*, Revue trimestrielle des droits de l'Homme, 2006, 65, 87-98.

38. Comité européen des Droits sociaux, réclamation n° 110/2014, Décision sur le bien-fondé du 12 mai 2017 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, Observation générale n° 4 : Le droit au logement convenable, 13 décembre 1991, doc ONU E/1992/23.

conduire à un sentiment d'oppression, une période de vie passée à la rue peut déclencher (ou exacerber) des troubles neuropsychiatriques, etc. (Bernard, 2010 ; Bernard, 2017)³⁹.

Le climat et le logement témoignent tous deux du rôle clé joué par les militants et les organisations nationales et internationales. C'est grâce aux ONG qui œuvrent sans relâche pour l'environnement, que des procès relatifs au changement climatique ont été engagés, et couronnés de succès. De même, les groupes qui défendent le droit au logement occupent une position centrale dans sa mise en œuvre, tant au niveau national qu'international, devant le Comité européen des droits sociaux et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, par exemple. Des organisations sont également chargées de donner une expression concrète au droit au logement en droit interne. La loi belge, par exemple, leur a confié le soin de signaler les logements impropres à l'habitation, de gérer des logements vacants (même contre la volonté du propriétaire !) et d'ester en justice contre tout propriétaire de logements vacants (dans le but de les contraindre d'une manière ou d'une autre à mettre fin à l'occupation)⁴⁰.

Des contentieux relatifs au changement climatique ont été engagés par des associations devenues emblématiques, telles que la Fondation Urgenda aux Pays-Bas, l'association Klimaatzaak en Belgique, Notre Affaire à Tous, la Fondation pour la Nature et l'Homme, Greenpeace et Oxfam en France, dont l'intérêt à agir a été reconnu par les différentes juridictions nationales. Dans le même sens, pour le logement, une loi belge adoptée en 2018 a institué la possibilité d'actions collectives, classiquement définies comme des actions menées par des groupes constitués pour défendre un objectif commun dans une affaire donnée⁴¹. Depuis, « *l'action d'une personne morale visant à protéger des droits de l'Homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique* » sera déclarée recevable même si « *seul un intérêt collectif est poursuivi* », entre autres conditions. Le 19 janvier 2022, la Chambre des référés du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a demandé à l'État de « *prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme à l'impossibilité actuelle d'un nombre indéterminé de demandeurs de protection internationale de présenter et d'introduire leur demande de protection internationale* ». Il a ordonné à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile « *d'octroyer le bénéfice de l'aide matérielle à tout demandeur de protection internationale dès la présentation de sa demande, sans condition ni délai* », sous astreinte de 5 000 euros par jour dans les deux cas⁴². L'action n'a pas été intentée par des particuliers (les demandeurs de protection internationale, par exemple), mais par plusieurs associations, dont l'Ordre des avocats de Belgique.

Les crises du climat et du logement sont devenues si graves que la contribution de tous, des particuliers comme de l'État, est indispensable. Cela vaut dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, dans lesquels l'État doit définir des interdictions générales et prévoir des incitations financières, et les particuliers faire des efforts concrets de leur côté, comme réduire leurs déplacements en avion ou rénover leurs logements. Cela ne vaut pas moins en matière de logement, où les propriétaires privés doivent améliorer leurs logements pour répondre aux normes actuelles et

39. Bernard, N., *Le logement et la santé mentale au prisme de la loi*, Les échos du logement, 2010, 114(2), 14-26. Bernard, N., *Entre droit au logement et droit à la santé, des influences multiples et croisées*, Les échos du logement, 2017, 121, 4-8.

40. Art. 7, §2, alinéas 1 et 2, du Code bruxellois du Logement.

41. Art. 137 de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice.

42. TPI fr Bruxelles, 19 janvier 2022, 2021/164/C.

<https://www.tribunaux-rechtbanken.be/sites/default/files/media/artt/bruxelles/news/annexe-1-2022-01-19-tpifbxl-fedasil-etat-belge-droit-a-laccueil.pdf>

veiller à ne pas discriminer, et les pouvoirs publics construire davantage de logements sociaux et encadrer les loyers, par exemple.

Enfin et surtout, les difficultés touchent prioritairement le même public, à savoir les personnes les plus pauvres de la société. C'est un fait établi que les pauvres vivent dans les logements qui sont dans les pires états, consacrent souvent plus de 50 % de leurs revenus au loyer, sont les plus susceptibles d'être expulsés, etc. Mêmes constats pour le climat : les ménages qui sont frappés de plein fouet par les inondations, les crues et les tempêtes sont souvent ceux qui n'ont pas les moyens de vivre ailleurs, qu'aux endroits notoirement surexposés aux aléas climatiques, et qui sont, pour cette raison, moins chers. Par ailleurs, les habitations construites à la hâte et/ou avec des matériaux bon marché résistent moins bien à ces phénomènes. En tout état de cause, cette vulnérabilité des populations précaires ne fait que renforcer la nécessité de faire appel à l'État et d'engager sa responsabilité, étant donné que c'est lui qui prend les mesures réglementaires et engage ainsi le changement.

Conclusions

Dans l'affaire FEANTSA c. France, le Comité européen des Droits sociaux a établi que, pour que le droit à un logement convenable revête « *une forme concrète et effective et non pas théorique* », les États doivent :

- « a. mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte,
- b. tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats,
- c. procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées,
- d. définir des étapes, et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées,
- e. 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. »⁴³

Mutatis mutandis, ces exigences sont également applicables à l'environnement et au changement climatique. Les États doivent utiliser toutes les ressources dont ils disposent pour progresser petit à petit vers la pleine réalisation des droits sociaux et environnementaux. Le temps presse, tant pour le logement que pour le changement climatique. Les études d'impact fondées sur des données scientifiques sont essentielles, de même que la transparence dans la collecte et l'utilisation des données et des statistiques, en veillant à ce que les personnes victimes de violations des droits humains participent activement aux décisions qui les concernent.

« *Un programme socio-économique progressiste pour l'anthropocène doit se préoccuper autant de l'équité économique que de la décarbonisation et d'un système terrestre où il soit possible de vivre* » (Rodríguez-Garavito, 2022⁴⁴). Il faut pour cela aller au-delà des normes et des obligations mi-

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

44. Rodríguez-Garavito, C., *Climatizing Human Rights: Economic and Social Rights for the Anthropocene*, NYU Law and Economic Research Paper No. 21-20, 2022, p. 5.

nimales et « raisonnables », pour s'assurer que les inégalités matérielles entrent bien dans le processus. Cela vaut pour le climat et pour le logement convenable. Comme l'a observé la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, le droit à l'égalité a « *une dimension matérielle ou substantielle qui exige l'adoption de mesures positives de promotion en faveur de groupes historiquement discriminés ou marginalisés [...]. Cela signifie que le droit à l'égalité implique l'obligation d'adopter des mesures qui garantissent que l'égalité est réelle et effective ; [...] Les États doivent lutter activement contre les situations d'exclusion et de marginalisation* »⁴⁵.

Enfin, l'identité des défenseurs des droits environnementaux est importante. Comme l'a observé Vanhala (2020), « *l'affirmation ou le déni d'identités par le biais d'affaires judiciaires et d'activités de campagne connexes peut avoir de profondes répercussions sur la question de savoir si le contentieux est un outil d'autonomisation ou d'oppression pour les plaideurs et les communautés locales* »⁴⁶. De plus, des enfants intentent des actions devant les tribunaux et demandent des comptes aux gouvernements pour l'incapacité générale d'une génération à léguer une demeure habitable à la suivante. L'affaire la plus connue est peut-être celle déposée par des enfants de 33 pays devant la Cour européenne des droits de l'Homme⁴⁷. Mais, en mai 2021, la base de données des contentieux climatiques du Centre Sabin pour le droit du changement climatique suivait 32 affaires dans 14 pays (Parker, Mestre, Jodoin et Wewerinke-Singh, 2022⁴⁸). On peut également mentionner l'affaire portée par 16 jeunes de 12 pays différents contre l'Argentine, le Brésil, la France, l'Allemagne et la Turquie devant le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies⁴⁹. Partout dans le monde, des enfants luttent pour leur avenir et repoussent les limites conceptuelles et pratiques des obligations extraterritoriales et de la justice intergénérationnelle.

45. Cour interaméricaine des droits de l'Homme, *Travailleurs d'une usine de feux d'artifice à Santo Antonio de Jesus et leurs familles c. Brésil*, arrêt du 15 juillet 2020, point 199.

46. Vanhala, L., *Why ideas and identity matter in climate change litigation*. Open Global Rights, 2020.

47. Cour européenne des droits de l'Homme, *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres États* (requête n° 39371/20), introduite le 7 septembre 2020.

48. Parker, L., Mestre, J., Jodoin, S., Wewerinke-Singh, M., *When the kids put climate change on trial: youth-focused rights-based climate litigation around the world*, *Journal of Human Rights and the Environment*, 2022, 13(1), 64-89.

49. Comité des droits de l'enfant de l'ONU, *Chiara Sacchi et al c. Turquie et al*, arrêt du 22 septembre 2021, doc ONU CRC/C/88/D/108/2019.

Chapitre III

Privation de domicile : qu'impose le principe de proportionnalité ?

Ce chapitre se concentre sur l'article 8 de la CEDH, qui occupe une place centrale dans la jurisprudence européenne sur le respect du domicile, partie intégrante du droit au logement. Toute ingérence dans ce droit au respect du domicile doit être soumise à un « test de proportionnalité » réalisé par un tribunal indépendant et impartial.

Les contrôles de proportionnalité sont particulièrement importants en ce qui concerne les expulsions, où le principe veut que l'expulsion réponde à un besoin social impérieux. La Cour européenne des droits de l'Homme opère ce contrôle sur les agissements de l'État (application verticale des droits), dès lors qu'elle surveille le respect de la Convention dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il est de plus en plus entrepris dans le droit communautaire et par les organes des Nations Unies. En outre, les tribunaux nationaux s'alignent de manière croissante sur ces approches, et c'est souvent à eux que revient en premier la charge de l'effectuer. Décrypter les critères, les forces et les limites de ces contrôles de proportionnalité, dans tout système juridique – international, européen et national –, est un travail continu essentiel pour définir la portée du droit au logement.

L'évaluation de la proportionnalité soulève des questions de perspective, de contexte et d'échelle. Multiplier les voies de recours et diversifier les organes de contrôle auxquels on peut s'adresser sont donc aussi des moyens de donner tout son sens et son contenu au droit au logement.

Proportionnalité et expulsions

Padraic Kenna

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

Maria José Aldanas

Chargée de mission à la FEANTSA¹

Ce chapitre étudie le concept et l'application du principe de proportionnalité en matière d'expulsions de logements, résultant de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (Conv. EDH). Il s'appuie sur les présentations du colloque de la Fondation Abbé Pierre et de la FEANTSA, intitulé *L'apport européen au droit du logement : normes, contentieux et plaidoyer*, qui s'est tenu en mai 2022 à Bruxelles².

Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale doit respecter les conditions d'un « examen de proportionnalité », et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) sur ce point est de plus en plus abondante. Le présent chapitre aborde cette jurisprudence, qui se limite aux affaires mettant en cause l'application verticale des droits humains, entre un État d'une part et une partie privée d'autre part. Il examine également l'effet horizontal et élargi de ce principe *via* le droit de l'Union Européenne (UE) et le système de plaintes des Nations Unies en matière de droits humains, pour conclure que les limites des droits civils et politiques protégés par la Conv. EDH dans ce domaine deviennent évidentes, alors que le droit de l'Union et les mécanismes de surveillance de l'ONU offrent encore une grande marge de manœuvre.

1. CEDH - Article 8

Le Conseil de l'Europe, créé en 1949, promeut le droit au logement de manière indirecte à travers sa Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales³. L'article 8 de la Conv. EDH stipule :

1. Merci à Gëzim Zejnullahu, doctorant à l'Université de Galway, pour son aide dans la rédaction de cet article.

2. Toutes les présentations sont disponibles sur : <https://www.housingrightswatch.org/news/european-contribution-right-housing-standards-litigation-and-advocacy>.

3. Conseil de l'Europe, *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ETS No. 005)*, <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>. Il importe de mentionner les droits économiques et sociaux plus vastes énoncés dans la Charte sociale européenne et la Charte révisée du Conseil de l'Europe, et son droit spécifique au logement prévu à l'article 31, ainsi que l'échec quasi total de la Cour européenne des droits de l'Homme à en incorporer la jurisprudence en matière de droits civils et politiques. Voir Conseil de l'Europe, *Traités européens – n°35 : Charte sociale européenne*, Turin, 18 octobre 1961 (Révisée), Strasbourg, 3 mai 1996. Disponible sur http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp. L'article 31 est tout à fait pertinent et stipule : « 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. »

« 1. Toute personne a droit au respect de (...) son domicile (...).

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui »⁴.

Les droits garantis par l'article 8 de la Conv. EDH ne confèrent pas le droit d'obtenir un logement, mais uniquement une obligation positive pour les États de respecter le domicile⁵. Cela a été réaffirmé dans l'affaire *Faulkner c. Irlande*⁶ :

« 98. (...) cette disposition ne reconnaît pas, en tant que telle, le droit à disposer d'un logement (Ghailan et autres c. Espagne, n° 36366/14, § 53, 23 mars 2021, et autres références à celui-ci), ni ne confère le droit de vivre dans un lieu particulier (voir Garib c. Pays-Bas [GC], n° 43494/09, § 141, 6 novembre 2017, et autres références à celui-ci), ou le droit de voir ses problèmes de logement résolus par les autorités publiques, étant donné que la portée de toute obligation positive de loger les sans-abri est limitée (voir Hudorovič et autres c. Slovénie, n° 24816/14 et 25140/14, § 114, 10 mars 2020). »

Ainsi, les droits issus de l'article 8 agissent négativement, comme protection contre les expulsions arbitraires de logements ou de terrains.

Évidemment, la CEDH voit dans le « domicile » plus que l'occupation temporaire d'un bâtiment ou d'un terrain et exige l'existence de liens suffisants et continus avec le lieu occupé, même de manière illégale⁷, comme les affaires *Faulkner c. Irlande* et *McDonagh c. Irlande* le rappellent encore⁸:

« 91. La Cour observe que la question de savoir si une habitation particulière constitue ou non un « domicile » – notion autonome au sens de la Convention – et bénéficie ainsi de la protection de l'article 8, paragraphe 1, dépendra de l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé (voir, entre autres, *Winterstein et autres*, précité, paragraphe 141)⁹. En outre, la question de savoir si un bien doit être qualifié de « domicile » est une question de fait et ne dépend pas de la légalité de l'occupation au regard du droit interne (voir *Hirtu et autres c. France*, n° 24720/13, paragraphe 65, 14 mai 2020 et la jurisprudence citée) (...) ».

4. La relation entre l'article 8 de la Conv. EDH et le logement dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme est résumée dans le Guide dédié à cet article (mis à jour le 31 août 2022), disponible à l'adresse https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_fra.pdf.

5. Pour un examen de l'ensemble de la législation et des politiques européennes relatives aux expulsions, voir Kenna, P. Nasarre-Aznar, S., Sparkes, P. & Schmid, C.U., (ed.) *Loss of Homes and Evictions across Europe: A Comparative Legal Examination*, Cheltenham, Edward Elgar, 2018 ; Nield, S., *Article 8 respect for Home – A Human Property Right?*, 23 King's Law Journal, 2013, 147.

6. *Faulkner c. Irlande* et *McDonagh c. Irlande*, 31 mars 2022, n° 30391/18 et 30416/18, para. 98.

7. Vojvodić, J. D., *Respect of the Article 8 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the Recent Case Law of the European Court of Human Rights*, Zbornik Radova Pravnog Fakulteta Novi Sad, 2020. Disponible à l'adresse <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0550-2179/2020/0550-21792004533V.pdf>.

8. Requêtes n° 30391/18 et 30416/18. Arrêt 31 mars 2022, para. 91.

9. *Wang et autres c. France*, Requête n° 27013/07, arrêt 17 octobre 2013. Voir aussi *Connors c. Royaume-Uni*, Requête n° 66746/01, arrêt 27 mai 2004 ; *McCann c. Royaume-Uni*, Requête n° 19009/04, arrêt, 13 mai 2008.

Ainsi, la Cour européenne des droits de l'Homme a reconnu le caractère intrinsèquement multiple de la notion de domicile et les différentes formes que celui-ci peut ainsi revêtir¹⁰.

La proportionnalité de toute action qui porte atteinte au droit au respect du domicile a été reconnue comme un élément constitutif de la protection des droits de l'article 8 de la Conv. EDH¹¹. Les questions que pose le « test de proportionnalité » au regard de l'article 8 ont été définies de manière détaillée par la Cour. Dans l'affaire *Yordanova et autres c. Bulgarie*¹², celle-ci a réaffirmé qu'une juridiction nationale doit déterminer si l'ingérence dans le « domicile », lorsqu'elle se concrétise, (i) poursuit d'abord un but légitime, (ii) et est ensuite « *nécessaire dans une société démocratique* ».

« 117. Une ingérence sera considérée comme « *nécessaire dans une société démocratique* » dans un but légitime si elle répond à un « *besoin social impérieux* » et, en particulier, si elle est proportionnée au but légitime poursuivi. S'il appartient aux autorités nationales de procéder à l'appréciation initiale de la nécessité, l'évaluation finale de la pertinence et de la suffisance des motifs invoqués pour justifier l'ingérence reste soumise au contrôle de la Cour pour vérifier sa conformité avec les dispositions de la Convention (voir, entre autres, *Smith et Grady c. Royaume-Uni*, n° 33985/96 et 33986/96, 27 septembre 1999, §§ 88, CEDH 1999-VI). »

Une marge d'appréciation est laissée aux États pour déterminer si l'ingérence est proportionnée au but poursuivi. Toutefois, cette marge d'appréciation varie selon la nature des droits de la Conv. EDH en jeu. Dans la mise en œuvre de politiques économiques et sociales générales liées au logement, l'urbanisme par exemple, les autorités nationales jouissent d'une large marge d'appréciation. En revanche, celle-ci sera plus étroite lorsqu'est en question la jouissance effective par l'individu de ses droits à la vie privée et de ses droits personnels essentiels. L'affaire *Yordanova* est très explicite sur cette dimension de l'article 8 de la Conv. EDH :

« 118. (ii) (...) Étant donné que l'article 8 concerne les droits d'une importance capitale pour l'identité de l'individu, son autodétermination, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations avec autrui et sa place stable et sûre dans la communauté, lorsque des considérations générales de politique sociale et économique sont apparues dans le contexte de l'article 8 lui-même, l'étendue de la marge d'appréciation dépend du contexte de l'affaire, une importance particulière étant accordée à l'ampleur de l'intrusion dans la sphère personnelle du requérant (voir, parmi beaucoup d'autres, *Connors*, précité, § 82) ;

(iii) Les garanties procédurales dont dispose l'individu seront particulièrement importantes pour déterminer si l'État défendeur est resté dans les limites de sa marge d'appréciation. En particulier, la Cour doit examiner si le processus décisionnel conduisant à des mesures d'ingérence était équitable et de nature à respecter comme il se doit les intérêts garantis à l'individu par l'article 8 (*Buckley*, précité, pp. 1292-93, § 76, et *Chapman*, précité, § 92). La

10. Cittadini, S., *A right to home or an individual preference? The impact of the definition of home in international and European legislation on cases concerning Roma, Travellers, and Gypsies*, *Romani Studies* 5, Vol. 32, No. 1, 2022, 85-103. Disponible à l'adresse <https://muse.jhu.edu/article/859937/pdf>.

11. Kenna, P., *Housing Rights: Positive Duties and Enforceable Rights at the European Court of Human Rights*, *European Human Rights Law Review* 2, 2008, 193 ; Kenna, P. et Gailiute, D., *Growing coordination in housing rights jurisprudence in Europe?*, *European Human Rights Law Review* 6, 2013, 606.

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

condition « nécessaire dans une société démocratique » énoncée à l'article 8 § 2 soulève une question aussi bien de procédure que de fond (voir McCann, § 26) ;

(iv) Étant donné que la perte de son domicile est une forme extrême d'ingérence dans le droit au respect de son domicile prévu à l'article 8, toute personne risquant de subir une ingérence de cette ampleur devrait en principe pouvoir faire déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité et le caractère raisonnable de la mesure à la lumière des principes énoncés à l'article 8, nonobstant le fait que, en vertu du droit interne, elle ne dispose pas d'un droit d'occupation (...). Cela signifie, entre autres, que lorsque des arguments pertinents concernant la proportionnalité de l'ingérence ont été soulevés par le requérant dans une procédure judiciaire interne, les tribunaux nationaux doivent les examiner en détail et fournir des motifs adéquats (ibid., §§ 67-69) ;

(v) Lorsque les autorités nationales, dans leurs décisions ordonnant et confirmant l'expulsion du requérant, n'ont donné aucune explication ni avancé d'arguments démontrant que l'expulsion du requérant était nécessaire, la Cour peut en déduire que l'intérêt légitime de l'État à disposer de ses biens doit passer après le droit du requérant au respect de son domicile »¹⁵.

Les autorités nationales doivent également tenir compte de la situation des personnes ou des groupes vulnérables et défavorisés dont les besoins et le mode de vie spécifique nécessitent une attention particulière, tant dans le cadre de la planification que dans des situations particulières, lors de l'évaluation de la proportionnalité qu'elles doivent effectuer¹⁴.

Lorsqu'il s'agit de constructions illégales en violation du droit de l'urbanisme, les facteurs déterminants pour évaluer la proportionnalité de la mesure sont *a priori* les suivants¹⁵ :

« 64. (...) si le domicile a été ou non établi illégalement, si les personnes concernées l'ont fait ou non en connaissance de cause, la nature et le degré de l'illégalité en cause, la nature précise de l'intérêt recherché par la démolition, si des solutions de relogement appropriées sont disponibles pour les personnes touchées par la démolition et s'il existe des moyens moins sévères de traiter l'affaire ; cette liste n'est pas exhaustive (voir Ivanova et Cherkeзов, précité, paragraphe 53 ; Winterstein e.a., précité, paragraphe 148 ε) ; et Kaminskis, précité, paragraphes 54 et 57). »

Dans les affaires *Faulkner c. Irlande* et *McDonagh c. Irlande* précitées de 2022¹⁶, concernant l'expulsion de Gens du voyage d'un site occupé sans autorisation, il apparaît que les évacuations avaient été réalisées pour répondre à la demande d'une société de construction qui menaçait de poursuivre l'autorité locale, et que des risques pour la sécurité résultaient de la construction de

13. *Ibid.*, para. 118.

14. *Ibid.*, para. 129. Toutefois, dans l'affaire *Hirtu et autres c. France*, n° 24720/13, 14 mai 2020, si l'évacuation d'un campement tsigane a manifestement eu des répercussions sur la vie privée et familiale des personnes expulsées, qui appartenaient à un groupe social défavorisé, dans la réalité, la proportionnalité de l'ingérence a été appréciée pour la première fois par un tribunal administratif 18 mois après l'expulsion – Voir la présentation de Senada Sali, Directrice juridique, Centre européen pour les droits des Roms, Colloque Fondation Abbé Pierre/FEANTSA, *L'apport européen au droit au logement : normes, contentieux et plaidoyer*, mai 2022. https://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Presen-tation_ERRC_forced_evictions_SS.pptx_.pdf

15. *Ghailan et autres c. Espagne*, n° 36366/14, 23 mars 2021

16. Requêtes n° 30391/18 et 30416/18. Arrêt 31 mars 2022.

la nouvelle route¹⁷. La décision s'appuie sur la large « marge d'appréciation » accordée aux États en matière de politiques socio-économiques, tout en relevant le problème de sécurité¹⁸. La Cour européenne des droits de l'Homme ne constate pas d'outrepassement des limites posées à l'ingérence dans la « sphère personnelle » du titulaire des droits garantis par l'article 8, concernant « l'identité, l'autodétermination, l'intégrité physique et morale, le maintien des relations avec autrui et la place établie et sûre d'une personne dans la communauté »¹⁹. L'obligation positive, imposée aux États parties à la Conv. EDH au titre de l'article 8, de faciliter le mode de vie des Roms et des Gens du voyage, n'a pas empêché l'expulsion. Le fait que les requérants aient été relogés (bien que selon des modalités non spécifiquement adaptées aux Gens du voyage) a été déterminant. Ainsi, bien que les décisions d'expulsions requièrent une évaluation claire et précise de leur proportionnalité, pour autant, cela ne garantit ni l'octroi d'un logement adapté aux Gens du voyage, ni une protection absolue contre les expulsions.

2. Limites de l'article 8 – absence d'application « horizontale » entre particuliers

L'effet horizontal de l'article 8 de la Conv. EDH, à savoir son application aux expulsions de logements locatifs privés ou aux expulsions consécutives à des saisies hypothécaires, pose problème²⁰. Dans l'affaire *Vrzic c. Croatie*²¹, la CEDH a estimé que, dans toutes les décisions antérieures portant sur des expulsions relevant de l'article 8, les requérants vivaient dans des logements appartenant à l'État ou dans des logements sociaux. L'absence d'autre intérêt privé en jeu était un facteur important pour conclure à la violation de l'article 8. Ainsi, malgré l'absence d'examen de proportionnalité, la Cour estime que, dans cette affaire précise, la vente forcée d'une maison devait être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » compte tenu des risques délibérément pris par les requérants en empruntant une somme d'argent substantielle pour leur entreprise et en donnant pour cela leur maison en garantie. « En ne s'opposant pas au titre exécutoire, qui concernait spécifiquement la vente de leur maison, les requérants ont tacitement consenti à sa vente dans le cadre de la procédure d'exécution »²². Toutefois, cela ne signifie pas que la CEDH n'étudierait jamais les procédures dans les affaires impliquant des personnes privées :

« 101. La Cour est consciente du fait que la présente affaire concerne des litiges opposant des parties privées, à savoir les requérants et leurs créanciers, d'une part, et les requérants et l'acquéreur de leur maison, d'autre part. Toutefois, même dans les contentieux judiciaires

17. Voir *Faulkner c. Irlande*, para. 14. « Le Conseil a nommé un entrepreneur le 23 juin 2017. Après le début des travaux en septembre 2017, l'entrepreneur a rencontré des difficultés en raison de l'occupation du site de Coonagh. L'inspection de sécurité de l'entrepreneur a révélé que les gros véhicules empruntant la route passaient à proximité de caravanes avec de jeunes enfants, empêchant les véhicules d'accéder au chantier de construction et d'en sortir en toute sécurité, et créant un risque important pour le public et les occupants du chantier. Le 2 octobre 2017, l'entrepreneur a notifié au Conseil que les travaux devaient cesser jusqu'à ce que les occupants du site aient été évacués, et a présenté une réclamation contractuelle de 531 381 euros (EUR) en raison de ce retard et a facturé au Conseil 10 000 EUR supplémentaires pour chaque jour où les véhicules n'ont pas pu accéder au chantier. »

18. *Faulkner c. Irlande*, para 109. « En outre, l'intervention du Conseil avait également été dictée par des considérations de sécurité publique, tant pour les enfants que pour les adultes vivant sur le site Coonagh et les travailleurs de la construction qui cherchent à effectuer leurs tâches sans nuire à qui que ce soit ».

19. *Faulkner v Ireland and McDonagh c. Irlande*, 31 mars 2022, n° 30391/18 et 30416/18, para 95 (ii).

20. Le discours traditionnel porté sur les droits de l'Homme fait souvent référence aux « acteurs non étatiques » dans ce contexte, ce qui, en matière de logement, englobe toutes les personnes et entreprises privées propriétaires de logements et de terrains – en d'autres termes la majeure partie, voire la quasi-totalité. L'effet horizontal des droits signifie qu'ils peuvent être invoqués dans les relations entre parties privées (non publiques).

21. CEDH, 12 juillet 2016, n° 43777/13.

22. *Ibid.*, para. 70 : « Lorsque le titre exécutoire pour la vente de leur maison a été émis, les requérants n'ont pas contesté ce titre par le biais d'un appel, comme le prévoit l'article 11 de la loi sur l'exécution (voir paragraphe 42 ci-dessus). »

impliquant des particuliers, l'État est tenu d'accorder aux différentes parties des voies de recours qui offrent les garanties procédurales nécessaires et permettent dès lors aux juridictions internes de statuer efficacement et équitablement à la lumière du droit applicable (voir Anheuser-Busch Inc. c. Portugal [GC], n° 73049/01, paragraphe 83, CEDH 2007-I ; J.A. Pye, précité, paragraphe 57 ; et Zagrebačka banka d.d. c. Croatie, n° 39544/05, paragraphes 250 et 251, 12 décembre 2013). »

Dans l'affaire *F.J.M. c. Royaume-Uni* (2018)²³, la CEDH a considéré que « la vérification préalable de la proportionnalité à la reprise de son bien par un propriétaire et l'expulsion du locataire ne pouvaient être exigées dans le cadre d'une location impliquant des personnes privées »²⁴. Toutefois, dans l'affaire *Jansons c. Lettonie* (2022)²⁵, la CEDH a estimé que lorsque le requérant a été expulsé « arbitrairement sans ordonnance régulière » d'un appartement privé par une entreprise privée et donc « sans que son droit – ou l'absence de droit – de résider dans l'appartement ait été préalablement déterminé par les juridictions internes », il y avait violation de l'article 8. Les garanties procédurales prévues par le droit interne n'ont pas empêché cette ingérence arbitraire dans les droits garantis par l'article 8, et il semble dès lors que, même dans les affaires impliquant des entités privées, un jugement d'expulsion soit toujours nécessaire avant de pouvoir procéder à une expulsion légale²⁶.

3. La proportionnalité dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE)

La Charte des droits fondamentaux fait partie des Traités de l'Union européenne. Elle est donc contraignante pour les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE, mais elle oblige également les institutions et les organes de l'Union à respecter les droits, à observer les principes et à promouvoir l'application de la Charte dans le cadre de leurs compétences et mandats respectifs²⁷. Plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux s'inspirent directement de la CEDH. Nombreuses sont celles qui reflètent directement les droits de la Conv. EDH. On peut donc s'attendre à ce que le CJUE prenne en considération les interprétations qui en sont faites par le Conseil de l'Europe²⁸. Ainsi, les *explications relatives à la Charte des droits fondamentaux*

23. *F.J.M. c. Royaume-Uni*, Requête n° 6202/16, 6 novembre 2018, points 41-46.

24. Casla, K., *Unpredictable and damaging? A human rights case for the proportionality assessment of evictions in the private rental sector*, *European Human Rights Law Review*, 2022(3), 253-272.

25. CEDH, 8 septembre 2022, n°1434/14.

26. *Ibid.* « À cet égard, la présente affaire devrait être différenciée des affaires *Vrzić c. Croatie* (n° 43777/13, 12 juillet 2016) et *F.J.M. c. Royaume-Uni*, (n°76202/16, 6 novembre 2018), dans lesquelles la Cour a analysé les expulsions ordonnées par le tribunal et précisé que la Convention n'exigeait pas que les locataires aient le droit de demander une évaluation de la proportionnalité lorsque l'expulsion était demandée par des propriétaires du secteur privé. En revanche, la présente affaire concerne la plainte du requérant qui a été expulsé sans que la légalité de cette ingérence ait été examinée, et dans une situation où, par ailleurs, l'exigence d'un contrôle juridictionnel préalable était expressément prévue par le droit interne (voir paragraphe 32 ci-dessus) » (para 88).

27. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, OJ 2010/C 83/02. Article 51.

28. Voir De Schutter, O., *The European Social Charter in the Context of Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights – Study for the AFCO Committee European Parliament*, 2016, p. 40.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536488/IPOL_STU\(2016\)536488_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536488/IPOL_STU(2016)536488_EN.pdf)

(les explications) indiquent que « *les droits garantis à l'article 7 [de la CDFUE] correspondent à ceux garantis par l'article 8 de la CEDH* »²⁹.

Toutefois, si la CDFUE n'accorde pas de droits autonomes, elle doit être utilisée dans le cadre de l'interprétation du droit de l'UE (primaire et secondaire). Il existe des exemples de ce rôle interprétatif dans des affaires liées au logement, tels que *Kamberaj*³⁰, *Sanchez Morcillo* (I) (2014)³¹, et *Kusionova*³². En effet, dans l'affaire *Kusionova*, la CJUE a spécifiquement utilisé l'article 7 de la CDFUE pour déterminer si une clause relative à l'exécution extrajudiciaire d'une sûreté, à savoir la créance immobilière dans un contrat de prêt à la consommation, était abusive³³. En particulier, la CJUE a précisé : « *Dans le droit de l'Union, le droit au logement est un droit fondamental garanti par l'article 7 de la Charte que la juridiction de renvoi doit prendre en considération dans la mise en œuvre de la directive 93/13* »³⁴, établissant un lien clair avec l'article 8 de la Conv. EDH dans cette affaire :

« 63. En effet, la perte du logement familial est non seulement de nature à porter gravement atteinte au droit des consommateurs (arrêt *Aziz*, EU:C:2013:164, point 61), mais elle place également la famille du consommateur concerné dans une situation particulièrement fragile (voir, en ce sens, ordonnance du président de la Cour *Sánchez Morcillo et Abril García*, EU:C:2014:1388, point 11).

64. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré, d'une part, que la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile et, d'autre part, que toute personne qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir faire examiner la proportionnalité de cette mesure (voir arrêts *Cour EDH, McCann c. Royaume-Uni*, n° 19009/04, § 50, CEDH 2008, et *Rousk c. Suède*, n° 27183/04, § 137).

65. Dans le droit de l'Union, le droit au logement est un droit fondamental garanti par l'article 7 de la Charte que la juridiction de renvoi doit prendre en considération dans la mise en œuvre de la directive 93/13.

66. S'agissant plus particulièrement des conséquences qu'empporte l'éviction du consommateur et de sa famille du logement constituant leur résidence principale, la Cour a déjà souligné l'importance, pour le juge national compétent, de disposer de mesures provisoires permettant de suspendre une procédure illicite de saisie hypothécaire ou d'y faire échec lorsque l'octroi de telles mesures s'avère nécessaire pour garantir l'effectivité de la protection voulue par la directive 93/13 (voir, en ce sens, arrêt *Aziz*, EU:C:2013:164, point 59). »

29. *Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux* (JO 2007/C 303/02). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32007X1214%2801%29> Toutefois, la Charte stipule également en ce qui concerne les Explications : « *Bien que ces explications n'aient pas en soi de valeur juridique, elles constituent un outil d'interprétation précieux destiné à éclairer les dispositions de la Charte.* »

30. Affaire 571/10, Grande Chambre, 24 avril 2012, utilisant l'article 34(3). Voir également l'affaire C-94/20, *Land Oberösterreich c. KV*, arrêt 10 juin 2021.

31. Affaire C-169/14, *Morcillo et Abril García c. Banco Bilbao*, UE:C:2014:2099. Utilisant l'article 47. Voir J. van Duin, *Metamorphosis? The Role of Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights in Cases Concerning National Remedies and Procedures Under Directive 93/13/EEC*, *Amsterdam Law School Research Paper* 37, 2017, 11. Disponible à l'adresse <https://ssrn.com/abstract=3034205> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3034205>.

32. Affaire C-34/13, *Monika Kušionová c. SMART Capital, a.s.*, UE:C:2014:2189.

33. Directive 93/13/EEC du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs. OJ L 095, 21 avril 1993.

34. Voir affaire C-34/13 para. 63-65. Voir également Domurath, I., & Mak, C., *Private Law and Housing Justice in Europe*, MLR, 83(6), 2020, 1188-1220.

La CJUE n'a pas exposé plus en détail l'élaboration de la jurisprudence de la CEDH, laissant à la juridiction nationale le soin de procéder à cette évaluation de la proportionnalité³⁵. Toutefois, il est clair que l'interprétation du droit dérivé de l'UE est désormais le point de rencontre entre le droit procédural interne, le droit de la consommation et la Charte des droits fondamentaux³⁶. L'avis de l'avocate générale Laila Medina dans *SP, CI c Všeobecná úverová banka, a.s.*³⁷ a souligné ce lien tout en rappelant que l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relève du Titre II de la Charte, intitulé « Libertés », et non des dispositions portant sur la « Solidarité », où figure l'article 34 §3 relatif au droit à l'aide sociale et à l'aide au logement qui ne peut être appliqué en dehors du cadre des politiques d'inclusion sociale de l'UE³⁸. Il s'agit d'une distinction importante, qui reconnaît l'importance du droit au respect du « domicile » dans le corpus du droit de l'UE.

Selon les récents développements jurisprudentiels de la CJUE concernant l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux, les droits de la CEDH peuvent désormais être appliqués horizontalement (entre personnes privées), *via* la Charte des droits fondamentaux³⁹. Il s'agit d'un véritable pas en avant pour la protection des consommateurs contre les organismes de prêts hypothécaires⁴⁰. L'application horizontale des droits fondamentaux en vertu de la Charte peut également impliquer l'obligation d'adopter une législation conforme et s'étendre aux décisions de justice qui en découleront⁴¹. La Charte permet d'aller plus loin que d'autres instruments relatifs aux droits humains, tels que la Convention européenne des droits de l'Homme, qui sont interprétés comme n'accordant que des droits « verticaux », opposant des personnes privées à l'État.

4. Proportionnalité fondée sur la jurisprudence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU (CDESC)

En 2013, le CDESC a adopté un protocole facultatif⁴² permettant aux particuliers de déposer des plaintes individuelles auprès du Comité, pour violation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Ce mécanisme a permis au Comité de préciser et

35. Simon-Moreno, H. & Kenna, P., *Towards a new EU regulatory law on residential mortgage lending*, Journal of Property, Planning and Environmental Law, 2019, 11(1) 51-66 ; Kenna, P. & Simon-Moreno, H., *Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights*, European Law Journal, 2019, 25 (6) 608-622 ; Rutgers, J., *The right to housing (article 7 of the Charter) and unfair terms in general conditions*, in H. Collins (ed.) (2017) *European Contract Law and the Charter of Fundamental Rights* (Cambridge, Intersentia), 132.

36. See Kenna, P., *Introduction* in Kenna, P., Nasarre-Aznar, S., Sparkes, P. & Schmid, C.U., *Loss of Homes and Evictions across Europe A Comparative Legal and Policy Examination*, (ed.) (2018) (Edward Elgar Publishing, Cheltenham), p. 41. See also Beka, A., *The Active Role of Courts in Consumer Litigation - Applying EU Law of National Court's Own Motion*, Cambridge, Intersentia, 2018.

37. Affaire C-598/21 *SP, CI c. Všeobecná úverová banka, a.s* Avis d'AG Medina, 12 janvier 2023.
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=269163&pageIndex=o&doclang=FR&mode=lst&-dir=&occ=first&part=1&cid=13006>

38. Les *Explications* stipulent qu'« Il doit être respecté par l'Union dans le cadre des politiques fondées sur l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

39. L'applicabilité des droits garantis par la Charte entre personnes privées a été approuvée dans des affaires telles que C-414/16, *Egenberger*, EU:C:2018:257, point 76) ; Affaires conjointes C-569/16 et C-570/16, *Stadt Wuppertal c Bauer et Willmeroth c Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871.

40. Collins, H., *The Challenges Presented by the Fundamental Rights to Private Law*, in Barker, K., Fairweather, K. and Grantham, R. (eds.), *Private Law in the 21st Century*, Bloomsbury, 2017, 215.

41. Cherednychenko, O., *Fundamental Rights, European Private Law, and Financial Services*, in Micklitz, H., ed., *Constitutionalization of European Private Law*, XXII/2, Oxford University Press, 2014, 203-204.

42. Document ONU A/63/435. Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; 2008.

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&clang=_fr

de développer la portée du droit au logement garanti par l'article 11 du PIDESC. De nombreuses plaintes portent sur des expulsions, les affaires espagnoles occupant ici une place prépondérante⁴³. Dépassant les limites de la jurisprudence de la CEDH sur l'article 8 de la Conv. EDH et sur l'examen de proportionnalité y afférant, le Comité a étendu le champ d'application du principe de proportionnalité à un ensemble plus large de circonstances, tout en clarifiant plus globalement les obligations de l'État⁴⁴.

La première « communication » publiée par le Comité concernait l'affaire *Ben Djazia et al. c. Espagne*⁴⁵ dans laquelle le requérant avait été expulsé d'un appartement à la fin de son bail⁴⁶. L'expulsion était légale, mais le requérant et ses deux enfants étaient maintenant sans abri. Pour les autorités espagnoles, le rôle de l'État se limitait à celui de médiateur dans un litige entre personnes privées (à l'instar de l'approche adoptée par la CEDH dans les affaires *Vrziv c. Croatie*⁴⁷ et *F.J.M. c. Royaume-Uni*)⁴⁸. Dans ce contexte, toutefois, le Comité a estimé que l'État avait l'obligation de garantir qu'une expulsion ne viole pas l'article 11 §1 du PIDESC⁴⁹. L'État était tenu de protéger les droits inscrits dans le Pacte contre toute ingérence directe et indirecte. Le Comité a déclaré sans équivoque que « *le pacte protège également les relations entre particuliers* »⁵⁰. Le Comité a mis l'accent sur l'absence de solution de relogement, considérant qu'en cas d'expulsion cette carence pouvait constituer une violation de l'article 11, à moins que l'État ne démontre avoir pris toutes les mesures appropriées au maximum de ses ressources disponibles⁵¹.

Dans l'affaire *López Albán c. Espagne*⁵², la requérante était mère de six enfants et avait loué un appartement à un particulier qui ne disposait pas du titre nécessaire. Le véritable propriétaire des locaux (une banque) a demandé la restitution du logement, accordée par un tribunal local. La famille a été expulsée. Le Comité a donc examiné le cas des expulsions de logements occupés sans titre et a estimé que « *les expulsions forcées sont prima facie contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles* »⁵³. L'obligation d'un État partie au PIDESC de veiller à ce qu'un autre logement soit disponible s'applique quelle que soit la personne à l'origine de l'expulsion, même privée. Le Comité a constaté que la juridiction nationale « *n'a pas examiné la proportionnalité entre l'objectif de l'expulsion et les conséquences de l'expulsion pour les personnes visées* »⁵⁴. L'État partie a dès lors violé l'article 11 du PIDESC. Le Comité a

43. Sánchez, B., *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Decision in López-Albán v Spain: The Need for a Proportionality Assessment in Eviction Procedures*, 2020, 10 *Lex Social* 371. Le mérite de la présentation de bon nombre de ces cas revient à Javier Rubio, Centro de Asesoría y Estudios Sociales. S. Coop, Madrid.

44. Grohmann, N., *Tracing the Development of the Proportionality Analysis in Relation to Forced Evictions under the ICESCR*, *Human Rights Law Review*, 2022, 22, 1-24.

45. (5/2015), E/C.12/61/D/5/2015.

46. Toutes les communications en vertu du Protocole facultatif au PIDESC sont disponibles en ligne à l'adresse <https://juris.ohchr.org/>.

47. CEDH, 12 juillet 2016, n° 43777/13.

48. CEDH, 6 novembre 2018, n° 6202/16.

49. *Ben Djazia et al. c. Espagne*, para 14.1.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/61/D/5/2015&Lang=en

50. *Ibid.*, para 14.2.

51. *Ibid.*, para 16.6.

52. (37/2018), E/C.12/66/D/37/2018.

53. *López Albán c. Espagne*, para 8.2.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/66/D/37/2018&Lang=en

54. *López Albán c. Espagne*, para 11.5.

considéré que l'obligation de procéder à un examen de proportionnalité découlait de l'article 4⁵⁵ du PIDESC et de l'article 11.

L'affaire *Rosario Gómez Limón Pardo c. Espagne*⁵⁶ concernait une femme âgée expulsée d'un appartement qu'elle avait loué la majeure partie de sa vie. Elle n'avait pas droit à un logement social et affirmait que l'État ne lui offrait pas de solution de relogement appropriée. Elle fut donc contrainte d'emménager dans un logement temporaire dans lequel elle ne bénéficiait d'aucune sécurité d'occupation. Le Comité a clairement exprimé les exigences qu'impose l'examen de proportionnalité au regard du PIDESC :

« 9.4. Lorsqu'une expulsion peut avoir pour effet de priver une personne de l'accès à un logement convenable et de l'exposer au risque de l'indigence ou à toute autre violation de ses droits au regard du Pacte, il est obligatoire d'examiner la proportionnalité de la mesure. Cette obligation résulte de l'interprétation des obligations qui incombent à l'État partie en vertu du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, lu conjointement avec l'article 11, et d'après les critères prévus à l'article 4. (...) En premier lieu, la limitation doit être établie par la loi. En deuxième lieu, la limitation doit promouvoir le bien-être général dans une société démocratique. En troisième lieu, la limitation doit être appropriée au but légitime invoqué. En quatrième lieu, la limitation doit être nécessaire, en ce sens que s'il existe plusieurs mesures raisonnablement capables d'atteindre le même but, il faut utiliser celle qui est la moins restrictive pour le droit considéré. Enfin, les avantages obtenus en opérant la limitation afin de promouvoir le bien-être général ne doivent pas avoir d'incidence néfaste sur l'exercice du droit soumis à la limitation. Un examen attentif du motif de la limitation s'imposait d'autant plus que les effets sur les droits de l'auteur au regard du Pacte étaient prononcés. Cet examen de la proportionnalité de la mesure doit être effectué par une autorité judiciaire ou une autre autorité impartiale et indépendante ayant compétence pour faire cesser la violation et accorder un recours effectif. Cette autorité doit évaluer si l'expulsion est conforme au Pacte, y compris aux éléments de l'examen de la proportionnalité prévus à l'article 4 du Pacte tels que décrits plus haut.⁵⁷

9.5. (...) Ainsi, l'État partie portera atteinte au droit au logement convenable s'il dispose que la personne dont le contrat de bail échoit doit être immédiatement expulsée, quelles que soient les circonstances dans lesquelles l'ordonnance d'expulsion serait exécutée. »⁵⁸

Ainsi, l'exigence d'un examen de proportionnalité dans le cadre des expulsions forcées apparaît désormais comme une garantie procédurale bien établie lors du contrôle du respect du droit au logement par le CDESC en application de l'article 11 du PIDESC – y compris en ce qui concerne les législations relatives au logement locatif privé. Dans ses observations finales adressées à la Lettonie en 2021, le CDESC a fait part de ses inquiétudes au sujet d'un projet de loi sur la location à usage d'habitation, qui « *affaiblit considérablement les droits des locataires* » et permet aux propriétaires d'« *intenter des actions devant les tribunaux nationaux pour demander l'expulsion d'un*

55. « Les États parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurés par l'État conformément au présent Pacte, l'État ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique ».

56. (52/2018), E/C.12/67/D/52/2018.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=E%2FC.12%2F67%-2FD%2F52%2F2018

57. *Rosario Gómez Limón Pardo c. Espagne*, para. 9.4.

58. *Ibid.*, para. 9.5.

locataire sur la base de l'absence de contestation »⁵⁹. Le CDESC a recommandé aux tribunaux d'en analyser la proportionnalité dans leurs décisions d'expulsion de locataires, en collaboration avec les bureaux des services sociaux concernés, afin d'éviter que les locataires qui ne paient pas leur loyer lorsqu'ils rencontrent des difficultés ne se retrouvent sans abri⁶⁰.

Ainsi, le CEDSC pourrait s'avérer être un choix stratégique pour les plaignants européens dans les pays qui ont ratifié le Protocole facultatif, abstraction faite de la différence de portée contraignante entre un arrêt rendu à Strasbourg et les constatations adoptées à Genève⁶¹.

5. Conclusions

Le rôle controversé de la Cour européenne des droits de l'Homme dans la définition des droits humains et sa déférence croissante à l'égard de la marge d'appréciation des États, s'agissant notamment des droits qui impliquent des questions économiques et sociales, sont de plus en plus manifestes, malgré le solide raisonnement tenu dans l'arrêt *Airey*⁶².

Si toute ingérence dans le « droit au respect du domicile » en vertu de l'article 8 de la CEDH doit satisfaire à un examen de proportionnalité, cela ne s'applique que de manière « verticale » dans la jurisprudence de la CEDH, dans les relations entre le requérant et l'État (s'agissant principalement de terrains et de logements publics). Cela reflète la conception libérale traditionnelle des droits civils et politiques, faisant obstacle à l'ingérence de l'État dans l'exercice de la liberté et du droit de propriété – qui renvoie au développement du mouvement politique libéral classique face aux systèmes féodaux. Bien que les décisions portant sur l'article 8 aient créé d'importants précédents concernant les expulsions de terrains et de bâtiments publics, la grande majorité des expulsions qui sont mises en œuvre aujourd'hui concernent non pas des terrains ou logements appartenant à des personnes publiques, mais plutôt la résiliation de baux privés ou à d'arriérés hypothécaires. La CEDH, dans une décision importante, *Vrzic c. Croatie*⁶³, souligne que dans les affaires impliquant des parties uniquement privées (non étatiques), l'État est tenu d'apporter les garanties procédurales nécessaires pour que les juridictions nationales soient en mesure de statuer efficacement et équitablement à la lumière du droit applicable.

Toutefois, l'application horizontale du droit au respect du domicile (à savoir entre des parties privées, des propriétaires, des prêteurs, des locataires/emprunteurs ou des squatters sur des terrains privés) progresse mieux dans le droit de l'UE et dans les systèmes de surveillance des droits

59. Document ONU. E/C.12/LVA/CO/2. CDESC, Observations finales concernant la Lettonie, 30 mars 2021, para. 36. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=E%2FC.12%2FLVA%2FCO%2F2.

60. *Ibid*, para. 37.

61. *Ibid*, at 23. Les États du Conseil de l'Europe ayant ratifié le Protocole facultatif sur les droits économiques, sociaux et culturels en octobre 2022 sont l'Arménie, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, le Monténégro, le Portugal, San Marin et la Slovaquie.

62. *Airey c Irlande* Requête n° 6289/73 (CEDH, 9 octobre 1979). Voir par exemple *Hudorovič et autres c. Slovaquie* Requêtes n° 24816/14 & 25140/14 (CEDH, 10 mars 2020), point 158. « Rappelant, premièrement, que les requérants ont perçu des prestations sociales dont ils auraient pu se servir pour améliorer leurs conditions de vie ; deuxièmement, que les États disposent d'une marge d'appréciation étendue dans les questions de logement ; et, troisièmement, que les requérants n'ont pas démontré de manière convaincante que le manquement allégué de l'État à leur fournir un accès à l'eau potable a eu pour leur santé et leur dignité des conséquences préjudiciables qui auraient heurté effectivement leurs droits fondamentaux au titre de l'article 8 (paragraphes 115-116 ci-dessus), la Cour juge que les mesures que l'État a prises pour assurer aux requérants l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ont tenu compte de leur vulnérabilité et ont satisfait aux exigences de l'article 8 de la Convention. » Voir également les opinions dissidentes des juges d'Egidijus Kūris et Darian Pavli.

63. CEDH, 12 juillet 2016, n° 43777/13.

de l'Homme des Nations Unies. Cela conduit à une approche plus ouverte et moderne, qui tient compte de la place contemporaine occupée par le droit des consommateurs et de la législation relative aux droits humains, ainsi que des obligations des États en matière de logement. La CEDH doit dépasser la considération actuelle qu'elle porte à la « marge d'appréciation » des États et mieux définir la portée des obligations positives afin de protéger les droits économiques et sociaux des personnes vulnérables et socialement défavorisées⁶⁴. Pour ce faire, elle peut s'inspirer de la jurisprudence de l'ONU et de l'UE en matière de proportionnalité.

64. Palmer, E., *Beyond Arbitrary Interference: The Right to a Home? Developing Socio-Economic Duties in the European Convention on Human Rights*, *NILQ*, vol. 61, n° 3, Autumn 2010, 225-244, at 244.

Chapitre IV

Maîtriser les marchés immobiliers contre la dérive des prix et des droits

Ce chapitre repose sur deux postulats. D'une part, réguler les marchés immobiliers et limiter strictement la marge d'action des acteurs privés dans l'intérêt général sont une condition au plein respect des obligations positives destinées à rendre effectif le droit à un logement convenable. D'autre part, un tel interventionnisme public n'est pas, par principe, contradictoire avec le droit et les principes généraux de l'UE, surtout lorsqu'il est conforme aux droits sociaux fondamentaux.

L'Union Européenne n'est pas l'entière et unique responsable, ni du discrédit jeté sur les services d'intérêt général et les législations protectrices des habitants, ni de la financiarisation du logement et des terrains sur lesquels il est bâti. Les États qui pilotent les politiques nationales et européennes ont naturellement leur part de responsabilité dans la dérégulation du secteur du logement, par les décisions qu'ils prennent – ou s'interdisent de prendre – de leur propre initiative, sans directive de la Commission européenne. La discussion concernant la marge de manœuvre et les pouvoirs réels des États, pour maintenir ou revenir à des politiques interventionnistes en matière de logement, est menée ici à travers une approche comparative visant à déconstruire des croyances communes en matière de régulation publique des marchés locatifs européens.

C'est sur le plan idéologique que le schisme s'opère et les mouvements de réglementation/libéralisation suivent les alternances politiques et celles des crises économiques et sociales. Et ce n'est que lorsque les conséquences de ces crises atteignent un degré de gravité tel qu'elles ne puissent plus être ignorées (sans risquer de troubler massivement l'ordre public), que chacun s'accorde à redonner une substance minimale, parfois plus, au droit au logement.

La législation qui protège les droits humains souffre de l'instabilité des politiques, des caprices de l'économie et de la faiblesse des droits économiques et sociaux, qui lui ôtent toute chance de progresser réellement vers un équilibre durable. La diversité des objectifs poursuivis par une multiplicité d'acteurs de nature et aux priorités très différentes, qu'ils soient publics ou privés, collectifs ou individuels, fait perdre le sens (du) commun et de l'intérêt général. Les droits humains ne dirigent en général pas en Europe le législateur, les programmes politiques ou le montant des financements dans le domaine du logement. Ils ne font que les infléchir et produire des ajustements dont la finalité est de réparer les situations de privation.

Une vision différente des droits est adoptée par de nombreux organismes et associations qui considèrent que le droit au logement au sens de l'article 11 du PIDESC se réalise par le biais d'obligations positives (continuellement évaluées) destinées à garantir l'objectif principal d'accès de toute personne à un logement convenable et, dans ce but, à organiser le secteur du logement. Plutôt que de se concentrer sur le niveau acceptable de privation d'un logement convenable, l'accent devrait être mis sur le sens des dispositions nationales et internationales existantes et sur la manière dont elles peuvent bénéficier à tous. Toutes les décisions doivent passer au crible de cet objectif, sans régression ni concession.

L'encadrement des congés et des loyers en Allemagne

Max Althoff

Association des avocates et avocats républicains (Allemagne)

En Allemagne, le droit du bail d'habitation (*Wohnraummietrecht*) joue un rôle important car la proportion de locataires y est majoritaire. Nous occupons la deuxième place en Europe dans cette catégorie, après la Suisse. Environ 54 % des personnes vivent dans des appartements qu'ils louent et, dans les grandes villes, ce nombre est encore plus élevé (à Berlin, par exemple, 84 % de la population est locataire).

Parallèlement, le taux d'effort locatif (*Mietbelastungsquote*) ne cesse d'augmenter. À l'époque du « miracle économique » (*Wirtschaftswunder*), dans les années 1950 et 1960, les Allemands consacraient en moyenne 10 % de leurs revenus au logement. Ce chiffre est passé à 20 % dans les années 1980. Aujourd'hui, il atteint une moyenne de 30 % et la tendance est à la hausse depuis la grande crise financière de 2008. Le marché immobilier est devenu un placement financier important au détriment du logement.

Dans le même temps, le secteur du logement d'intérêt général (*gemeinwohlorientierter Wohnungssektor*), traditionnellement important en Allemagne, s'est resserré. Les avantages fiscaux pour la construction de ces logements ont été supprimés à la fin des années 1980 et de grands stocks de logements communaux ont été vendus au secteur privé. Le nombre de logements sociaux, qui était encore de 4 millions à la fin des années 1980 en Allemagne de l'Ouest, est tombé à environ 1 million aujourd'hui à l'échelle nationale.

L'Allemagne n'a pas connu un marché du logement aussi libre depuis plus d'un siècle, et pourtant – ou précisément à cause de cela – les loyers augmentent et le droit de la location ne protège plus suffisamment les locataires.

Vue d'ensemble

À partir des années 1920, l'Allemagne a fortement régulé les loyers et apporté un niveau élevé de protection contre la résiliation des baux par les propriétaires. Si la protection des locataires est restée dans l'ADN de la RDA jusqu'à la réunification, l'Allemagne de l'Ouest a, quant à elle, expérimenté la libéralisation des baux et des loyers dans les années 1960. Mais après une hausse rapide des loyers, la première coalition sociale-libérale en Allemagne de l'Ouest a créé, en 1971, le modèle allemand des baux sociaux, quelque peu modifié depuis, mais toujours en vigueur aujourd'hui.

En principe, les parties peuvent conclure librement un contrat de location, dans le respect des règles légales, qui ne peut être résilié par le propriétaire si le locataire se conforme à ses obligations. Le « congé-modification de loyer » (*Änderungskündigung*), en vue d'imposer un loyer

plus élevé au locataire, est interdit. Les baux à durée déterminée ne sont possibles que dans des limites étroites¹.

En cours de bail, les bailleurs peuvent augmenter le loyer jusqu'au « loyer de référence local » (*ortsübliche Vergleichsmiete*) : ils peuvent demander le loyer que d'autres bailleurs pratiquent déjà pour des logements comparables. Cependant, pour protéger les locataires, l'augmentation ne peut dépasser 20 % ou 15 %² sur une période de trois ans.

Les bailleurs peuvent aussi moderniser leur logement et en modifier les équipements, puis répercuter le coût de ces travaux sur leurs locataires (actuellement, 8 % par an sans limite de temps), qui ne peuvent s'opposer à ces améliorations³. Longtemps, ce fut l'un des principaux moyens de les évincer mais, depuis 2019, la répartition de ces frais de modernisation est limitée à trois ou deux euros par mètre carré et par mois (selon le loyer initial) pour une période de six ans⁴.

1. § 575 du Bürgerliches Gesetzbuch (BGB, Code Civil allemand) : « *Contrat de location à durée déterminée*

(1) *Un contrat de location peut être conclu pour une durée déterminée si, à l'expiration de la période de location, le bailleur :*

1. *veut utiliser les locaux comme logement pour lui-même, les membres de sa famille ou les membres de son ménage,*
2. *veut, de manière licite, supprimer les locaux ou les modifier ou les remettre en état de manière si importante que ces mesures seraient considérablement entravées par la poursuite du bail, ou*
3. *veut louer les locaux à une personne tenue de fournir des services et qu'il communique par écrit au locataire le motif de la limitation de durée lors de la conclusion du contrat. Dans le cas contraire, le bail est réputé conclu pour une durée indéterminée. »*

2. La loi fédérale prévoit 20 % mais donne aux États fédérés la possibilité de faire passer ce chiffre à 15 % si l'offre suffisante de logements locatifs à des conditions raisonnables dans une commune ou une partie de commune est particulièrement menacée.

3. § 555b du BGB : « *Mesures de modernisation*

Les mesures de modernisation sont des modifications de construction,

1. *qui permettent d'économiser durablement de l'énergie finale par rapport à la chose louée (modernisation énergétique),*
2. *qui permettent d'économiser durablement de l'énergie primaire non renouvelable ou de protéger durablement le climat, dans la mesure où il n'y a pas déjà eu de modernisation énergétique selon le point 1,*
3. *qui permettent de réduire durablement la consommation d'eau,*
4. *qui augmentent durablement la valeur d'usage de la chose louée,*
- 4a. *qui permettent de raccorder pour la première fois la chose louée à un réseau public à très grande capacité au sens de l'article 3, point 33, de la loi sur les télécommunications, au moyen de fibres optiques,*
5. *qui améliorent durablement les conditions générales d'habitation,*
6. *qui sont réalisées en raison de circonstances non imputables au bailleur et qui ne sont pas des mesures d'entretien au sens de l'article 555a, ou*
7. *qui créent un nouveau logement. »*

4. § 559 du BGB : « *Augmentation du loyer après des mesures de modernisation*

(1) *Si le bailleur a réalisé des mesures de modernisation au sens de l'article 555b, points 1, 3, 4, 5 ou 6, il peut augmenter le loyer annuel de 8 % des frais engagés pour le logement. (...)*

(2) *Les coûts qui auraient été nécessaires pour des mesures d'entretien ne font pas partie des frais engagés conformément au paragraphe 1 ; ils doivent, si nécessaire, être déterminés par estimation. (...)*

(3) *bis. En cas d'augmentation du loyer annuel conformément au paragraphe 1, le loyer mensuel ne peut augmenter de plus de 3 euros par mètre carré de surface habitable sur une période de six ans, à l'exception des augmentations visées aux articles 558 ou 560. Par dérogation à la première phrase, si le loyer mensuel avant l'augmentation est inférieur à 7 euros par mètre carré de surface habitable, il ne peut être augmenté de plus de 2 euros par mètre carré de surface habitable.*

(4) *L'augmentation de loyer est exclue dans la mesure où, même en tenant compte des futurs frais d'exploitation prévisibles, elle entraînerait pour le locataire une situation difficile qui ne peut être justifiée même en tenant compte des intérêts légitimes du bailleur. Il n'est pas tenu compte de la première phrase lorsque*

1. *la chose louée a simplement été remise dans un état qui est généralement usuel, ou que*
2. *la mesure de modernisation a été réalisée en raison de circonstances qui ne sont pas imputables au bailleur.*

(5) *Les circonstances qui justifient une situation difficile conformément au paragraphe 4, première phrase, ne sont prises en compte que si elles ont été communiquées en temps utile conformément à l'article 555d, paragraphes 3 à 5. Les dispositions relatives au délai de forclusion visé à la première phrase ne s'appliquent pas si l'augmentation effective du loyer dépasse de plus de 10 % celle qui a été annoncée.*

(6) *Tout accord dérogatoire au détriment du locataire est sans effet. »*

Ces dix dernières années, le législateur a tenté de réagir à l'évolution des marchés locaux du logement dans lesquels l'offre de logements à des conditions raisonnables est particulièrement menacée. Pour cela, l'Allemagne a mis en place un encadrement des loyers (*Mietpreisbremse*) à la relocation des logements⁵ dans les zones tendues⁶ : les bailleurs ne peuvent exiger un loyer dépassant de plus de 10 % le loyer de référence. Dans les régions où l'offre de logements à des conditions raisonnables est particulièrement menacée, le gouvernement de l'État fédéré peut adopter des règles protégeant contre les résiliations en cas de conversion en copropriété et abaisser la limite d'augmentation des loyers.

1. La protection des locataires contre les congés qu'ils reçoivent de leur bailleur

Le bail à durée indéterminée peut être résilié par le locataire avec un préavis de trois mois et par le propriétaire avec un préavis de trois, six ou neuf mois, selon la durée du bail. Toutefois, les bailleurs ne peuvent donner congé que s'ils peuvent justifier d'un intérêt légitime. Essentiellement, deux motifs existent pour donner congé aux locataires qui respectent leur contrat : le « besoin personnel » (*Eigenbedarf*) ou la prévention d'une exploitation économique raisonnable. Les résiliations pour cause d'exploitation sont peu nombreuses (bien qu'en augmentation), alors que les résiliations pour répondre à un besoin personnel augmentent de façon spectaculaire, surtout dans les centres urbains. Dans ce cas, les bailleurs peuvent reprendre leur logement s'ils en ont besoin pour eux-mêmes, des membres de leur famille ou de leur foyer.

La jurisprudence est très souple et en faveur des propriétaires quant aux bénéficiaires de cette reprise du logement, mais aussi l'usage qui en sera fait : les visites occasionnelles des enfants vivant dans une autre ville, l'emménagement d'un neveu ou d'une jeune fille au pair sont considérés comme des motifs valables.

Les locataires peuvent s'opposer à la résiliation de leur contrat si elle les place dans une situation particulièrement difficile : les raisons reconnues sont surtout les maladies graves. Ce n'est que si l'intérêt du locataire à l'égard du logement l'emporte sur l'intérêt du propriétaire que le premier peut s'y maintenir, pour une durée limitée. Les procédures se terminent souvent par des transactions (*Vergleich*) : les locataires quittent les lieux et reçoivent une compensation financière plus ou moins importante. Les résiliations pour besoin personnel sont souvent des prétextes pour évincer un locataire, mais il est rarement possible de le prouver.

La résiliation pour non-respect du contrat permet quant à elle d'y mettre un terme sans préavis pour retard de paiement (un peu plus d'un mois de loyer suffit), pour sous-location non autorisée ou pour trouble du voisinage.

L'expulsion n'est toutefois possible qu'en exécution d'une décision de justice. Les exceptions sont très limitées, sur demande au juge de mesures provisoires (*einstweiliger Rechtsschutz*). Une ins-

5. Cette réglementation ne s'applique donc pas aux premières locations.

6. § 556d du BGB : « *Montant du loyer admissible au début du bail ; habilitation à édicter un règlement* (...) On parle de zones où le marché du logement est tendu lorsque la fourniture à la population de logements locatifs en nombre suffisant et à des conditions raisonnables dans une commune ou une partie de commune est particulièrement menacée. Cela peut notamment être le cas lorsque :

1. les loyers augmentent nettement plus que la moyenne nationale,
2. la charge locative moyenne des ménages dépasse nettement la moyenne nationale,
3. la population résidente augmente sans que de nouveaux logements soient construits pour répondre aux besoins, ou
4. il y a peu de logements vacants alors que la demande est forte. (...) »

tance dure en général quatre à six mois. Si les locataires sont condamnés à quitter les lieux, un délai leur est généralement accordé, jusqu'à un an, pour trouver un nouveau logement.

2. La protection lors de la transformation en copropriété (« vente à la découpe »)

En Allemagne, la propriété foncière et celle du bâti ne sont pas séparées. Il est toutefois possible de diviser les terrains et les bâtiments, puis de commercialiser des « portions » de propriété en vendant les appartements individuellement, créant ainsi une « copropriété ». Il s'agit là d'un secteur d'activité lucratif où la somme des revenus générés par la vente des appartements à l'unité est plusieurs fois supérieure à la valeur initiale de l'immeuble vendu entier.

Les occupants sont alors gravement menacés par les reprises pour besoin personnel des nouveaux propriétaires. C'est pourquoi, durant trois ans, il est interdit aux acquéreurs de résilier le bail des locataires qui vivaient déjà dans le logement pour ce motif. Dans les zones tendues, ce délai peut atteindre 10 ans. En outre, le logement doit être prioritairement proposé aux locataires au moment de la vente.

3. La protection dans la détermination des loyers

a. Le loyer local de référence (*Ortsübliche Vergleichsmiete*)

Le loyer local de référence est au cœur de la législation allemande. Il est constitué des loyers convenus ou modifiés contractuellement au cours des six dernières années dans la commune ou dans des communes comparables pour des logements de type, de taille, d'équipement, de caractéristiques, y compris énergétiques, et de situation comparables. Les loyers qui n'ont pas été augmentés depuis plus de six ans ne sont pas pris en compte dans la détermination du loyer de référence. Il s'agit en général des loyers les plus bas. Structurellement, ce système permet une augmentation permanente des loyers, le loyer de référence étant régulièrement supérieur au loyer moyen recensé localement.

Les loyers de référence figurent dans une liste officielle des loyers, le « miroir des loyers » (*Miet-spiegel*), établie par les communes. Pour qu'ils soient considérés comme « qualifiés », ils doivent être établis selon des principes scientifiques reconnus⁷. Il faut encore que les communes, les représentants des bailleurs et des locataires le reconnaissent. Après de nombreuses controverses sur la qualité et donc le caractère obligatoire des listes officielles des loyers, le législateur est venu préciser les critères d'établissement de ces dernières et contraindre les communes de plus de 100.000 habitants à les établir. Elles sont accessibles et peuvent être obtenues gratuitement.

En l'absence de liste officielle valable dans une commune, le loyer de référence local est déterminé par des expertises dont les coûts sont souvent disproportionnés par rapport au loyer demandé et dont les résultats sont généralement défavorables aux locataires.

Les bailleurs peuvent augmenter le loyer tous les quinze mois dans une double limite : le nouveau loyer demandé ne doit pas dépasser le loyer local de référence et l'augmentation est limitée à 20 % sur trois ans. Dans les zones tendues, ce plafond peut être abaissé à 15 % par le gouvernement du Land. L'actuelle coalition gouvernementale prévoit de l'abaisser à 12 %.

7. Ce travail est généralement mené par des institutions spécialisées par le biais d'enquêtes ponctuelles auprès des bailleurs et des locataires, en différenciant les critères légaux tels que la localisation, l'équipement et la classe d'âge.

D'un point de vue juridique, il s'agit d'une modification du contrat. Si les locataires la refusent, les bailleurs peuvent saisir le tribunal d'instance trois mois après la proposition d'augmentation. S'il peut réclamer un loyer plus élevé, le locataire sera condamné à l'accepter et le loyer augmentera. Si le propriétaire n'obtient pas l'accord et ne va pas au tribunal, le loyer reste inchangé.

b. L'encadrement des loyers (*Mietpreisbremse*)

Dans les régions où le marché du logement est tendu, le gouvernement de l'État peut prévoir que le loyer ne doit pas dépasser le loyer local de référence de plus de 10 %. Il existe toutefois de nombreuses exceptions et restrictions. Ainsi, l'encadrement des loyers ne s'applique pas aux logements neufs et aux nouveaux locataires après une modernisation complète. Mais même si les propriétaires n'ont pas procédé à une modernisation complète, ils peuvent en répercuter le coût sur le loyer. Enfin, les bailleurs qui pratiquaient des loyers excessifs avant l'entrée en vigueur de la réglementation ont pu maintenir ces loyers antérieurs.

Si un loyer s'avère trop élevé, les locataires doivent se plaindre auprès de leur bailleur et, si nécessaire, faire constater la surévaluation par les tribunaux civils, en exigeant le remboursement du trop perçu.

L'encadrement des loyers a été introduit par la Grande Coalition en 2015 et a fait l'objet de controverses rendant son application très difficile. Depuis sa confirmation par la Cour constitutionnelle fédérale en 2019⁸, les procédures judiciaires portant sur l'encadrement des loyers ne cessent d'augmenter. Le non-respect de l'encadrement des loyers n'entraîne cependant pas de sanctions publiques.

c. Augmentation excessive des loyers (*Mietpreisüberhöhung*)

La section 5 de la loi relative à la criminalité économique (*WiStrG*) interdit aux bailleurs de fixer un loyer dépassant de plus de 20 % le loyer local de référence. L'infraction peut entraîner une amende.

En application de cette disposition, qui date des années 70, l'administration publique pouvait veiller à la stabilité du niveau général des loyers. Il s'agissait d'une procédure simple et peu coûteuse pour les locataires qui pouvaient, parallèlement, réclamer aux bailleurs le montant perçu au-delà de la limite réglementaire.

En 2005, la Cour fédérale de justice a mis un terme à cette pratique et considérablement restreint la portée de cette disposition qui, selon elle, impose de prouver que les bailleurs ont profité de la situation de détresse des locataires lors de la conclusion du contrat de location. Cette réglementation ne joue pratiquement plus aucun rôle depuis.

d. Le plafonnement des loyers (*Mietendeckel*) à Berlin

À Berlin, ville abordable pour les locataires pendant des décennies, les loyers augmentent à un rythme bien supérieur à la moyenne et se rapprochent désormais des niveaux observés à Hambourg, Francfort ou Munich.

En 2019, un gel des loyers (*Mietendeckel*) a été instauré pendant cinq ans, un loyer maximal autorisé à la relocation basé sur les loyers de l'année 2013 : les loyers étaient plafonnés à 20 % au-des-

8. La décision en allemand : https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/07/lk20190718_1bvl000118.html ; son résumé en anglais : https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2019/07/lk20190718_1bvl000118en.html.

sus, sous peine d'amende. Tous les locataires devaient être informés par leur bailleur de ce loyer maximal autorisé, bien inférieur au loyer local de référence. Les loyers diminuaient parfois de manière drastique. Comme prévu, ce gel a octroyé aux Berlinoises une pause dans la folie d'une sur-enchère quotidienne des loyers. La question du loyer et l'idée qu'il puisse être trop élevé ont ainsi été pleinement appréciées des locataires.

La réglementation a été adoptée par l'État de Berlin pour l'ensemble de la ville. Pour justifier ce plafonnement, qui modifie en partie le droit fédéral de la location, il est fait référence à la compétence législative partiellement transférée aux États fédérés dans le domaine du logement en 2006, à la suite d'une réforme de la Loi fondamentale. Pourtant, en avril 2021, la Cour constitutionnelle fédérale a annulé la loi berlinoise au motif que la législation sur les loyers est une compétence exclusive de l'État fédéral, sans place pour une réglementation locale. Ce projet plein d'espoir a donc échoué, bien qu'il ait bénéficié de l'approbation de plus de 70 % des berlinoises et berlinois.

4. Les aides au logement

Le niveau des loyers en Allemagne est trop élevé pour de nombreuses personnes. Celles qui ont de faibles revenus peuvent demander une aide au logement *via* l'allocation chômage (*Sozialgesetzbuch II*) et l'aide sociale.

Seuls les loyers raisonnables sont pris en charge, c'est-à-dire ceux de logements sobrement équipés et localisés dans un quartier d'habitation simple. Si le loyer réel dépasse le loyer raisonnable, il n'est pas pris en charge. Si le loyer augmente en cours de bail au-delà de la limite raisonnable, les locataires sont priés de chercher un nouveau logement dans les six mois. Or, il n'y a pratiquement plus de logements à loyer modéré dans les grandes agglomérations et les locataires pauvres en sont progressivement exclus.

Les personnes ayant des revenus un peu plus élevés peuvent demander une allocation de logement (*Wohngeld*). Mais elle est si faible et si formalisée qu'elle ne peut pas compenser le manque de solvabilité.

Conclusion

La Cour fédérale de justice allemande interprète le droit de la location souvent au détriment des locataires. Comme il est difficile, vu la forte proportion de locataires, de réduire leurs droits en modifiant la législation, la justice conservatrice s'en charge.

Dans la pratique, les protections sont donc insuffisantes, d'autant plus lorsque le marché est sous pression, comme aujourd'hui. Leur renforcement est nécessaire pour mieux protéger les personnes à faibles revenus.

Les possibilités de résilier le bail pour un besoin personnel et pour retard de paiement (et autres violations du contrat) devraient être davantage restreintes. Tous les loyers devraient être inclus dans la détermination du loyer de référence local, même les plus anciens et donc les plus bas. Le gel des loyers (*Mietenstopp*) devrait être permis dans les zones particulièrement tendues où sévit la crise du logement et le § 5 WiStrG – tel qu'appliqué initialement – devrait être réactivé.

Un plafond de loyer devrait être introduit dans la législation fédérale et pas seulement dans la législation locale, avec la possibilité pour les États fédérés ou les communes de le mettre en place

quand la situation le justifie. Une réforme en ce sens serait simple. Cependant, les initiatives régionales ont toutes échoué au Conseil fédéral (*Bundesrat*).

Parallèlement, il est indispensable de renforcer le secteur du logement d'intérêt général. C'est ce qu'annonce le nouveau gouvernement fédéral. Nous attendons de voir si cela sera mis en œuvre et de quelle manière. La perspective de nationaliser de grandes sociétés de logement, comme l'ont demandé les Berlinoises lors d'un référendum (le 26 septembre 2021), est également porteuse d'espoir.

Logement social en France et droit européen

Virginie Toussain

Responsable juridique, Mission affaires européennes,
Union sociale pour l'Habitat (France)

Le droit au logement est reconnu dans de nombreux États membres de l'Union européenne et dans les instruments européens des droits de l'Homme, tels que la Charte sociale européenne. Ses traités reconnaissent des valeurs communes, dont la dignité humaine, la lutte contre l'exclusion et la promotion de la cohésion sociale. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – article 34 §3 – dispose qu'« *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 règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales* ». La jurisprudence de l'Union reconnaît également l'existence de droits fondamentaux absents des Traités mais reconnus dans les différents États membres. Le droit au logement bénéficie de cette reconnaissance au titre des principes généraux du droit¹.

En France, les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) participent à la réalisation du droit au logement. L'article L. 411 du code de la construction et de l'habitation (CCH) dispose que « *la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers* ».

L'accomplissement de cette mission qualifiée d'intérêt général par les autorités nationales peut parfois entrer en conflit avec les libertés fondamentales du droit communautaire et l'établissement du marché commun.

Une conciliation doit donc être opérée entre les différents objectifs de l'Union européenne et la réalisation des droits fondamentaux, dont le droit au logement. Elle s'est faite par étape et en faisant appel à différentes notions (comme les Services d'intérêt économiques généraux et la Raison impérieuse d'intérêt général) qui ont pu rendre compatible l'encadrement du logement social français avec le droit communautaire (I) et soutenir son développement pour contribuer à l'effectivité du droit au logement (II).

1. Au sens de l'article 6 du Traité de Lisbonne.

I) La compatibilité du logement social en France avec le droit communautaire

Les missions, l'organisation et le financement des organismes HLM sont règlementés par le législateur français². Cet encadrement peut entrer en conflit avec certaines dispositions du droit communautaire et ainsi compliquer la mise en œuvre du droit au logement. Reconnaître que les organismes HLM sont chargés d'un service d'intérêt économique général (SIEG) rend possible cet ajustement nécessaire (A) et la création de dispositions spécifiques en assure la compatibilité avec le droit communautaire (B).

A) SIEG et organismes HLM

Les traités communautaires reconnaissent le rôle des services d'intérêt général. Leur mise en œuvre participe à la réalisation de droits reconnus, notamment le droit au logement.

L'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que « *sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions* ». Le protocole 26 du traité de l'UE leur est dédié³.

En France, en 1992 déjà, le Conseil d'État reconnaissait que les organismes HLM « *eu égard à la mission qui leur a été impartie dans le domaine du logement social, entrent dans le champ d'application des stipulations précitées de l'article 90⁴ du traité de Rome* »⁵ et mettent en œuvre un service d'intérêt économique général.

L'article L. 411-2 du CCH dispose que « *les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés aux alinéas précédents bénéficient, en conformité avec la décision 2012/21/ UE de la Commission, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à*

2. Code de la construction et l'habitation, Livre IV.

3. Protocole (n° 26) sur les services d'intérêt général :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F26>.

4. « 1. Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus.

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres. »

5. Conseil d'État, 24 avril 1992, 116489 : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007804018>.

certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'État au titre du service d'intérêt général (...)»⁶.

Cette qualification permet de faire correspondre l'encadrement réglementaire des organismes HLM avec les principes et libertés fondamentales européens et de fonder un cadre légal national – qui en définit les formes juridiques, les compétences, les obligations de service public ainsi que le financement – pouvant être parfois contradictoire avec les règles européennes de concurrence et de marché intérieur.

B) Un encadrement dérogatoire et compatible en droit communautaire

En cas de conflit entre l'accomplissement du SIEG et le respect de dispositions communautaires, le TFUE prévoit un mode de règlement à l'article 106 §2 : *« les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union ».*

1. Règles de concurrence

Cette disposition a été utilisée en matière d'aides d'État accordées aux organismes HLM. Les financements publics ou les aides d'État qui faussent la concurrence sont en principe interdits en droit communautaire (article 107 TFUE⁷).

Après de nombreuses jurisprudences communautaires⁸, un cadre dédié au financement de certains SIEG, dont le logement social, a été adopté par la Commission européenne en 2005⁹, reconduit en 2011¹⁰, afin d'apporter une sécurité juridique aux entreprises chargées de ces missions, dont les organismes HLM.

6. « (...) définit comme :

- la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés (...);
- la réalisation d'opérations d'accession à la propriété destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum (...);
- la gestion ou l'acquisition en vue de leur revente (...) de logements situés dans des copropriétés connaissant des difficultés importantes (...).

7. « 1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. (...) »

8. Voir le *Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de « marchés publics » et de « marché intérieur »*, Commission européenne, Bruxelles, 29.4.2013, SWD(2013) 53 final/2, https://ec.europa.eu/competition/state-aid/overview/new-guide_eu_rules_procurement_en.pdf.

9. Décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=CELEX%3A32005D0842>.

10. Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32012D0021>.

Cet encadrement dérogatoire, issu de la décision CE 2012/21 du 20 décembre 2011¹¹, ne donne pas un blanc-seing aux États dans l'octroi d'aides publiques aux entreprises concernées, mais définit – sous conditions – une compatibilité *a priori* de ces aides, exemptées de notification. Ces conditions comprennent l'existence d'un mandat clair définissant les obligations de service public, la détermination préalable d'une compensation et d'une surcompensation à ce titre, ainsi que l'application de règles de transparence.

Le cadre national français, après quelques interrogations, apparaît respectueux de cette dérogation et ainsi compatible avec le droit communautaire.

Le financement du logement social en France est règlementé et organisé¹² par la combinaison de prêts bancaires bonifiés, de subventions, de contributions sociales prévus par la loi, et d'exonérations fiscales, qualifiées de ressources publiques en droit communautaire. Sans cette organisation financière spécifique, la mission attribuée aux organismes HLM, qui comprend la mise en œuvre du droit au logement, ne peut aboutir.

2. Le marché intérieur

Cette conciliation des cadres légaux, afin de permettre la réalisation de valeurs et de droits partagés au sein de l'UE, a également été recherchée dans le cadre des règles de marché intérieur et de la libre circulation lors de l'adoption de la « directive services »¹³, les formes d'organisation des organismes HLM pouvant être considérées comme des restrictions contraires à la liberté d'établissement. C'est pour une « raison impérieuse d'intérêt général », applicable en l'espèce, qu'un cadre dérogatoire a été dégagé permettant d'exclure du texte de la directive les services liés au logement social.

La recherche de co-existence légale entre droit communautaire et effectivité d'autres droits fondamentaux, dont le droit au logement, a été soutenue au niveau européen par d'autres politiques.

II) Le soutien européen au logement social afin de rendre effectif le droit au logement

Les financements publics constituent un enjeu fondamental pour l'effectivité d'un droit au logement abordable, décent, adapté, efficace énergétiquement et, dans le logement social, c'est une condition indispensable.

Les institutions européennes, conscientes de cet enjeu, ont adopté en 2017 un socle européen des droits sociaux dont le principe 19 prévoit que « *les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un*

11. *Ibid.*

12. « *Le financement du logement social. Une fois la décision de construction d'un logement social prise par la collectivité, l'État ou par un organisme HLM, la réalisation peut être financée par différents acteurs en fonction des objectifs de logement. (...) Les logements sociaux peuvent être financés par : l'État (essentiellement via des aides fiscales) ; les collectivités territoriales (région, département, agglomération, commune...) ; la Caisse des dépôts et consignations : c'est elle qui octroie les prêts à très long terme en s'adossant sur les dépôts de l'épargne populaire comme le livret A. Les prêts sur 30 ou 70 ans constituent près de 75 % du financement ; Action logement (le 1 % logement versé par les employeurs) ; le bailleur lui-même sur ses fonds propres. En fonction des financements qu'ils ont apportés (fourniture du terrain, subventions...), les financeurs disposent de quotas d'appartements réservés, pour lesquels ils proposent des candidats locataires qui leur en font la demande, en fonction de leur situation familiale, de leurs revenus et de leur état de précarité... Ces financeurs sont appelés les réservataires et disposent d'un contingent. L'État dispose ainsi d'un contingent préfectoral.* » <https://www.ecologie.gouv.fr/logement-social-hlm-definition-categories-financement-attribution-acteurs>

13. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

accès au logement social ou d'une aide au logement de qualité »¹⁴. Ce socle ne crée pas de nouveaux droits mais oblige les institutions européennes à en soutenir tous ses principes dans leurs politiques et compétences propres. En 2018, le rapport de la Task Force dédié au besoin d'investissements dans les infrastructures sociales, présidée par Romano Prodi et Christian Sautter, relevait un manque de 57 milliards par an pour le logement¹⁵.

La gouvernance économique européenne joue un rôle essentiel dans la capacité des États à investir dans le logement social, alors que, dans le même temps, la cohérence et la coordination des politiques européennes sont indispensables pour soutenir les organismes HLM dans leurs missions.

A) Gouvernance économique et politique du logement : déficit public contre investissement

La mise en place à la suite de la crise économique de 2009 de la politique de gouvernance économique européenne¹⁶, et particulièrement du semestre européen¹⁷, a un impact concret sur les capacités des pays à investir dans les politiques du logement. Les analyses conduites alors se sont centrées sur le volume des dépenses publiques, ignorant leurs objectifs et les bénéfices économiques et sociaux résultant de l'effectivité des droits.

La France et le secteur du logement social ont, dès 2016, perçu les conséquences de cette vision étroite de l'investissement. Le rapport sur les déséquilibres macroéconomiques indique que « *la France dépense sensiblement plus pour le logement que ses pairs européens. (...) Plus spécifiquement, les dépenses de 2,3 % du PIB consacrées au logement sont réparties entre les allocations de logement visant à améliorer l'accès à la location ou à l'achat de logement et ciblant la demande de logement (qui représentent 40 % des dépenses publiques consacrées au logement, ou 0,9 % du PIB), et les subventions en faveur de l'offre de logements et de la rénovation ainsi que du secteur du logement social (1,4 %). (...) Malgré des dépenses supérieures à celles d'autres pays européens, la situation du marché du logement en France ne s'est pas améliorée de manière significative depuis les années 2000. (...) L'objectif de la politique du logement en France, qui est d'assurer un logement décent à chacun en fonction de ses moyens, n'est que partiellement atteint. La politique du logement en France n'est pas progressive, car les familles aisées peuvent bénéficier à la fois des transferts sociaux pour enfants à charge en âge de travailler (étudiants) et de déductions fiscales. Toutes les allocations de logement ne sont pas modulées en fonction du niveau de revenus et cela crée un biais*

14. Les 20 principes clés du socle européen des droits sociaux : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fr.

15. Fransen, L., Bufalo, G., Reviglio, E., *Boosting investment in social infrastructure in Europe : report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe*, Direction générale des affaires économiques et financières, Publications Office, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2765/794497>.

16. « *La gouvernance économique fait référence à l'ensemble des institutions et des procédures établies en vue d'atteindre les objectifs de l'Union dans le domaine de l'économie, à savoir la coordination des politiques économiques destinées à promouvoir le progrès social et économique pour les citoyens de l'Union européenne. La crise financière, budgétaire et économique qui a débuté en 2008 a démontré que l'Union avait besoin d'un modèle de gouvernance économique plus efficace que la coordination économique et budgétaire qui était de mise jusqu'alors. Au nombre des développements, toujours en cours, en matière de gouvernance économique figurent une coordination et une surveillance accrues des politiques budgétaires comme des politiques macroéconomiques, ainsi que la mise en place d'un cadre pour la gestion des crises financières.* » (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/87/gouvernance-economique>).

17. « *Le semestre européen fournit un cadre pour la coordination des politiques économiques dans l'ensemble de l'Union européenne. Il permet aux pays de l'UE de débattre de leurs plans économiques et budgétaires et de suivre leurs progrès à des moments précis de l'année.* » (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_fr).

dans le rôle redistributeur de la politique du logement en France. De plus, le problème de l'offre de logement reste entier et se trouve aggravé par la définition au niveau national des objectifs de la politique du logement, alors que la réalisation de ceux-ci est déléguée au niveau administratif le plus bas (communes), où sont accordés les permis de construire et où sont prises les décisions de construction »¹⁸.

En 2017, les mêmes analyses concluaient que *« les critères d'accès au logement social donnent des résultats sous-optimaux. Le taux de rotation des locataires dans le secteur du logement social est faible, entre 10 et 15 ans, contre environ 3 ans dans le secteur locatif privé. La situation financière des locataires de logements sociaux n'est pas réévaluée périodiquement pour vérifier s'ils ont toujours droit à de tels logements à plus faible coût (Cour des Comptes, 2017). Comme 70 % de la population a le droit de demander un logement social, les listes d'attente sont longues (1,7 million de personnes en 2014) et seules certaines situations particulières entraînent un traitement prioritaire du dossier (Agence nationale pour l'information sur le logement). Par conséquent, l'offre de logement reste bloquée entre les mains des occupants en place et l'accès n'est pas toujours possible pour les personnes qui en ont le plus besoin »¹⁹.*

Ces analyses ont contribué à la mise en place de réformes qui ont conduit à des coupes budgétaires conséquentes d'1,3 milliard par an et ont ainsi participé à une baisse significative de la production de logements sociaux²⁰.

B) Politiques européennes de soutien au logement social : besoin de cohérence et de coordination

L'adoption en 2017 du socle européen des droits sociaux a permis de redresser l'analyse européenne des dépenses logements.

En 2018, le rapport du semestre européen sur la France constate que les réformes engagées ont conduit à la chute de l'investissement en matière de logement, pourtant nécessaires notamment en matière de logement abordable afin de réduire les inégalités. L'offre de logements sociaux dans certains territoires est considérée comme insuffisante et *« un investissement plus soutenu dans le logement social, notamment dans les zones tendues, pourrait réduire la détresse sociale et favoriser la mobilité professionnelle »²¹. La vente des logements HLM issue de la loi Elan²² interroge, pouvant « conduire à la privatisation de 40 000 logements sociaux par an (contre 8 000 actuellement) créant un risque de pénurie de logements sociaux »²³.*

La Commission européenne a alors rappelé que la France est dotée d'*« un système de protection sociale efficace par rapport au reste du monde »*, même si la question du reste à vivre pour des

18. Rapport 2016 pour la France contenant un bilan approfondi sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, Document de travail des services de la Commission, SWD(2016) 79 final, 26 février 2016.

19. 2018 European Semester: Country Report – France, p. 25, <https://commission.europa.eu/publications/2018-europe-an-semester-country-reports-en>.

20. Union sociale de l'Habitat, *Le livre noir de la réforme des APL*, 2019 ; Loi Elan, La modernisation du logement social, Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, 2019.

21. 2019 European Semester: Country Report – France, p. 48, <https://commission.europa.eu/publications/2019-europe-an-semester-country-reports-en>.

22. Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

23. 2019 European Semester: Country Report – France, p. 48.

publics spécifiques demeure, dont les ménages qui disposent moins de 60 % du revenu médian, et ce plus particulièrement en raison des coûts du logement ²⁴.

Elle affirme, pour l'ensemble du territoire européen, que « *l'évolution du marché du logement peut avoir une incidence sur la stabilité financière et, dès lors, nécessiter une intervention dans certains États membres. Le logement est souvent le principal actif détenu par les ménages et, dans le même temps, les prêts liés au logement représentent une grande part du total des prêts dans l'économie. En outre, la pénurie de logements adéquats et abordables constitue un problème croissant dans plusieurs États membres* » ²⁵.

Depuis, la pandémie, le conflit ukrainien et ses conséquences en matière énergétique bouleversent la gouvernance économique européenne et les investissements publics, suspendant le pacte de stabilité et de croissance. La question des investissements dans la politique du logement (hors efficacité énergétique) est devenue secondaire et la chasse à la dépense a repris. Les rapports de 2022 pour la France identifient en effet le logement comme un secteur où des marges d'économies sont possibles alors que 2,2 millions de personnes sont inscrites sur les listes d'attente du logement social et que la production de logement par les organismes HLM baisse ²⁶.

En matière d'efficacité énergétique, la politique européenne a plutôt démontré sa capacité de renouvellement pour atteindre des objectifs communs. Depuis 2009, dans le cadre de la politique de cohésion ²⁷, la rénovation énergétique des logements sociaux est éligible au Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Dans le cadre d'un partenariat mis en place par les associations régionales des organismes HLM et les autorités régionales françaises qui gèrent le FEDER, plus d'1 milliard d'euros de fonds européens ont ainsi pu soutenir les projets portés au niveau local par les organismes de logement social. La France est le pays qui mobilise le mieux les fonds structurels, pour la période 2021-2027 (plus de 500 millions sont programmés). Viennent s'ajouter 550 millions alloués au secteur dans le cadre du plan de relance lié à la crise du Covid 19 (le plan de relance représente un total de 40 milliards). Enfin, depuis 2020, la Banque européenne d'investissement et la Caisse des dépôts et consignations française (CDC) ont mis en place une Alliance pour le Logement Social ²⁸, nouvelle ligne de financement de l'éco-prêt dans le but d'accélérer la massification de la rénovation énergétique des logements.

24. 2019 European Semester: Country Report – France, p. 46.

25. Recommandation de la Commission, Semestre européen 2019, COM(2019) 500 final, 6 juin 2019, p. 16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52019DC0500>.

26. Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2022, SWD(2022) 612 final, 23 mai 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022SC0612>.

27. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/93/cohesion-economique-sociale-et-territoriale>.

28. <https://www.caissedesdepots.fr/actualites/alliance-europeenne-pour-un-logement-social-durable-et-inclusif>.

Conclusion

L'Union européenne et le droit communautaire disposent des outils légaux et financiers pour soutenir la réalisation du droit au logement ainsi que des opérateurs qui en ont la charge, notamment les organismes HLM en France. Ce soutien nécessite une cohérence entre les différentes politiques européennes, également de l'innovation dans leur mise en œuvre. Des barrières sont toujours présentes²⁹ mais la question du logement et du logement social est de mieux en mieux considérée aujourd'hui par les institutions européennes. Un soutien est donc possible et il se renforce sous l'effet de plus en plus visible de la crise du logement sur le territoire européen, faisant de l'Union européenne un acteur clé de la mise en œuvre du droit au logement.

29. La gouvernance économique des dépenses publiques dans les États membres, le poids des décisions en matière de concurrence, la complexité de l'utilisation des fonds européens, etc.

Pour un contrôle des politiques de l'habitat fondé sur la jurisprudence internationale des droits humains

Noria Derdek

Chargée d'études juridiques à la Fondation Abbé Pierre (France)

Marc Uhry

Ville de Villeurbanne (France)

Les budgets des politiques de l'habitat sont importants mais doivent être examinés de près. Chaque pays, région ou ville se nourrit de bonnes pratiques, de benchmark, d'évaluations, pour maximiser l'impact de leur politique du logement. Mais partout, les manifestations de la crise du logement abordable s'accroissent et les gouvernements éprouvent une même difficulté à la résoudre.

I. L'étonnant contraste entre l'auto-satisfaction des autorités publiques et l'évolution des conditions d'habitat

Les mauvaises conditions d'habitat ne sont pas une simple interprétation, mais une réalité qui traverse l'Europe, même si les difficultés ne se traduisent pas partout, ni toujours, de la même manière. Ces dix dernières années, avant même la crise sanitaire et l'inflation du prix de l'énergie, le nombre de sans-abri a explosé partout en Europe (sauf en Finlande)¹. Le coût du logement et la part des dépenses des ménages pour se loger n'ont jamais été aussi élevés, malgré l'effondrement de nombreux marchés immobiliers locaux. Environ 17 % de la population européenne vit dans un logement suroccupé², 9,4 % dans un logement trop cher³ (35 % parmi les ménages modestes). Le logement est devenu un agent de ségrégation et d'assignation sociale et géographique, dont la propriété se concentre dans un nombre de plus en plus limité de mains. Les marchés résidentiels européens sont désorganisés à la fois par l'apparition de géants financiers, comme Blackstone, et par la diffusion de l'économie dite « collaborative » qui raréfie l'offre locative ordinaire⁴.

1. Feantsa et Fondation Abbé Pierre, 7^{ème} regard sur le mal-logement en Europe, 2022. <https://www.feantsa.org/fr/report/2022/06/30/the-7th-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2022>

2. Eurostat, 2019. Un logement est considéré comme suroccupé lorsque le nombre d'habitants est supérieur au nombre de pièces (sachant qu'un tiers des ménages européens est composé d'une seule personne et que la moyenne est de 2,3 personnes par ménage, c'est en réalité une famille sur cinq qui est concernée par la suroccupation).

3. Ménages qui consacrent plus de 40% de leurs revenus au logement.

4. Feantsa et Fondation Abbé Pierre, *La ville est à nous ! Comment encadrer Airbnb face à la pénurie de logement*, novembre 2020. <https://www.feantsa.org/fr/report/2020/11/18/the-city-is-ours-how-to-regulate-airbnb-in-the-face-of-a-housing-crisis>

Pourtant, le logement fait l'objet d'une réglementation et de dépenses publiques importantes dans tous les pays européens⁵. Le droit au logement est reconnu par tous, parfois même dans leur Constitution. Chacun peut à bon droit se targuer d'un maillage de protections juridiques, de politiques systémiques et curatives, destinées à garantir – sur le papier et souvent à grands frais – des conditions d'habitat et un « logement minimum ».

Malgré tout, l'action publique semble de plus en plus soumise aux caprices de marchés chaotiques. En cause : la part croissante confiée au marché libre dans tous les pays d'Europe et la privatisation du logement social dans les anciennes démocraties populaires, en Angleterre, en Allemagne et plus rampante ailleurs⁶ ; l'enchâssement des politiques de l'habitat avec d'autres objectifs politiques brouille les priorités (soutenir la construction immobilière qui propose de nombreux emplois, l'activité bancaire qui permet l'investissement, renforcer l'attractivité de villes...). Ainsi, un marché du logement douloureux pour les citoyens peut être simultanément perçu comme « en bonne santé » du point de vue de l'économie et de la compétition entre territoires.

La conséquence d'avoir toujours plus de personnes privées de leur droit à un logement décent dans un domaine principalement privé, dominé par des marchés, qui rendent l'intervention publique toujours plus coûteuse (loyers, foncier, énergie, matériaux de construction et de rénovation...), ce sont des droits et des aides de moins en moins universels. Elle conduit à écarter du droit commun des groupes sociaux (jeunes, étrangers, handicapés, malades), pour qui sont créées des politiques sociales résiduelles dédiées ayant pour caractéristique principale d'être insuffisantes à apporter la qualité de vie qu'elles prétendent garantir.

Par exemple, l'hébergement d'urgence, en France, prévu comme inconditionnel dans la loi⁷ : lorsque l'État ne le respecte pas, les personnes sans abri peuvent saisir le juge pour l'y contraindre. Le 10 février 2012⁸, le Conseil d'État reconnaît dans ce droit une liberté fondamentale ouvrant ainsi une nouvelle voie de recours adaptée à la situation de sans-abrisme, visant à enjoindre l'État à fournir un abri dans un délai de 48 heures⁹. Or, le juge décide aussi à cette occasion de mettre en balance les moyens dont se prévaut l'administration, ses diligences, et la situation du requérant (son âge, sa situation familiale, son état de santé).

Pour le Conseil d'État, la progression constante du nombre de places d'hébergement d'urgence témoigne d'efforts significatifs et suffisants, peu importe que le nombre de personnes à la rue et se voyant refuser une simple mise à l'abri progresse plus encore. L'argument permet au juge de conclure, encore récemment :

« (...) malgré l'augmentation en 2022 des capacités d'hébergement d'urgence dans les Bouches-du-Rhône, plus de 70 % des demandes présentées par des ménages avec enfants dans la semaine du 31 octobre au 6 novembre 2022 n'ont pu être satisfaites. Si les requérants

5. La part des dépenses publiques est variable, principalement affectée aux stratégies fiscales, à la production de logement locatif social et aux aides individuelles au logement. Elle varie notamment en fonction du taux de propriétaires occupants et de la tension des marchés urbains. Dans les dix pays aux marchés immobiliers les plus tendus, l'effort financier de la puissance publique se situe entre 1,5 % et 2,5 % du produit intérieur brut. DREES, 2020. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-01/15%20Le%20risque%20logement%20en%20Europe.pdf>

6. Gimat, Guiromet et Halbert, SciencesPo, Chaire villes, *La financiarisation à petits pas du logement social et intermédiaire en France, Signaux faibles, controverses et perspectives*, Logement Immobilier, Working Paper n°1/2022.

7. L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

8. Conseil d'État, 10 février 2012, n°356456, *Fofana*.

9. Au lieu de plusieurs semaines dans les autres procédures d'urgence offertes en droit administratif.

font valoir la présence de leur fille mineure, âgée de dix ans, et l'état de santé de M. C..., qui souffre de plusieurs pathologies, dont un diabète de type 2, les éléments qu'ils produisent ne sont pas de nature à établir un degré de vulnérabilité tel qu'ils doivent être regardés comme prioritaires par rapport aux autres familles en attente d'un hébergement. »¹⁰

Cette analyse des « efforts » produits par les pouvoirs publics se distingue sensiblement de celle que tient la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) dans l'arrêt *Tchokontio Happi* en 2015 :

« 50. En la cause, la Cour relève que la carence des autorités, qui s'explique, selon le Gouvernement, par la pénurie de logements disponibles, ne se fonde sur aucune justification valable au sens de sa jurisprudence. Elle rappelle, en effet, qu'aux termes de sa jurisprudence constante, une autorité de l'État ne peut prétexter du manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas honorer, par exemple, une dette fondée sur une décision de justice. »¹¹

Dans l'arrêt *N.H. et autres*, la CEDH indique encore :

« 182. La Cour tient tout d'abord à souligner qu'elle est consciente de l'augmentation continue du nombre de demandeurs d'asile depuis 2007 et de la saturation du DNA¹² qui en est graduellement résultée. La Cour relève que les faits qui lui sont soumis s'inscrivent dans une hausse progressive et ne se sont donc pas déroulés dans un contexte d'urgence humanitaire engendré par une crise migratoire majeure, qualifiable d'exceptionnelle, à l'origine de très importantes difficultés objectives de caractère organisationnel, logistique et structurel (Khlaïfia et autres, précité, §§ 178185). La Cour constate les efforts consentis par les autorités françaises pour créer des places d'hébergement supplémentaires et pour raccourcir les délais d'examen des demandes d'asile (paragraphes 125-126 ci-dessus). Toutefois, ces circonstances n'excluent pas que la situation des demandeurs d'asile ait pu être telle qu'elle est susceptible de poser un problème sous l'angle de l'article 3 de la Convention. »¹³

Une bonne volonté, des moyens croissants, etc., ne peuvent être indéfiniment invoqués à titre exonératoire par les États : tant que les droits fondamentaux ne sont pas effectifs, c'est qu'il y a erreur quelque part¹⁴. Le paradigme des « bonnes pratiques » et les paralogismes idéologiques font qu'il manque une « boussole »¹⁵ aux politiques de l'habitat - et aux tribunaux nationaux pour en juger -, qui pourtant existe dans la jurisprudence européenne et internationale.

10. Conseil d'État, Juge des référés, 10 novembre 2022, 468570.

11. CEDH, *Tchokontio Happi c. France*, n°65829/12, 9 avril 2015.

12. Dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.

13. CEDH, 2 juillet 2020, *N. H et autres c. France*, n°28820/13.

14. En l'occurrence, le dispositif d'hébergement d'urgence n'en finit pas de saturer parce que le droit au logement n'est pas respecté. Un des aspects de la situation tient par exemple au fait que les personnes hébergées ne sortent pas des centres d'hébergement parce qu'une autre politique, celle du Logement d'abord, est mise en échec : elle se focalise sur l'accès au logement social fermé aux personnes qui ne remplissent pas des conditions de régularité et de permanence du séjour requises ; seulement 6,32 % des 400 000 attributions annuelles bénéficient à des personnes sans domicile en 2021 et un quart des demandeurs obtiennent satisfaction chaque année. La construction de logements sociaux est insuffisante et ces derniers sont produits à des loyers de plus en plus élevés (car plus rentables pour des bailleurs sociaux financièrement fragilisés), l'écart avec le montant des loyers de marché privé n'en restant pas moins immense. Une vue d'ensemble que le juge occulte.

15. O. De Schutter, *L'approche fondée sur les droits humains et la réduction des inégalités multi-dimensionnelles. Une combinaison indissociable à la réalisation de l'Agenda 2030*, Papers de recherche n°260, AFD, octobre 2022. « Les droits humains sont une boussole, et ils constituent des verrous : c'est précisément par ces contraintes qu'ils imposent qu'ils nous obligent à imaginer un avenir différent ».

<https://www.afd.fr/fr/ressources/lapproche-fondee-sur-les-droits-humains-et-la-reduction-des-inegalites-multi-dimensionnelles-une-combinaison-indissociable-la-realisation-de-lagenda-2030>

II. Vers un système d'indicateurs de qualité des politiques publiques, fondé sur le respect des droits fondamentaux

La jurisprudence n'a certes pas pour vocation principale d'organiser l'action publique, mais elle doit en souligner les excès et les insuffisances, à l'échelle de l'individu, pour apporter des corrections et des compensations. Au niveau international, elle produit davantage : elle apporte un corpus d'obligations positives aux États, une somme de mesures à prendre, d'objectifs à atteindre, de paliers à franchir pour garantir l'effectivité du droit au logement. Ces obligations positives ne concernent pas toutes directement le droit au logement, mais soulignent à quel point celui-ci se trouve à la croisée et au cœur de nombreux autres : le droit à l'information, à la protection juridique, à un environnement sain, au respect du domicile, à la propriété et au respect des modes de vie, à un niveau de vie de qualité minimale ou à la vie tout simplement.

Elles concernent aussi bien le cadre juridique général (un cadre juridique protecteur, des moyens de recours effectifs, des données fiables sur les réalités sociales...) que la lutte contre la ségrégation et les discriminations, la taille et la qualité des logements proposés, l'accès aux aménités de base comme les fluides, la protection de l'intimité, la protection face aux pollutions et à un environnement dangereux, les conditions d'une expulsion du domicile, la protection du cadre familial, une habitation adaptée à la diversité des modes de vie, des délais d'accès raisonnables au logement social...¹⁶. Elles s'articulent autour de sept facteurs clés : l'abordabilité, la sécurité d'occupation, l'existence d'équipements et d'infrastructures, l'habitabilité, l'accessibilité, l'emplacement et l'adéquation culturelle¹⁷.

De cette jurisprudence, découle une constante : le logement est une condition matérielle de la dignité et un pivot de l'accès à d'autres droits essentiels (école, services sociaux, revenus de transfert...).

Sa mise en œuvre est une responsabilité constitutive de l'autorité publique. Il en découle l'obligation d'apporter une protection légale au logement, de produire un stock suffisant de logements accessibles et décents et une palette de services ciblés sur les catégories plus vulnérables de la population (souffrance psychique, par exemple) ou d'habitat (« hors-norme », éphémère, mobile...), y compris des services associés d'accompagnement ou de participation, ou des besoins minoritaires que le droit commun pourrait ne pas protéger, exclure, voire réprimer s'ils n'étaient pas pris spécifiquement en compte¹⁸.

Ces obligations positives forment l'ossature des politiques publiques nécessaires, le cahier des charges juridiquement fondé de l'action publique. En cela, elles peuvent constituer une grille d'analyse pertinente, y compris pour les juridictions internes et pour l'Union Européenne. Ces obligations positives, issues de la jurisprudence fournissent en effet une matrice qui peut constituer l'indice de mesure de la qualité des politiques publiques.

Plus d'autosatisfaction possible. Les politiques publiques passées au filtre des obligations positives voient leur conformité validée par le résultat qu'elles atteignent. Elles ne diront pas si les

16. *Obligations faites aux États en matière de droit au logement à travers la jurisprudence européenne*, Housing Rights Watch, Feantsa, juin 2020.

17. Observation générale n°4 (1991) du Comité des droits économiques sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant.

18. Réclamation collective n°33/2006, ATD Quart-Monde c. France, sur les violations constituées par les solutions inappropriées proposées à un groupe familial de « gens du voyage ».

moyens alloués sont les plus efficaces, car chaque contexte impose une stratégie difficilement comparable et intégralement reproductible. Mais elles valideront les progrès permis¹⁹.

Mais comment définir la manière dont l'évaluation peut conclure à ce que les États respectent ou non les obligations qui leur sont faites ? Et où place-t-on la barre des résultats attendus ?

Le Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe fournit la réponse à cette question. Il donne un contenu à l'obligation, celui de réaliser des « *progrès continus et mesurables* »²⁰ à partir d'objectifs précis, que nous proposons ici de définir comme indicateurs : l'évolution du nombre de personnes sans-abri ; le nombre de logements insalubres ; le nombre de ménages vivant dans des logements hors-norme et sans protection statutaire ; le ratio entre les ménages aux besoins spécifiques et la production de logements correspondant à leur besoin ; les délais d'accès au logement social ; la part des revenus consacrés au logement, notamment parmi les ménages modestes ; l'exposition à la pollution ; l'accès à l'eau et à l'énergie ; le nombre d'expulsions et les garanties de relogement ; etc.

L'évolution de l'ensemble de ces indicateurs peut fournir le « *score des politiques de l'habitat* » et le cadre d'un « *contrôle technique* » des politiques publiques au regard des droits fondamentaux. Ils permettent de définir le niveau suffisant de conformité des États à leurs obligations, et d'identifier les convergences et les interférences nécessaires entre politiques publiques connexes ou concurrentes. L'observation se concentre aujourd'hui beaucoup sur l'objet (production de logement, dispositifs fiscaux, efficacité énergétique, etc.), et moins sur les objectifs poursuivis, savoir si l'on s'en rapproche, si l'on y affecte au mieux les moyens pour y parvenir au plus vite et si d'autres objectifs rivaux n'y nuisent pas.

Les politiques menées, les mesures prises, seules ou combinées, favorisent, limitent ou réduisent l'effectivité du droit au logement. C'est ce qu'il convient de vérifier selon les critères dégagés grâce aux obligations positives, et des ajustements, voire des revirements, seront nécessaires. Si la rénovation du parc immobilier réduit l'habitat indigne mais qu'il participe à la flambée des prix, leur encadrement (loyers et ventes) couplé à des aides financières suffisantes pour ces obligations s'impose.

Les obligations positives sont donc aussi un instrument de mesure de la complémentarité des normes : une mesure phare est souvent en soit insuffisante et n'équivaut pas au respect de l'obligation à laquelle elle correspond ; elle peut contribuer à satisfaire plusieurs obligations mais n'est pas suffisante pour les satisfaire toutes ; une obligation exige une complémentarité de mesures toutes indispensables pour être complètement respectée.

19. Si l'on prend l'exemple de la stratégie du « Logement d'Abord », qui fait de l'habitat un moyen d'insertion sociale et non plus l'aboutissement d'un parcours d'insertion sociale, les formes pratiques de sa mise en œuvre ont différé d'un pays à l'autre, mais les différentes évaluations ont toutes montré la performance de ce paradigme, comparé aux systèmes de prises en charge spécifique dans des formes d'hébergement dédiées.

20. Conseil de l'Europe, Comité européen des droits sociaux, Feantsa c. France, n° 39/2006, 5 décembre 2007, ATD Quart-Monde c. France, n° 33/2006, 5 décembre 2007.

III. Une application : contenir l'investissement privé dans les limites des droits humains

Leïlani Farha, ancienne Rapporteuse Spéciale au logement de l'ONU, propose un cadre permettant de vérifier qu'une partie des politiques publiques va dans le bon sens. Ses recommandations, « *du logement financiarisé au logement basé sur les droits de l'Homme* »²¹, produisent un système cohérent, structuré autour de la définition du droit au logement par le droit international et la jurisprudence afférente, qui permet de mesurer la contribution des acteurs privés ou leur obstruction à son effectivité.

En plus des Observations générales n°4 sur le droit à un logement suffisant (1991) et n°7 sur les expulsions forcées (1997) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, qui détaillent précisément les facteurs du logement suffisant, elle se fonde sur l'observation générale n°24 sur les obligations des États dans le contexte des activités des entreprises (2017) pour « *en prévenir les incidences néfastes (...) sur les droits de l'Homme et [y] remédier* ». Elle prévoit une obligation positive d'encadrer les marchés et de mobiliser les ressources nécessaires²² pour remplir son obligation :

« 18. Les États enfreindraient l'obligation qui leur incombe de protéger les droits consacrés par le Pacte si, par exemple, ils n'empêchaient pas les entreprises d'adopter des comportements violant ces droits ou qui auraient manifestement pour effet d'entraîner une telle violation, ou s'ils ne luttent pas contre ces comportements, par exemple s'ils (...) n'encadraient pas le marché immobilier et les activités financières sur ce marché afin de garantir à chacun l'accès à un logement abordable et convenable. (...) »

« 123. L'obligation de mettre en œuvre impose aux États parties de prendre, dans la limite des ressources dont ils disposent, les mesures nécessaires pour faciliter et promouvoir l'exercice des droits consacrés par le Pacte et, dans certains cas, pour assurer directement la fourniture de biens et de services essentiels pour la jouissance de ces droits. Pour s'acquitter de ces obligations, les États doivent mobiliser des ressources, notamment en appliquant des régimes fiscaux progressifs aux entreprises. Ils peuvent aussi devoir solliciter la coopération et le soutien de ces dernières pour mettre en œuvre les droits consacrés par le Pacte et assurer le respect d'autres normes et principes relatifs aux droits de l'Homme. »

L'État n'est pas le seul à devoir concourir à la réalisation du droit au logement : les acteurs privés également, *a fortiori* ceux dont l'activité macro-économique forge un modèle économique à fort impact social à l'échelle des individus, comme c'est le cas du logement, et que ces derniers ne

21. *The shift directives, from financialized to human rights-based housing*, 2022. <https://make-the-shift.org/wp-content/uploads/2022/05/The-Directives-Formatted-DRAFT4.pdf>

22. Sur les termes « *au maximum de ses ressources disponibles* » de l'article 2 §1 du PIDESC, voir la Section 2.2 in O. De Schutter, *L'approche fondée sur les droits humains et la réduction des inégalités multi-dimensionnelles. Une combinaison indissociable à la réalisation de l'Agenda 2030*, Papiers de recherche n°260, AFD, octobre 2022. « *Dans une lecture plus progressiste, la clause de « réalisation progressive » peut au contraire être utilisée de manière plus offensive, dès lors que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et les juridictions nationales prennent appui sur elle afin d'examiner les choix macroéconomiques et budgétaires des États parties au regard des exigences du Pacte. L'utilisation offensive de la clause de « réalisation progressive » porte aussi bien (sur le versant des recettes) sur la mobilisation des ressources que (du côté des dépenses) sur les choix d'investissement de l'État.* »

peuvent que très faiblement influencer²³. Il ne doit pas seulement inciter ces acteurs à agir dans le sens d'une progression de l'effectivité du droit au logement et pour une petite majorité seulement, et il ne doit pas les rémunérer ou les indemniser pour cela (sauf en cas de charge disproportionnée et excessive). Il doit le leur imposer comme un fonctionnement économique « normal ». Il est évident que les États ne peuvent pas – plus – aujourd'hui répondre seuls aux besoins, mêmes des minorités, mais ce n'est pas un appel à l'aide qu'ils doivent adresser aux acteurs privés, mais une injonction à travailler de concert, dans un sens commun.

À ce titre, Leilani Farha donne la marche à suivre aux États dans leur rapport avec les acteurs financiers et ses directives contiennent notamment :

- l'existence d'une responsabilité légale – ni moindre ni subsidiaire – des acteurs privés et des investisseurs envers le droit au logement ;
- une transparence totale autour du logement : une base de données publique (nom et coordonnées des propriétaires, ventes et travaux successifs, évolution des loyers...) ; une étude d'impact sur les droits humains préalable à tout achat, vente ou rénovation de biens immobiliers réalisés par des investisseurs et accessible aux résidents ; donner voix au chapitre à tous les usagers qui pourraient voir leurs droits menacés et créer les mécanismes de recours en cas de violation possible du droit au logement ;
- développer de nouveaux modèles de financement fondés sur les principes des droits humains et orienter les politiques monétaires et fiscales vers la réalisation du droit au logement : réformer toute loi ou politique monétaire et fiscale (nationale, européenne ou internationale, institutionnelle ou bancaire) qui favorise les investisseurs institutionnels engagés dans la financiarisation du logement ; ne pas participer au financement d'opérations qui conduisent au déplacement de population, encourager celles qui produisent du logement abordable (au sens du droit international) à perpétuité ; prendre en compte l'accumulation des biens par une même entreprise (ou une même personne) dans les taux d'imposition, comme l'usage ou le non-usage (taxe sur la vacance) ; affecter systématiquement une partie des opérations immobilières au logement locatif abordable (au sens du droit international) ; soutenir prioritairement les fournisseurs de logement à but non lucratif ;
- ramener l'ensemble des formes de logement, même alternatives, dans le giron des normes internationales : logement étudiant, maisons pour personnes âgées ou médicalisées, refuges pour sans-abri et migrants, prisons..., et protéger ces secteurs de la financiarisation ;
- donner aux collectivités le pouvoir de réglementer, voire d'interdire, ce qui perturbe leur marché immobilier au détriment de leurs habitants, comme les locations de courte durée ;

23. « Les États doivent réglementer et diriger le marché privé et entretenir un dialogue avec les acteurs financiers non seulement pour garantir que ceux-ci ne violent pas ouvertement les droits de l'Homme, mais également pour faire en sorte que les règles auxquelles ils sont assujettis et les actions qu'ils mènent concordent avec la réalisation du droit à un logement suffisant. Le droit international des droits de l'Homme impose aux États de veiller à ce que les investisseurs privés répondent au besoin des résidents d'avoir accès à un logement sûr à un prix abordable », Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, A/HRC/34/51, janvier 2017.

- créer ou maintenir une protection forte des locataires : limiter les augmentations de loyer ou des frais d'entretien ; interdire les expulsions sans faute et celles qui aboutissent au sans-abrisme, peu importe le propriétaire et le statut d'occupation²⁴.

Recentrer les objectifs politiques sur les droits humains doit permettre de hiérarchiser les préoccupations et de renvoyer à un niveau subalterne les enjeux de santé économique du secteur de l'immobilier, qui ne sont qu'un moyen et non une fin. Au contraire, la concentration des richesses ou les risques environnementaux sont à envisager à travers leurs effets sur le droit au logement, permettant à l'évaluation des politiques publiques d'embrasser des enjeux plus systémiques et les objectifs sociaux non atteints.

²⁴. *The shift directives, from financialized to human rights-based housing*, 2022. <https://make-the-shift.org/wp-content/uploads/2022/05/The-Directives-Formatted-DRAFT4.pdf>

Chapitre V

Stratégie pour mettre fin à la précarité énergétique

Le droit à l'énergie, considéré comme un acquis par de nombreux européens jusqu'à la récente explosion des prix de l'électricité et du gaz et la crise économique qui s'en est suivie, est réapparu comme une préoccupation centrale dans le discours politique et stratégique de l'Union européenne. Certes, la précarité énergétique précède cette crise et la lutte contre ce phénomène est depuis longtemps au cœur des revendications et des discussions sur les mesures sociales à adopter pour y remédier. Il est donc aujourd'hui plus que jamais utile de se demander ce qu'implique réellement le droit à l'énergie et ce qui doit être fait pour garantir que chacun puisse chauffer, refroidir et éclairer son logement, cuisiner, conserver des aliments, avoir accès à l'eau chaude, etc.

Ce chapitre examine certains aspects clés soulevés par ces questions.

Envisager le droit à l'énergie comme un droit autonome dans le cadre du droit plus large à un niveau de vie suffisant renforcerait son statut, clarifierait les obligations légales qui en découlent et attirerait l'attention sur les aspects liés à la durabilité des moyens de le garantir. En vertu du droit international, les États doivent veiller à ce que les coupures d'énergie en lien avec l'impossibilité économique de payer pour les services énergétiques soient interdites, ce qui devrait être le point de départ de toute tentative sérieuse de révision du cadre législatif portant sur le droit à l'énergie au niveau européen.

Dans ce cadre général, il s'agit également de réfléchir aux mécanismes dont disposent les États pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments et d'apporter ainsi une solution durable et de long terme à la précarité énergétique. Cette introduction entraîne des obligations de rénovation pour l'ensemble du parc immobilier. L'application de ces normes doit faire l'objet d'un contrôle rigoureux et s'accompagner d'un cadre réglementaire solide, d'aides financières et d'un soutien technique. Les locataires sont les plus exposés au risque de souffrir des expulsions locatives (« *renovictions* » en anglais) et des hausses de loyer abusives à la suite d'une rénovation énergétique par les propriétaires. En pleine vague de rénovations lancée par l'UE et alors que les discussions sur la directive sur la performance énergétique des bâtiments se poursuivent, ces considérations devraient guider les décideurs européens et nationaux dans la mise en œuvre d'une transition énergétique socialement juste.

Normes juridiques pour lutter contre la précarité énergétique dans le cadre du droit au logement : vers un nouveau droit à l'énergie ?

Marlies Hesselman

Professeure de Droit international public à la Faculté de droit de l'Université
de Groningue (Pays-Bas)*

La précarité énergétique est une préoccupation majeure dans l'Union Européenne (UE). Avant la pandémie de COVID-19, la flambée des prix de l'énergie et la guerre en Ukraine, des millions de ménages en Europe éprouvaient déjà les pires difficultés. Nombreux sont ceux qui peinent à accéder à la fourniture en énergie nécessaire à satisfaire leurs besoins quotidiens les plus basiques, et sont confrontés à des problèmes d'humidité ou de moisissure, ou dans l'impossibilité d'investir pour une meilleure efficacité énergétique¹.

Depuis 2018, l'UE a renforcé sa position concernant la précarité énergétique sur plusieurs plans, notamment *via* de nouvelles initiatives législatives². Par exemple, le règlement 2018/1999 (UE) sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat et la directive 2019/944 sur l'électricité imposent désormais à tous les États membres de l'UE de : a) élaborer une définition nationale de la précarité énergétique ; b) élaborer un ensemble de critères pour mesurer son incidence ; c) compléter cette action juridique de mesures politiques complémentaires si nécessaire³.

L'Observatoire européen de la précarité énergétique estime que la précarité énergétique doit être considérée comme un problème multidimensionnel, correspondant à l'incapacité pour les personnes à accéder aux services énergétiques essentiels en raison de « *faibles revenus, de dépenses énergétiques élevées et/ou d'une faible efficacité énergétique de leurs logements* », ainsi que de di-

*Cette contribution se base sur sa thèse de doctorat *Human Rights and Access to Energy Services*. Pour plus d'informations pratiques sur le concept et la signification du droit à l'énergie, voir également : Marlies Hesselman, Sergio Tirado-Herrero, Marilyn Smith et Marine Cornelis (eds) *Moving Forward on the Right to Energy in the EU: Engagement Toolkit*, ENGAGER COST Action, novembre 2022. www.engager-energy.net/wp-content/uploads/2022/02/ENGAGER_Right-to-Energy-Toolkit_FINAL.pdf

1. Voir par exemple la Recommandation de la Commission (UE) 2020/1563 du 14 octobre 2020 sur la précarité énergétique, JO L 357/35.

2. Voir par exemple Marlies Hesselman, *Governing Energy Poverty in the European Union: A Comparative Analysis of International and Regional Human Rights Law*, European Journal of Comparative Law and Governance, forthcoming 2023a.

3. Règlement 2018/1999 (UE) sur la gouvernance, article 3 ; Directive de l'UE sur l'électricité 2019/944, article 29 ; Recommandation de la Commission (UE) 2020/1563 du 14 octobre 2020 sur la précarité énergétique, JO L 357/35 (1-2) ; Document de travail des services de la Commission, Guide de l'UE sur la précarité énergétique : Accompagnant le document Recommandation de la Commission sur la précarité énergétique du 14 octobre 2020, SWD(2020) 960 final, 7 ; Communication de la Commission, *Lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien*, 13 octobre 2021, COM(2021) 660 final.

vers facteurs personnels, géographiques, climatologiques, structurels et autres⁴. Les décideurs politiques et les États membres de l'UE reconnaissent que la précarité énergétique a des répercussions négatives sur de nombreux pans de la vie. Ils considèrent par exemple que :

« Les services énergétiques sont essentiels pour préserver le bien-être des citoyens de l'Union. Des systèmes adéquats de chauffage, de refroidissement, d'éclairage et d'alimentation des appareils en énergie sont indispensables au maintien d'un niveau de vie décent et de la santé des citoyens. En outre, l'accès à ces services énergétiques donne aux citoyens de l'Union les moyens de tirer parti des possibilités qui s'offrent à eux, et améliore l'inclusion sociale »⁵.

Une lutte efficace contre la précarité énergétique peut ainsi améliorer le niveau de vie des personnes vulnérables, leur santé physique et mentale, leur confort, leur bien-être et leur inclusion sociale (tout comme réduire leur exposition à la pollution de l'air intérieur et extérieur, par exemple, en remplaçant les sources de chauffage qui ne sont pas adaptées à l'usage prévu). Un tel engagement permet donc également de réduire les dépenses et les coûts en matière de santé⁶.

Outre la reconnaissance croissante de l'importance de répondre à la précarité énergétique, les initiatives législatives de l'UE se fondent de plus en plus sur les droits fondamentaux⁷. La directive européenne sur l'électricité, par exemple, dispose qu'elle doit être interprétée et mise en œuvre conformément à la Charte des droits fondamentaux de l'UE, tandis que les récentes propositions de révision des directives sur l'efficacité énergétique et la performance énergétique des bâtiments font explicitement référence au droit à l'aide au logement énoncé à l'article 34 de ladite Charte, afin de garantir une existence décente à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Ces propositions font également expressément référence au Socle des droits sociaux de l'UE de 2017, y compris au droit à l'aide au logement énoncé en son Principe 19, et au droit à des services essentiels de bonne qualité, y compris l'accès à l'énergie, énoncé en son Principe 20⁸. Néanmoins, il est encore difficile de déterminer comment le droit international, régional et national contemporain des droits humains va trouver à s'appliquer précisément et concrètement aux diverses manifestations et facteurs de la pauvreté énergétique en Europe⁹.

Parmi les différents droits humains dont peut dépendre l'accès aux services énergétiques modernes, comme le droit à une vie digne, à un niveau de vie suffisant ou à la santé, le « droit à un logement convenable » se démarque comme un droit clé¹⁰. Le présent article explique briève-

4. Johannes Thema et Floris Vondung, *EPOV Indicator Dashboard: Methodology Guidebook*, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH: 2020 ; Ana Stojilovska et al, *Energy Poverty and Emerging Debates: Beyond the Traditional Triangle of Energy Poverty Drivers*, 2022, 169 Energy Policy 113181.

5. Directive de l'UE sur l'électricité 2019/944, considérant 59.

6. Recommandation de la Commission (UE) 2020/1563 du 14 octobre 2020 sur la précarité énergétique, JO L 357/35.

7. Voir par exemple Hesselman (2023a).

8. Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'efficacité énergétique*, 14 juillet 2021, COM(2021) 558 finale, considérant (95) ; Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments*, 15 décembre 2021, COM/2021/802 finale.

9. Voir Marlies Hesselman, *Human Rights and Access to Energy Services*, Thèse de doctorat, Faculté de droit de l'Université de Groningue, publication 2023b ; Panos Merkouris, *Is Cutting People's Electricity Off 'Cut Off' from the Ratione Materiae Jurisdiction of the CJEU and the ECtHR?*, in Hesselman, Hallo de Wolf, Toebe (eds), *Socio-Economic Human Rights in Essential Public Services Provision*, Routledge 2017 ; Stephen Tully, *The Contribution of Human Rights to Universal Energy Access*, 2006, 4 Northwestern Journal of International Human Rights 518 ; Adrian Bradbrook, Judith Gardam and Monique Cormier, *A Human Dimension to the Energy Debate: Access to Modern Energy Services*, 2008, 26 Journal of Natural Energy & Resources Law 526.

10. Hesselman (2023b).

ment certaines normes découlant du droit international au logement, et leur pertinence pour la réduction de la précarité énergétique, en particulier en Europe.

Le droit humain à un logement convenable et (le droit à) l'accès aux services énergétiques modernes

Le droit fondamental à un logement convenable a été juridiquement reconnu comme un droit humain dans plusieurs traités internationaux et régionaux relatifs aux droits humains, que tous les États membres de l'UE ont ratifiés, y compris le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)¹¹, la Convention des droits de l'enfant (1989)¹² et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)¹³. La principale formulation du droit au logement est inscrite à l'article 11 du PIDESC qui stipule que toute personne a « *droit à un niveau de vie suffisant* », y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants. Au fil du temps, d'autres droits secondaires ont été interprétés dans cette disposition, notamment les droits à l'eau et à l'assainissement, ainsi que, plus récemment, l'accès à des services énergétiques abordables.

Tant le droit à un niveau de vie suffisant que le droit au logement peuvent être considérés comme des « *droits parapluies* » : ils sont étroitement liés à d'autres droits humains, comme les droits à des services essentiels ou à un cadre de vie sain¹⁴. Depuis le début des années 1990, les organes internationaux de contrôle du respect des droits humains ont toujours soutenu que le droit à un logement convenable ne devait pas être interprété « *dans un sens étroit ou restreint* ». Il n'implique pas seulement d'avoir « *un toit au-dessus de sa tête* », mais également « *un endroit où l'on peut vivre en sécurité, dans la paix et la dignité* », avec des possibilités de développement complet et libre de la vie humaine¹⁵. Le contenu du droit au logement s'est progressivement élargi avec l'évolution de la jurisprudence et de la doctrine. Il continue de s'étendre en réponse à de nouvelles problématiques, telles que la précarité énergétique, le changement climatique, la transition juste et d'autres nouvelles menaces pour les droits humains.

Par exemple, en 2020, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement a affirmé que la pandémie de COVID-19 « *a par ailleurs démontré de façon frappante que l'accès à un logement fonctionnel (avec eau courante, électricité, chauffage et Internet) est une question de survie et, dès lors, un aspect essentiel du droit à un logement convenable* ». Il a noté que « *certaines de ces éléments étaient déjà bien reconnus dans la législation relative aux droits de l'Homme, mais d'autres (...) se sont révélés essentiels* » pendant les confinements, les périodes d'isolement et le télétravail¹⁶. En 2022, il a en outre constaté qu'à la lumière de la crise climatique et de la transition juste qu'elle nécessite, le droit au logement devait être interprété de manière à inclure un

11. Doc ONU A/63/16, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, G.A. Res. 2200A (XXI), 1966.

12. Doc ONU CRC/C/GC/10 [1989].

13. Doc ONU CEDAW/C/TUN/3-4 [2000].

14. Voir Jessie M Hohmann, *Housing as a Right*, in Katharine Young and Malcolm Langford, Oxford Handbook on Economic, Social and Cultural Rights, Oxford University Press, 2022.

15. CDESC, Observation Générale n° 4: Le droit au logement convenable (art. 11 (1) du Pacte), 13 décembre 1991, Doc ONU E/1992/23, para. 7.

16. CDH, *COVID-19 et droit au logement*, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit au logement convenable, 27 juillet 2020, Doc ONU A/75/148, para. 20.

autre élément essentiel : la « *durabilité* »¹⁷. Pour veiller à ce que le droit à un logement convenable soit interprété conformément au droit à un environnement propre, sain et durable, les politiques publiques doivent adopter des perspectives multidimensionnelles et pérennes, notamment en matière d'efficacité énergétique, de rénovation et de réduction de la précarité énergétique, et poursuivre une « *transition à un logement juste pour tous, fondé sur les droits de l'Homme, résilient face aux changements climatiques et neutre en carbone* »¹⁸.

Le fondement et le contenu normatif du droit humain au logement découlent de l'interprétation officielle de l'article 11 du PIDESC par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies dans son Observation générale n° 4 sur le droit au logement (1991). Selon ce document, « *l'adéquation* » du logement dans un contexte donné dépendra de plusieurs facteurs, parmi lesquels *la disponibilité, l'abordabilité et l'habitabilité* d'un logement convenable. Ces normes valent toujours, même si, selon les besoins locaux, personnels, culturels, climatologiques ou écologiques, leur mise en œuvre peut être différente¹⁹.

Ces trois éléments normatifs sont importants pour comprendre la pertinence du droit au logement pour lutter contre la précarité énergétique. Tout d'abord, la « *disponibilité* » du logement peut se référer non seulement à l'existence de logements convenables en quantité suffisante pour tous, mais plus spécifiquement aussi à la « *disponibilité de services, matériaux, équipements et infrastructures* » nécessaires pour jouir d'un logement convenable²⁰. Selon la pratique juridique de l'ONU et européenne, « *un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition* », incluant spécifiquement « *l'énergie pour la cuisine, le chauffage et l'éclairage* »²¹. Les services énergétiques essentiels aux ménages comprennent également ceux qui sont nécessaires à l'accès à l'information (numérique), à la communication et à l'éducation (par exemple Internet, le téléphone, la télévision ou la radio), à l'utilisation d'équipements de santé ou d'appareils d'assistance, au stockage des aliments ou à l'hygiène personnelle et domestique (par exemple, pour chauffer de l'eau)²².

Dès lors, la notion de logement convenable englobe certaines exigences élémentaires en termes de commodités de base. Le respect, la protection et la réalisation du droit fondamental à un logement convenable impliquent que les États prennent des mesures positives, au maximum de leurs ressources disponibles, et élaborent des lois et des politiques qui permettent qu'il soit garanti pour tous – par l'État lui-même comme par les personnes privées. Une mesure concrète découlant du droit au logement serait que les États fassent en sorte que les coupures d'énergie consécutives à une impossibilité pure et simple de payer des services essentiels soient interdites, à tout le moins évitées en veillant à ce qu'ils soient toujours abordables pour tous²³. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a fait part de sa préoccupation à l'égard de « *la pratique consistant à couper le gaz et l'électricité pour non-paiement des factures* » et par le nombre élevé de

17. CDH, *Vers une transformation juste : crise climatique et droit au logement*, Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable, 23 décembre 2022, Doc ONU A/HRC/52/28, points 5 et 63. Pour d'autres informations sur la durabilité, voir Hesselman (2023b), chapitre 3.

18. *Idem.* paras. 71, et 73-74.

19. CDESC (1991) para. 8.

20. CDESC (1991) para. 8(b).

21. CDESC (1991) para. 8(b) ; Comité européen des droits sociaux, Réclamation n° 110/2014: *Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH) c. Irlande*, Décision sur le bien-fondé du 12 mai 2017, paras. 106, 109.

22. *Ibid.* Voir également plus généralement Hesselman, 2023b.

23. Voir Hesselman, 2023b.

personnes en situation de précarité énergétique en Allemagne et en Belgique, en particulier parmi les personnes à faible revenu et bénéficiant de prestations sociales. Il a recommandé à ces gouvernements « *de prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que tous les ménages soient en mesure de pourvoir à leurs besoins fondamentaux en électricité* », destinées notamment à « *garantir une fourniture minimale en énergie, y compris lors de la mise en place de compteurs* » et à « *éviter ainsi les coupures d'électricité imposées aux ménages qui n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins minimums.* »²⁴. Les États ont également été invités à élargir l'accès aux tarifs sociaux de l'énergie et à augmenter les ressources financières des programmes d'aide associés²⁵.

Plus largement, l'Observation générale n°4 précise que le caractère abordable d'un logement convenable suppose que l'ensemble des coûts afférents au logement, y compris le loyer, les charges, les services publics ou les taxes, par exemple, ne soit pas « *disproportionné aux revenus* »²⁶. Le coût financier du logement ne doit pas menacer ou compromettre « *la satisfaction d'autres besoins fondamentaux* »²⁷. Il s'agit là de principes juridiques importants fondés sur les droits humains et permettant de maintenir à un niveau abordable les coûts du logement dans leur ensemble.

Les organes de l'ONU ont également précisé que les États sont tenus de réglementer et de subventionner les coûts pour ceux qui n'ont pas les moyens de jouir d'un logement convenable, y compris au moyen de mesures ciblées sur les plus pauvres²⁸. Ces obligations englobent la rénovation et l'efficacité énergétique des logements. Selon les organes de surveillance des droits humains des Nations Unies, l'efficacité énergétique doit être généralisée, abordable et accessible à tous, y compris aux ménages à faible revenu. Les programmes d'efficacité énergétique doivent être conçus de manière à « *ne pas compromettre l'accessibilité financière* » ou à affecter la sécurité d'occupation des personnes concernées (*via* par exemple une « *gentrification climatique* »). À l'inverse, les programmes d'efficacité énergétique doivent « *lutter de manière proactive contre la précarité énergétique* »²⁹. De nouvelles propositions de modification des directives de l'UE sur l'efficacité énergétique stipulent également que « *les fonds publics disponibles au niveau national et au niveau de l'Union devraient être investis de manière stratégique dans des mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique, notamment au profit des clients vulnérables, des personnes touchées par la précarité énergétique et des personnes vivant dans des logements sociaux* »³⁰. Cependant, il sera important de contrôler la mise en œuvre effective et équitable de ces objectifs. En ce sens, il est encourageant de voir que les propositions de nouvelles législations précisent également que :

« *Les États membres devraient autonomiser et protéger toutes les personnes de manière égale, sans distinction fondée sur le sexe, le genre, l'âge, le handicap, la race ou l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, la religion ou la croyance, et veiller à ce que les personnes*

24. CDESC, *Observations finales pour la Belgique*, 26 mars 2020, E/C.12/BEL/CO/5, paras. 42-43, <https://www.ohchr.org/fr/documents/concluding-observations/ec12belco5-committee-economic-social-and-cultural-rights> ; CDESC, *Observations finales pour l'Allemagne*, 27 novembre 2018, E/C.12/DEU/CO/6, paras. 56-57, <https://digitallibrary.un.org/record/1653881?ln=fr>.

25. *Ibid.*

26. CDESC (1991) para. 8(c).

27. CDESC (1991) para. 8(c) ; voir également OHCHR 2013.

28. Voir : CDH, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable : Mission en Serbie et au Kosovo*, 26 février 2016, Doc ONU A/HRC/31/54/Add.2., para. 100 ; CDH, 2022, A/HRC/52/28, paras. 42, 56, 74 ; CDH, *Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur la pauvreté extrême et les droits de l'Homme : Transition juste*, 7 octobre 2020, Doc ONU A/75/181/Rev.1, para. 26, 29-35.

29. *Ibid.*

30. COM/2021/558 finale, para. 97.

les plus touchées ou les plus exposées au risque d'être touchées par la précarité énergétique, ou les plus exposées aux effets néfastes de la précarité énergétique, bénéficient d'une protection adéquate. En outre, les États membres devraient veiller à ce que les mesures d'efficacité énergétique n'aggravent pas les inégalités existantes éventuelles, notamment sur le plan de la précarité énergétique »³¹.

L'« habitabilité » est également un concept clé pour la réduction de la précarité énergétique. Un logement convenable doit protéger les habitants « *du froid, de l'humidité, de la chaleur, de la pluie, du vent ou d'autres menaces pour la santé* », ainsi que des « *risques structurels et vecteurs de maladies* », et assurer la sécurité physique des habitants³². Comme l'explique L. Sunderland, l'amélioration de l'efficacité énergétique et du confort thermique des logements est un volet majeur de la réduction de la précarité énergétique et de la transition énergétique. Cela concerne non seulement le chauffage et le confort thermique (chaleur adéquate), mais aussi pour la « *précarité énergétique d'été* » et le nonaccès aux systèmes de refroidissement. Ce problème est de plus en plus présent dans la documentation consacrée à la précarité énergétique et la jurisprudence en matière de droits humains³³.

Le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté a exprimé son inquiétude quant au fait que les ménages pauvres en Espagne pouvaient se trouver en proie à des dilemmes inacceptables, poussés à choisir entre « *se chauffer ou nourrir leur famille* » en hiver, et confrontés à une nécessité (inabordable) de la climatisation en été³⁴. Ils craignent que la précarité énergétique n'ait des conséquences « *dramatiques* » en été, d'autant plus que le réchauffement climatique et les tensions dues à la chaleur s'intensifient : « *les familles pauvres sans accès à l'électricité ou à la climatisation* » risquent de plus en plus de souffrir de maladies liées à la chaleur et même de mourir³⁵. Par conséquent, le gouvernement espagnol a été invité par le Rapporteur Spécial à élargir l'accès au système national de « *bonus social* », qui subventionne les factures d'énergie de certaines personnes, et à veiller à ce que l'approvisionnement en énergie ne soit pas coupé aux ménages vulnérables³⁶.

L'Espagne a également été critiquée pour ses pratiques consistant à couper l'approvisionnement en énergie essentielle des ménages vivant dans des quartiers informels, y compris avec enfants, en plein hiver. Les organes de l'ONU font remarquer que le droit au logement exige « *un accès permanent [...] au chauffage et à l'éclairage, aux installations sanitaires et aux toilettes, et au stockage de la nourriture* »³⁷. Toute initiative visant à dissuader les personnes « *de rester dans des campements ou des quartiers informels en leur refusant [...] des besoins fondamentaux* » équivaut à un « *traitement cruel et inhumain* » et constitue « *une violation de plusieurs droits humains, y compris le droit à la vie, au logement, à la santé, à l'eau et à l'assainissement* »³⁸. Plus précisément,

31. *Ibid*, para. 99.

32. CDH, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit au logement convenable : Sécurité d'occupation*, 14 mars 2006, Doc ONU E/CN.4/2006/41, Annexe avec les Principes, 55.

33. Harriet Thomson et al, *Energy Poverty and Indoor Cooling: An Overlooked Issue in Europe* (2019) 196 *Energy and Buildings* 21-29; Marlies Hesselman, *Addressing the Energy-Poverty Health Nexus Through International Human Rights Law*, *Health and Human Rights Journal* (juin 2023).

34. CDH, *Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme : Visite en Espagne*, 2020, A/HRC/44/40/ADD.2, para. 9, 40.

35. *Idem*, para. 50.

36. *Idem*, para. 40.

37. OHCHR, *Communication conjointe des procédures spéciales de l'ONU en Espagne*, 18 décembre 2020, ESP 6/2020, 4.

38. *Idem* 5.

« priver le logement de l'un des services essentiels qui permet aux habitants de se protéger du froid » pendant les mois où les températures sont les plus basses constitue une violation des droits humains³⁹. Le gouvernement espagnol a donc été invité à « prendre les mesures nécessaires pour rétablir d'urgence l'approvisionnement en électricité des familles touchées », considérant notamment l'arrivée imminente de l'hiver⁴⁰, et à expliquer en détail les mesures prises, « législatives et autres, pour garantir aux familles en situation de vulnérabilité économique de ne pas subir de coupures d'électricité »⁴¹.

La position de ces organismes internationaux n'est pas contraignante et ces derniers ne disposent pas du pouvoir de faire exécuter leurs décisions au niveau international ou national. Toutefois, du point de vue de l'interprétation et de l'évolution normative du contenu juridique des droits humains internationaux, ces déclarations sont tout à fait pertinentes. Les États ont l'obligation juridique d'appliquer de bonne foi les traités relatifs aux droits humains et, dans de nombreux cas, les tribunaux nationaux peuvent mettre en œuvre ces droits au niveau national, de manière contraignante.

Plus généralement, le critère d'habitabilité implique la mise en place par les États d'une stratégie de logement fondée sur les droits, en consultant et faisant participer les populations concernées, incluant l'élaboration et l'application de « normes de qualité minimale de chauffage, d'isolation et d'installations électriques dans les logements (locatifs) », ainsi que d'autres normes utiles et importantes constitutives des conditions de logement adéquates⁴². L'Organisation Mondiale de la Santé a rédigé plusieurs documents d'orientation à cet égard, par exemple, sur la qualité de l'air intérieur et les pratiques de chauffage ou de cuisson à combustible solide, la prévention de l'humidité et des moisissures, ou les températures intérieures saines.

Le droit fondamental au logement exige des États l'obligation positive, tant au niveau local que national, de veiller à ce que leur parc de logements soit surveillé, entretenu et amélioré⁴³.

Faut-il reconnaître un droit distinct à l'énergie (services) ?

Les développements précédents conduisent à se demander s'il n'est pas temps de reconnaître le « droit à l'énergie (aux services) » comme un droit plus « autonome » au titre de l'article 11 du PIDESC, en vertu du droit à un niveau de vie suffisant ou découlant du droit au logement. L'un des principaux avantages d'une telle reconnaissance est qu'elle permettrait le développement d'un ensemble de droits et d'obligations spécifiques au domaine de l'accès à l'énergie et de la précarité énergétique. Une telle évolution concorde avec les appels à la reconnaissance d'un « droit à une énergie propre et abordable » en droit de l'UE par la société civile (*via* notamment la Coalition pour le droit à l'énergie), et avec le Principe 20 du Socle européen des droits sociaux.

Les productions publiées dans le cadre des procédures spéciales des Nations Unies ont également relevé que, compte tenu de l'importance de l'électricité pour le droit à un niveau de vie suffisant,

39. *Ibid.*

40. *Ibid.*

41. *Idem* 6.

42. CDESC, *Observations finales sur la Nouvelle Zélande*, 1^{er} mai 2018, Doc ONU E/C.12/NZL/CO/4, para. 40(d) ; HRC, *Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur le logement convenable : Visite en Serbie et au Kosovo*, 26 février 2016, Doc ONU A/HRC/31/54/Add.2., para. 100.

43. CDH, 2016, Doc ONU A/HRC/31/54/Add.2, para. 28 ; CDESC, 1991, 12-14.

le droit au logement et le droit à la santé, les normes juridiques internationales élaborées pour le droit à l'eau comme service essentiel peuvent inspirer la réglementation et la mise en œuvre d'un droit à l'énergie en tant que droit humain. Ces normes porteraient, notamment, sur la quantité, la qualité, la sécurité, la régularité, l'abordabilité et l'accessibilité des services énergétiques⁴⁴.

En résumé, un droit spécifique à l'énergie permettrait de définir des obligations positives et négatives plus concrètes, ainsi que des normes appropriées en matière de droits humains, pour l'accès à des services énergétiques abordables, fiables et de bonne qualité. Plus précisément, il permettrait d'élaborer des normes similaires à celles qui s'appliquent en matière de droit à l'eau, parmi lesquelles les normes de disponibilité, d'accessibilité (économique, matérielle, non discriminatoire et informationnelle), d'acceptabilité (culturelle, fondée sur le cycle biologique ou sur le genre) et de qualité (technique et scientifique, entre autres)⁴⁵. En outre, cela permettrait de rendre visibles les enjeux de durabilité de l'accès à l'énergie (services) en tant que droit humain, en termes d'efficacité énergétique, d'accès aux énergies renouvelables, de propreté et de sécurité des combustibles utilisés, ou d'absence d'effets néfastes pour la santé, etc.

Aujourd'hui, les obligations juridiques sont peu développées⁴⁶, bien qu'il soit désormais reconnu que la protection des droits humains à l'ère du changement climatique, d'une transition juste et de la réduction de la précarité énergétique implique « *l'élargissement de l'accès à l'électricité produite de manière respectueuse de l'environnement et à d'autres sources d'énergie vertes lorsque les ménages dépendent encore d'énergie fossile pour se chauffer, cuisiner et d'autres besoins* »⁴⁷. Plusieurs dimensions du droit à l'énergie doivent encore être précisées, notamment en tenant compte des contributions des personnes affectées. Les normes relatives à des droits existants fourniront une base solide pour inspirer son développement à l'avenir⁴⁸.

Conclusions

Une perspective fondée sur les droits humains est importante dans l'élaboration des normes et des politiques relatives à la précarité énergétique, à la transition énergétique et à l'action climatique. Les droits fondamentaux internationaux comprennent des droits et des obligations qui doivent être respectés, protégés et mis en œuvre⁴⁹. Ils sont dus à chaque individu, en particulier aux plus marginalisés et aux plus vulnérables. Les normes destinées à garantir les droits humains doivent être intégrées aux initiatives législatives de l'UE et des États membres relatives à l'accès aux services énergétiques, à l'action pour le climat et au logement convenable, par exemple *via* le

44. Voir OHCHR, 2013 ; CDESC, 2017 ; voir également Marlies Hesselman, *The Right to Energy*, in Binder et al (eds) Edward Elgar Encyclopedia on Human Rights, Edward Elgar 2022 ; Hesselman 2023a.

45. Hesselman (2023a) ; voir également Marlies Hesselman, Brigit Toebes and Antenor Hallo de Wolf, *International Guideposts for Essential Public Services Provision*, in Hesselman, Toebes and Hallo de Wolf (eds), *Socio-Economic Human Rights in Essential Public Services Provision*, Routledge 2017.

46. Voir Hesselman 2023a ; Margaretha Wewerinke, *A Human Rights Approach to Energy : Realizing the Rights of Billions Within Ecological Limits*, 2022, 31 Review of European, Comparative and International Environmental Law, 16-25.

47. CDH, 2022, para. 70(a) ; Voir également la discussion sur le critère de durabilité, Hesselman 2023a.

48. Voir Hesselman, 2022 ; Tully, 2006 ; Lars Löfquist, *Is There a Universal Human Right to Electricity?*, 2020, 24, International Journal of Human Rights, 711-723 ; Giovanni Frigo et al, *Energy and the Good Life: Capabilities as the Foundation of the Right to Access Energy Services*, 2021, 22, Journal of Human Capabilities and Development, 218-248 ; Gordon Walker, *The Right to Energy: Meaning, Specification and the Politics of Definition*, 2015, 378, L'Europe En Formation, 26-38.

49. Hesselman (2023a).

programme de l'UE pour une meilleure réglementation⁵⁰. Les systèmes juridiques et politiques nationaux doivent également permettre leur réalisation.

À défaut, les personnes concernées peuvent s'appuyer sur les traités internationaux ou sur les lois et constitutions nationales pour dénoncer leur situation de précarité énergétique en tant que violation des droits humains. Ces derniers constituent un outil à la fois juridique et conceptuel pour lutter contre les inégalités (structurelles) existantes, et pour exiger une meilleure satisfaction de besoins reconnus comme fondamentaux, ainsi qu'un meilleur contrôle et une responsabilisation des États et des acteurs de ce secteur à cet égard.

À l'heure actuelle, peu d'affaires judiciaires ont traité de la façon dont le droit international relatif aux droits humains pourrait être utilisé pour améliorer l'accès aux services énergétiques et l'habitabilité dans le contexte de la précarité énergétique, ou pour interdire les coupures d'énergie⁵¹. Au niveau national, des recours ont été engagés et ont produit des résultats significatifs, et il convient de bien comprendre ces évolutions. Jusqu'à présent, ils ont permis la reconnaissance juridique par les tribunaux de l'énergie en tant que droit humain et ont conduit à d'importants changements dans les pratiques et dans la législation⁵².

Les organisations de la société civile européenne ont un rôle majeur à jouer dans l'inscription du droit à l'énergie à l'ordre du jour des décideurs politiques, des tribunaux et des organes institutionnels de protection des droits humains. Le fondement de cette démarche peut être le droit au logement, ou encore d'autres droits liés au logement, comme l'accès aux services essentiels ou à une vie digne.

50. Voir *idem* ; Marlies Hesselman, *Human Rights and EU Climate Law*, in Woerdman et al (eds) *EU Essential Climate Law* (Edward Elgar 2021) ; Agence européenne des droits fondamentaux, *Application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le processus législatif et l'élaboration des politiques à l'échelle nationale*, FRA: 2018 ; Commission européenne, *Directives pour une meilleure réglementation*, 3 novembre 2021, SWD(2021) 305 final, 5, 35-36 ; Commission européenne, *Guide pour une meilleure réglementation*, 3 novembre 2021, Outil #29 sur les droits fondamentaux.

51. Voir Hesselman (2022).

52. *Ibid*, et plus récemment la législation fondée sur les droits de la Haute-Cour d'Israël a récemment conduit à une augmentation du nombre de ménages protégés contre les déconnexions, ainsi qu'à l'adoption du droit à l'énergie dans les procédures judiciaires : <https://www.english.acri.org.il/post/historic-achievement-380-000-households-will-be-protected-from-power-cuts>.

Des normes de logement « décentes » pour réduire la précarité énergétique

Louise Sunderland

Conseillère principale, Regulatory Assistance Project (Angleterre)

La précarité énergétique est généralement définie comme l'impossibilité pour les ménages de bénéficier de services énergétiques, d'un niveau suffisant et à un coût abordable¹. Elle trouve son origine dans l'interaction de trois grands facteurs : de faibles revenus, des besoins énergétiques importants en raison de logements mal isolés et d'appareils énergivores, et des prix de l'énergie élevés. En outre, de nombreux ménages en Europe n'ont pas un accès garanti à des sources d'énergie suffisantes, notamment lorsqu'ils dépendent de combustibles hors réseau tels que la biomasse.

Les mesures prises par les autorités nationales et locales en vue de réduire la précarité énergétique peuvent prendre de nombreuses formes, mais se divisent principalement en trois catégories : le soutien aux revenus ; l'aide au paiement des factures d'énergie ; la réduction de la consommation d'énergie grâce à des mesures d'efficacité énergétique. Cette troisième approche, l'amélioration de la performance énergétique des logements, est la solution la plus durable et pérenne². Elle répond à l'une des premières causes structurelles de la précarité énergétique, un logement inadéquat, et permet d'éviter les conséquences négatives pour la santé humaine engendrées par des habitations froides et humides³.

Une grande partie du parc immobilier de l'UE est inefficace sur le plan énergétique et environ 75 % des logements ont besoin d'une rénovation⁴. Les ménages à faible revenu sont beaucoup plus susceptibles de vivre dans des logements inefficaces ou défectueux. Dans les pays membres de l'UE, 7 % des citoyens appartenant au décile des revenus les plus élevés déclarent vivre dans un logement dont la toiture fuit, dont les murs, les planchers ou les fondations sont humides, les cadres de fenêtres ou les planchers dégradés. Dans le décile des revenus les plus bas, ce pourcentage s'élève à 22 %⁵.

1. EU Energy Poverty Observatory, *Addressing energy poverty in the European Union: State of play and action*, 2019. https://www.energypoverty.eu/sites/default/files/downloads/observatory-documents/19-06/paneureport2018_updated2019.pdf

2. Ugarte, S., van der Ree, B., Voogt, M., Eichhammer, W., Ordoñez, J.A., Reuter, M., Schlomann, B., Lloret, P., & Vilafila, *Energy efficiency for low-income households*, Direction-Générale des Politiques internes, 2016. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/595339/IPOL_STU\(2016\)595339_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/595339/IPOL_STU(2016)595339_EN.pdf)

3. Geddes, I., Bloomer, E., Allen, J. & Goldblatt, P., *The health impacts of cold homes and fuel poverty*. Service de l'épidémiologie et de la santé publique, UCL, 2011. <https://www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/the-health-impacts-of-cold-homes-and-fuel-poverty/the-health-impacts-of-cold-homes-and-fuel-poverty.pdf>

4. Buildings Performance Institute Europe, *97% of buildings in the EU need to be upgraded* [Factsheet], 2017. <https://www.bpie.eu/publication/97-of-buildings-in-the-eu-need-to-be-upgraded>

5. Tableau 4 dans Sunderland, L., Jahn, A., Hogan, M., Rosenow, J., & Cowart, R., *Equity in the energy transition: Who pays and who benefits?*, Regulatory Assistance Project, 2020. <https://www.raonline.org/knowledge-center/equity-in-energy-transition-who-pays-who-benefits>

Une étude des politiques de lutte contre la précarité énergétique dans les États membres montre que si la plupart ont mis en place des aides ciblées sur la facture d'énergie, le prix du carburant, ou un complément de revenu, ils sont moins nombreux à mener des programmes spécifiques d'efficacité énergétique et de rénovation des logements destinés aux ménages à faible revenu⁶.

Veiller à ce que tous les logements en Europe répondent à des normes de décence, y compris d'efficacité énergétique, soutient non seulement le droit à un logement convenable reconnu par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies⁷, mais également le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'énergie, qui est inscrit dans le principe 20 du Socle européen des droits sociaux⁸.

Normes énergétiques obligatoires pour les logements

Les normes de performance énergétique obligatoires pour les logements sont des outils stratégiques destinés à assurer que l'ensemble du parc de logements soit amélioré et réponde à des exigences minimales. L'avantage de cette approche générale, par rapport aux programmes qui, visant spécifiquement la rénovation de logements occupés par des ménages à faible revenu ou en situation de précarité énergétique, est de garantir à tous l'accès à un logement décent. Tout logement dans lequel un ménage s'installe devrait respecter la norme minimale. Ainsi, un certain nombre de pays européens ont instauré ou envisagent d'instaurer de telles normes pour les logements privés, comme le résume le tableau ci-dessous⁹.

Juridiction	Logements cibles	Norme	Date d'exécution
France	Logements privés	Certificat de performance énergétique* label E	2028
France	Logements locatifs	Consommation inférieure à 450 kWh/m ² /an	2023
Angleterre & Pays de Galles	Logements locatifs privés	Certificat de performance énergétique* label E	2020 (à partir de 2018 au changement de locataire)
Écosse (proposition)	Logements locatifs privés	Certificat de performance énergétique* label C	2028 (à partir de 2025 au changement de locataire)
Écosse (proposition)	Logements occupés par leurs propriétaires	Certificat de performance énergétique* label C	2033 (à partir de 2025 au moment de la vente)
Flandre, Belgique	Tous les logements (mais appliqué uniquement pour les locations)	Isolation de la toiture Double vitrage	2020 2023

* Les certificats de performance énergétique sont les cadres nationaux d'évaluation et de notation introduits par les pays de l'UE et requis par la directive sur la performance énergétique des bâtiments. Ils notent les bâtiments sur une échelle de A à G (généralement), A étant la meilleure performance et G étant la pire. Ces catégories ne sont pas harmonisées dans l'ensemble de l'Europe, de sorte que des logements portant le même label PEB n'auront pas le même niveau de performance dans différents pays. Davantage de pays utilisent ces normes dans le secteur du logement social. Les normes de logement social ne sont pas prises en considération ici, étant donné la structure de propriété différente de ce parc. Dans de nombreux pays, le logement social est en moyenne plus performant que le reste du parc immobilier.

6. EU Energy Poverty Observatory, *Member State reports on energy poverty 2019*, 2020. <https://energy-poverty.ec.europa.eu/discover/practices-and-policies-toolkit/publications/epov-member-state-reports-energy-poverty-2019-en>.

7. « Un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition », comme « de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage », ainsi qu'une protection contre « le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres menaces à la santé. » Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU (1991). *Observation générale n° 4: Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte)*, E/1992/23. <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>.

8. Commission européenne, *Socle européen des droits sociaux*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=fr>.

9. Sunderland, L., & Santini, M., *Next steps for MEPS: Designing minimum energy performance standards for European buildings*, Regulatory Assistance Project, 2021, <https://www.raponline.org/knowledge-center/next-steps-for-meps-designing-minimum-energy-performance-standards-for-european-buildings> ; Sunderland, L. et Santini, M., *Case studies: Minimum energy performance standards for European buildings*, Regulatory Assistance Project, 2020, <https://www.raponline.org/knowledge-center/case-studies-the-minimum-energy-performance-standards-for-european-buildings/>.

Les normes en Europe et au-delà¹⁰ portent principalement sur les logements locatifs privés. Les locataires sont plus exposés aux logements de mauvaise qualité, car ils n'ont pas le droit d'améliorer leur logement et les propriétaires sont peu incités à le faire. Les normes se concentrent sur les logements les moins performants et tendent à exiger qu'ils soient rénovés afin qu'ils n'entrent plus dans cette catégorie. Une approche légèrement différente est adoptée en Flandre qui, comme en Australie et en Nouvelle-Zélande, se base sur l'isolation ou le chauffage, comme indicateurs de performance adéquate¹¹.

Ces exigences font l'objet d'une attention croissante dans toute l'Europe depuis que la Commission européenne a lancé, en 2020, sa « Stratégie pour une vague de rénovations »¹², qui envisage l'introduction de critères communs. En décembre 2021, la Commission publie sa proposition de révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments¹³. Dans celle-ci, les normes minimales proposées suivent largement les exemples nationaux, qui imposent que les logements les moins performants, avec les certificats de performance énergétique G et F, soient améliorés en vue d'atteindre un label énergétique supérieur, F et E, d'ici 2030 et 2033 respectivement. À la date de cette publication, elles sont en cours de négociation.

L'établissement d'obligations minimales de performance énergétique pour les logements pourrait protéger les ménages à faible revenu des logements de très mauvaise qualité, en s'attaquant à l'une des principales causes de la précarité énergétique et à un facteur contribuant plus largement aux inégalités. Toutefois, la norme ne garantit pas - à elle seule - l'effectivité des droits à un logement convenable et aux services (énergétiques) essentiels.

Étude de cas au Royaume-Uni : les normes et les droits ne garantissent pas la rénovation et un logement décent

Le Royaume-Uni est peut-être le premier pays européen à avoir introduit et appliqué des normes énergétiques minimales juridiquement contraignantes dans les logements privés. La première législation en ce sens pour les locations privées en Angleterre et au Pays de Galles a été adoptée en 2011¹⁴ et les règlements définissant ses conditions de mise en œuvre ont été publiés en 2015¹⁵. Toutefois, le développement des normes de logement remonte à plus loin.

10. D'autres normes qui traitent des logements locatifs existent en Nouvelle-Zélande, à Victoria en Australie et à Boulder, au Colorado, aux États-Unis, Sunderland, L., & M. Santini., *Filling the policy gap: Minimum energy performance standards for European buildings*, Regulatory Assistance Project, 2020.

<https://www.raponline.org/knowledge-center/filling-the-policy-gap-minimum-energy-performance-standards-for-european-buildings>

11. En Flandre, une isolation minimale de la toiture et un double vitrage sont exigés pour les logements, bien qu'ils ne soient appliqués que pour les logements locatifs. En Nouvelle-Zélande, l'isolation de la toiture et du sol et un système de chauffage fixe sont requis pour les logements locatifs privés. À Victoria, en Australie, les appareils de chauffage et de climatisation doivent respecter les normes minimales d'efficacité dans les logements locatifs privés.

12. Commission européenne, *Une vague de rénovations: doubler le taux de rénovation pour réduire les émissions, stimuler la reprise et faire reculer la précarité énergétique*, communiqué de presse, 14 octobre 2020.

<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP.20.1835>

13. Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments*, 15 décembre 2021.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1641802763889&uri=CELEX%3A52021PCo802>

14. Loi sur l'énergie 2011. Lois publiques britanniques, 2011 c.16, part 1, chapitre 4 (2011).

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/16/part/1/chapter/4/enacted>

15. Règlements 2015 sur l'efficacité énergétique (locations privées) (Angleterre et Pays de Galles), UK Draft Statutory Instruments, ISBN 978-0-11-112835-0, 2015.

<https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2015/978011128350/contents>

Cette loi se fonde en effet sur un dispositif antérieur d'évaluation de la salubrité et de la sécurité des logements utilisé pour en évaluer les menaces qu'ils présentent pour la santé humaine¹⁶. Ce système classait un logement inférieur au label « E » du PEB¹⁷ (sur une échelle de A à G au Royaume-Uni) comme constituant un risque sanitaire de catégorie 1, défini comme grave et immédiat pour la santé et la sécurité d'une personne. Cette classification d'un logement inefficace sur le plan énergétique au regard du risque sanitaire qu'il fait courrir a d'abord été traduite en une recommandation – « *Norme de logements décents* » – pour les logements sociaux concernés par un large éventail de problèmes liés à la qualité des logements, autres que l'efficacité énergétique, comme les installations sanitaires et l'accessibilité¹⁸. Elle a ensuite inspiré la norme minimale d'efficacité énergétique prévue dans la loi pour les logements locatifs privés, entrée en vigueur en 2016.

Cette dernière a été élaborée, en partie, pour remédier à la forte précarité énergétique dans le secteur locatif privé. À l'époque, 19 % des ménages du secteur privé étaient dans cette situation, contre 8 % des propriétaires-occupants. Environ 50 % des logements locatifs privés visés avec un label de performance énergétique F ou G étaient occupés par des ménages souffrant de précarité énergétique¹⁹.

La norme est entrée en vigueur en trois étapes. À partir de 2016, les locataires pouvaient demander à leur propriétaire de réaliser des travaux pour améliorer leur logement si celui-ci n'y répondait pas. À partir de 2018, les propriétaires étaient tenus d'améliorer les logements lors du changement de locataire ou lors du renouvellement du bail du locataire en place. Depuis 2020, la norme s'applique à l'ensemble du parc de logements locatifs privés, ce qui signifie que les logements faisant l'objet de baux à long terme sont également inclus. L'élaboration et la mise en oeuvre de ces règles fournissent des enseignements sur leur capacité à protéger les ménages contre les logements précaires.

L'application de la loi au cours de la période 2016-2018 reposait sur la demande des locataires, adressée à leur propriétaire, d'effectuer les améliorations requises, avec le soutien de l'autorité locale. Cette méthode sous-estimait le déséquilibre du rapport de force entre les locataires et les propriétaires. Lorsque le locataire veut faire valoir ses droits, il s'expose à un risque d'expulsion en guise de représailles ou d'augmentation de son loyer lorsqu'il demande des réparations et l'entretien de son logement²⁰. En 2019, la connaissance par les locataires de leurs droits en la

16. Département britannique des Communautés et du Gouvernement local, *Housing health and safety rating system: Guidance for landlords property related professionals*, 2006, <https://www.gov.uk/government/publications/housing-health-and-safety-rating-system-guidance-for-landlords-and-property-related-professionals> autorisé par le gouvernement britannique (2004) *Loi de 2004 sur le Logement*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents>.

17. Certificat de performance énergétique du logement.

18. Département britannique des Communautés et du Gouvernement local, *A decent home: definition and guidance*, 2006. <https://www.gov.uk/government/publications/a-decent-home-definition-and-guidance>.

19. Ministère britannique des Affaires, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle, *Improving the Energy Performance of Privately Rented Homes in England and Wales*, Consultation, 2020. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/934534/prs-consultation-2020.pdf.

20. Cromarty, H., *Housing conditions in the private rented sector* (England), House of Commons Library, 2021. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7328/CBP-7328.pdf>

matière était encore faible, comme leur propension à signaler un logement ne répondant pas aux normes²¹, ce qui illustre les limites de cette approche.

Le renforcement des mesures, intervenu en 2018 et 2020, n'a cependant pas garanti la pleine application de la norme ni la décence des logements locatifs privés.

La législation prévoit que les autorités locales sont chargées de la faire respecter. Ces pouvoirs publics ne sont toutefois pas dotés de moyens publics suffisants pour accomplir cette mission, ce qui a été identifié comme un frein au déploiement de la norme²². Le contrôle est d'autant plus difficile que le secteur locatif privé est très peu réglementé au Royaume-Uni. En Angleterre, il n'existe pas de registre des propriétaires, ni de régime d'inspection des logements locatifs, sur lesquels s'appuyer pour vérifier le respect de la norme. Par conséquent, les autorités locales ne disposent pas d'une base de données unique leur permettant d'identifier facilement les logements locatifs et ceux non conformes. Par manque de financement et en raison d'une faible articulation avec les procédures ou les régimes existants, le contrôle s'est avéré insuffisant²³ et le taux de conformité n'avait pas atteint 100 % en 2020²⁴. Un rapport d'évaluation intermédiaire a considéré que si les autorités locales s'employaient activement à sensibiliser les locataires et à faire appliquer la réglementation, les propriétaires seraient alors encouragés à agir²⁵.

En contrepoint de la norme britannique, difficile à mettre en œuvre, celle de Boulder au États-Unis (Colorado) fut totalement observée huit ans après son adoption. Les logements locatifs représentent plus de la moitié du parc immobilier de Boulder. La réglementation a été conçue en concertation avec les différentes parties prenantes, y compris les membres des associations de propriétaires, les experts en matière de performance énergétique et la ville, ce qui a permis de sensibiliser et de rassembler les différents acteurs autour de ce projet commun. Son application se sert des autorisations de mise en location existantes, qui prévoient une inspection des logements tous les quatre ans pour être renouvelées. Elle a également été encouragée par un cadre d'aide financière et opérationnelle porté par un programme de subventions de la Ville en matière d'efficacité énergétique. Enfin, la publicité des logements conformes et non conformes, *via* une base de données en ligne et une carte des immeubles locatifs, a permis la visibilité et la transparence de la performance énergétique du parc immobilier²⁶.

21. RSM UK Consulting LLP, *Enforcing the enhancement of energy efficiency regulations in the English private rented sector*, 2019.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/825485/enforcing-enhancement-energy-efficiency-regulations-English-private-rented-sector.pdf

22. Ministère des Affaires, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle, *Post Implementation Review of the Private Rented Sector Energy Efficiency Regulations*, 2021.

https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2015/962/pdfs/ukxi0d_20150962_en.pdf

23. RSM UK Consulting LLP, 2019.

24. Ministère des Affaires, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle, *Evaluation of the Domestic Private Rented Sector Minimum Energy Efficiency Standard regulations: 2020 Interim Process and Impact Evaluation Report*, 2020. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/969540/domestic-private-rented-sector-minimum-energy-efficiency-standards-interim-synthesis-report.pdf

25. *Ibid.*

26. Petersen, A., & Radhika, L., *Better Rentals, Better City: Policies to Improve Your City's Rental Housing Energy Performance*, Rocky Mountain Institute, 2018. <https://rmi.org/how-cities-can-ensure-better-rentals-for-everyone>

Pour répondre aux défis de la mise en œuvre au Royaume-Uni, le gouvernement a lancé des projets pilotes pour identifier et tester de nouvelles méthodes avec quelques autorités locales. Ces projets portent notamment sur la collecte et la comparaison des données, la sensibilisation et l'engagement des propriétaires par l'intermédiaire d'associations professionnelles et la participation à des forums locaux de propriétaires, organisés par les autorités locales²⁷.

L'expérience du Royaume-Uni illustre donc bien que l'efficacité des normes du logement décent dépend entièrement de leur cadre réglementaire et de son application.

Cadre d'application

Les normes seules ne permettent pas d'améliorer les logements. Une conception efficace et un cadre complet d'habilitation et d'application sont essentiels.

Dans le cadre de la discussion sur l'introduction de normes au niveau européen, les acteurs de la société civile issus de divers groupes sociaux, notamment les organisations travaillant dans les domaines du logement, de la lutte contre le sans-abrisme et de la lutte contre la pauvreté, ont demandé que les nouvelles réglementations soient accompagnées d'un ensemble plus large de garanties sociales²⁸. Il faut notamment protéger les locataires des augmentations de loyer résultant de l'amélioration des logements et des expulsions liées à la gentrification. Les propriétaires devraient également bénéficier de financements suffisants et appropriés à toutes les situations²⁹ afin de veiller à ce que les normes ne deviennent pas un fardeau pour ceux qui sont déjà confrontés à des coûts énergétiques élevés. Enfin, les parties prenantes ont demandé l'intégration de mesures d'efficacité énergétique dans les politiques de production de logements, d'accessibilité financière et de réhabilitation, ainsi qu'un suivi de l'impact social sur l'offre et le coût des logements³⁰.

Qu'est-ce qu'un logement « décent » sur le plan énergétique et climatique ?

Les pays qui instaurent des règles qui seront mises en œuvre dans près d'une décennie, en 2030 ou 2033, doivent se demander ce que sera demain un logement décent. L'Europe s'est fixée un objectif de réduction de 55 % des émissions de carbone pour 2030, ce qui implique une réduction significative de la demande énergétique et une décarbonisation du secteur du bâtiment. Les phénomènes météorologiques extrêmes sont en augmentation et la crise actuelle de l'énergie rappelle le risque élevé de volatilité des prix des combustibles fossiles. Par conséquent, un logement décent ne doit pas se contenter d'échapper à la pire catégorie de performance énergétique actuelle.

27. Centre for Sustainable Energy, *Compliance & Enforcement of the Minimum Energy Efficiency Standard (MEES) in the Private Rented Sector*, 2022, <https://www.cse.org.uk/news/view/2713>.

28. Right to Energy Coalition, *Tackling energy poverty: Ensuring the Renovation Wave delivers to households who need it most*, 2021.

<https://righttoenergy.org/wp-content/uploads/2021/11/Briefing-How-to-alleviate-energy-poverty-in-the-EPBD-1.pdf>.

29. Les cadres en Écosse et en France sont de bons exemples d'aides développées pour s'adapter aux différents revenus et modes d'occupation des ménages. *Home energy programs delivered by energy saving trust on behalf of the Scottish Government*, 2020, <https://energysavingtrust.org.uk/report/home-energy-programmes-delivered-by-energy-saving-trust-in-scotland> ; et Ademe, *Rénovation: Les aides financières en 2022*, 2022, <https://librairie.ademe.fr/cadic/6684/guide-aides-financieres-habitat-2022.pdf>.

30. Maby, C., *Improving energy efficiency in owner-occupied homes in Scotland*, Existing Homes Alliance Scotland, 2020, <https://existinghomesalliancescotland.co.uk/information/istrong-support-for-energy-performance-standards-in-scotlands-homes>.

Les logements qui n'atteignent qu'un faible niveau de performance énergétique et thermique ne seront pas en mesure de protéger les ménages contre les phénomènes météorologiques extrêmes, tels que les vagues de chaleur ou de froid. Ces logements peu performants n'offrent pas de protection en cas de pénurie d'énergie. Ils ne parviennent pas non plus à relever le défi du passage du chauffage à combustible fossile à l'utilisation de sources renouvelables à un prix abordable³¹.

Conclusion

Les droits à un logement convenable et décent et à l'accès à des services essentiels de qualité peuvent être soutenus par l'application de normes minimales obligatoires de performance énergétique. Ces normes sont également un outil essentiel pour réduire la précarité énergétique car elles réduisent l'une des principales inégalités énergétiques structurelles qui en est la source. Pour être efficace, le concept de « logement décent » devrait tenir compte du changement climatique et de la trajectoire future du parc immobilier en matière de performance énergétique. Des habitations qui résistent à l'épreuve du temps, c'est le seul moyen d'éviter qu'ils ne retombent dans la catégorie des bâtiments les moins performants qui présentent un risque pour les ménages à faible revenu. Les droits et les normes qui les sous-tendent ne sont toutefois utiles que si les ménages peuvent s'en prévaloir et en bénéficier.

31. Le chauffage central et les pompes à chaleur, les deux principales options de chauffage propre, fonctionnent tous deux plus efficacement lorsqu'ils fournissent de la chaleur à des températures plus basses grâce à des systèmes de distribution de chaleur à eau (tuyaux, radiateurs et chauffage par le sol). Pour permettre aux logements d'être chauffés aux températures intérieures requises, l'efficacité thermique minimale du bâtiment et la taille des tuyaux et des radiateurs sont importantes. Sunderland, L., *How much insulation is needed? A low-consumption, smart comfort standard for existing buildings*, Regulatory Assistance Project, 2022.

<https://www.raonline.org/knowledge-center/how-much-insulation-needed-low-consumption-standard-for-existing-buildings/>. Des réductions significatives des besoins en chaleur seront également nécessaires, parallèlement à d'autres mesures, pour rendre le chauffage avec une pompe à chaleur abordable pour les ménages à faible revenu. Voir Sunderland, L. et Gibb, D., *Taking the burn out of heating for low income households*, Regulatory Assistance Project, 2022. <https://www.raonline.org/knowledge-center/taking-burn-out-of-heating-low-income-households/>.

Conclusion

Conclusion

Carole Nivard

Maître de conférences en droit public à l'Université de Rouen

La Conférence sur l'apport européen au droit au logement - Normes, contentieux et plaidoyer -, organisée par la Fondation Abbé Pierre et la FEANTSA à Bruxelles en mai 2022, a donné lieu à une expression précieuse, historique et unique du plaidoyer et de la doctrine en matière de droit au logement. Cet événement et sa présente publication offrent une étude experte et actuelle des développements européens dans ce domaine. Bien qu'il y ait de nombreuses raisons d'être optimiste, les constats sont navrants.

En Europe, continent pourtant particulièrement riche et développé, les conditions d'habitat, sous certains aspects, empiront tandis que le coût des logements, le nombre de sans-abri et de mal-logés ne cessent d'augmenter. Cet état de fait est unanimement relevé par les contributeurs de l'ouvrage. Marc Uhry et Noria Derdek rappellent ainsi que cette réalité affecte l'ensemble des États européens¹. Les auteurs chargés de l'étude de cas nationaux spécifiques les rejoignent, que ce soit en Allemagne², en France³ ou au Royaume-Uni⁴. Face à l'urgence et à la gravité de cette situation, les initiateurs de ce travail collectif, que sont la Fondation Abbé Pierre et le réseau Housing Rights Watch de la FEANTSA, ont proposé une réflexion autour de la garantie du droit au logement en tant que droit humain⁵. Ce faisant, ces organisations ont souhaité centrer la réflexion sur les obligations que le respect de ce droit impose aux États. De manière encore plus spécifique, elles s'interrogent sur leurs obligations positives, c'est-à-dire leurs obligations d'agir en faveur du logement. De telles obligations, formulées par les traités européens et internationaux, pourraient-elles constituer le vecteur par lequel les parties prenantes, en premier lieu les États européens, seraient incités à améliorer radicalement la situation ?

En vue de répondre à cette question de fond, plusieurs pistes et thématiques ont été proposées. Tout d'abord, l'identification des obligations positives découlant des principaux engagements internationaux des États européens : le droit de l'Union européenne, la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte sociale européenne, auxquels s'ajoute un traité incontournable, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Puis, les instruments concrets de mise en œuvre des obligations positives, et donc, d'engagement de la responsabilité des autorités publiques, ont été examinés. En termes de stratégie, la possibilité de transpo-

1. M. Uhry et N. Derdek, *Pour un contrôle des politiques de l'habitat fondé sur la jurisprudence internationale*, pp.99.

2. M. Althoff, *L'encadrement des congés et des loyers en Allemagne*, pp.83.

3. V. Toussain, *Logement social en France et droit européen*, pp.91.

4. L. Sunderland, *Des normes de logement «décentes» pour réduire la précarité énergétique*, pp.121.

5. <https://abusivelending.org/fr/news/1%E2%80%99apport-europ%C3%A9en-au-droit-au-logement-normes-contentieux-et-plaidoyer>.

ser le *modus operandi* des récents procès climatiques au contentieux du droit au logement a été abordée. Enfin, trois thématiques plus sectorielles ont donné lieu à des discussions en ateliers : le contrôle de proportionnalité des privations de domicile, le rôle des autorités publiques dans la maîtrise des marchés immobiliers contre la dérive des prix et des droits, ainsi que les normes et actions visant à éradiquer la précarité énergétique.

Le présent ouvrage réunit les réflexions des experts invités à répondre à ces questions. Au-delà de leurs grandes compétences, les contributeurs sont remarquables par leur diversité de fonctions, de points de vues et de légitimités différentes : juges et organes de monitoring européens, avocats, juristes, enseignants-chercheurs, responsables juridiques d'organisations non gouvernementales nationales et internationales, porteurs de projets en faveur du logement, etc. Je me permets de partager les modestes réflexions que la lecture de ces belles et stimulantes contributions m'a inspirées. A mon sens, il se dégage des réflexions, un esprit : celui des droits de l'Homme (I), du fond : celui des obligations positives des États (II) et une forme : celle de l'activation effective de ces obligations (III).

I. L'esprit : changer de paradigme par une approche fondée sur les droits humains

Du point de vue du droit, le logement est qualifiable de bien - ou partie de bien - immeuble habité par une ou plusieurs personnes. Il s'agit ainsi d'un bien particulier appréhendé de différentes manières. Il relève, d'une part, d'une logique de marché en tant que bien matériel rare, ayant une valeur pécuniaire et appropriable. D'autre part, du fait de sa fonction, le logement est un bien essentiel à tout être humain, ce qui suppose qu'il soit saisi à l'aune de la dignité humaine et formulé en tant que droit humain.

Le logement se trouve donc à la croisée d'intérêts privés économiques et de l'adoption de politiques publiques contraignant le libre jeu du marché. Or, si les objectifs des autorités politiques peuvent rejoindre ceux des intérêts privés (création de richesses, renouvellement et modernisation du parc immobilier...), cela ne peut être que de façon partielle. Les autorités publiques sont encore chargées de poursuivre des buts d'intérêt général tels qu'assurer l'accès de toutes et tous à un logement décent. Les États mènent donc des politiques d'aménagement urbain, de construction immobilière de logements classiques et sociaux, de régulation des loyers, d'amélioration des logements, etc., qui contraignent les acteurs économiques. La balance faite entre respect des intérêts privés et poursuite de l'intérêt général dépend de choix politiques pouvant varier selon la situation économique et structurelle, selon les aspirations sociétales d'une époque à l'autre.

Les représentants nationaux des États européens sont bien conscients de la complexité de la question du logement, ce qui explique une certaine réticence à consacrer formellement le droit au logement parmi les droits humains que ce soit au sein leurs constitutions ou par leurs engagements internationaux. A cet égard, comme le juge Pinto de Albuquerque l'a rappelé, « *le droit au logement relève de la catégorie des droits sociaux* »⁶. Parmi les droits de l'Homme, les droits sociaux sont les droits dédiés à la protection des travailleurs ainsi qu'à la protection sociale, y compris les droits des groupes les plus vulnérables.

6. P. Pinto de Albuquerque, *Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues de la CEDH*, pp.29.

La juge Rossi a convenu que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne garantit pas un tel droit à proprement parlé et ce, même si son article 34 §3 se réfère au « *droit à une aide au logement* », qui ne constitue qu'un élément du droit au logement. Cette disposition ne peut fonder à elle seule une protection exigeante et exigible en matière d'accès au logement. Sa portée normative est effectivement très restreinte pour différentes raisons. La première est que la Charte n'est applicable que dans le champ d'application du droit de l'Union européenne, elle en est donc inséparable, « *tout comme l'ombre d'un objet en épouse la forme* »⁷. Or, l'Union ne dispose pas de compétence propre pour adopter des normes communes en matière de logement (dans le sens strict de définition d'une politique publique de logement)⁸. En somme, la politique de logement demeure de la seule compétence des États membres. On comprend dès lors le sens de la seconde restriction qui résulte de la formule de l'article 34 §3 de la Charte indiquant que le respect de ce droit doit suivre « *les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales* », essentiellement définies au niveau national.

C'est à la lumière de ces précisions que doit encore être lu le principe n°19 du Socle européen des droits sociaux de 2017 relatif au logement et à l'aide aux personnes sans-abri⁹ qui n'octroie pas de compétence à l'Union européenne en la matière. *Last but not least*, l'article 34 §3 ne contiendrait qu'un principe qui ne crée donc aucun droit subjectif direct aux individus¹⁰. Les États membres ne sont ainsi tenus que d'observer ce principe lorsqu'ils mettent en œuvre une norme européenne. Ainsi, comme le rappelle la juge Rossi, l'article 34 §3 a pu être utilisé par la CJUE à l'occasion de deux arrêts *Kamberaj* et *Land Oberösterreich c. KV* mais, à chaque fois, en vue d'interpréter une directive européenne, celle relative à l'accès des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée aux prestations sociales¹¹.

De la même manière, la Convention européenne des droits de l'Homme ne consacre pas de droit au logement que ce soit dans son texte ou au travers de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme¹². Comme le rappelle M. Pinto de Albuquerque, cela supposerait une « *lecture sociale de la Convention* » qui, bien qu'en droite de ligne de sa jurisprudence *Airey c. Irlande*, n'a jamais donné lieu à l'adoption d'« *une position claire et simple* » des juges de Strasbourg¹³. Néanmoins, la Convention assure une protection indirecte et partielle de certaines garanties relatives au logement au travers essentiellement de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile. Cette protection de-

7. L. S. Rossi, *Les obligations des États membres en matière de droit au logement - vues de la CJUE*, pp.23., citant le Président de la Cour K. Lenaerts.

8. Elle dispose certes d'une compétence en matière de lutte contre l'exclusion sociale en vertu de l'article 153 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, mais il ne s'agit que d'une compétence d'appui permettant de soutenir et de compléter l'action des États membres en la matière.

9. « a. Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un accès au logement social ou d'une aide au logement de qualité.
b. Les personnes vulnérables ont droit à une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées.
c. Des hébergements et des services adéquats doivent être fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale. »

10. De fait, tout indique que l'article 34§3 figure parmi « les principes » que consacre la Charte au titre IV sur la solidarité et non pas « les droits fondamentaux », tels qu'ils figurent au titre II de la Charte (bien que l'article 7 sur le droit au respect du domicile fasse partie du titre II). En effet, la Charte elle-même distingue parmi ses dispositions celles qui constituent des droits subjectifs bénéficiant directement aux personnes de celles qui ne forment que des principes, qui doivent être mis en œuvre par des actes législatifs et ne peuvent être invoquées devant une juridiction que pour l'interprétation de ces actes.

11. D'ailleurs, selon la Cour, lorsque les États membres déterminent les prestations accessibles en exécution de la directive européenne, ils doivent « *respecter les droits et observer les principes (...) énoncés à l'article 34* » de la Charte.

12. Cf. CEDH, *Faulkner c. Irlande*, 31 mars 2022, n° 30391/18 et jurisprudence citées, cité par P. Kenna et M.J. Aldanas, *Proportionnalité et expulsions*, pp.67.

13. P. Pinto de Albuquerque, *Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues de la CEDH*, pp.29.

meure toutefois limitée dans la mesure où la Cour se contente souvent d'un contrôle restreint. Elle laisse, en effet, inéluctablement une large marge d'appréciation aux États en matière de politique économique et sociale, ce qui traduit une vision libérale de l'action de l'État¹⁴. En outre, il y aurait peu d'espoir d'assister au renforcement de cette protection dans le contexte actuel de contestation croissante du rôle et de la légitimité du juge européen¹⁵.

Le droit au logement se trouve en revanche formellement reconnu au sein des traités de consécration des droits sociaux. Tel est le cas, tout d'abord, de la Charte sociale européenne révisée de 1996 qui reconnaît de façon inédite, en Europe, un droit au logement par son article 31¹⁶. Le caractère remarquable de cette disposition doit cependant être relativisé par le fait que, comme le rappelle Giuseppe Palmisano, seuls 15 États Parties sur les 46 États du Conseil de l'Europe ont accepté cet article, dont 4 qui ne sont engagés que vis-à-vis d'un ou de deux de ses paragraphes. Ensuite, alors que la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948), adoptée par tous les pays du monde, a été le premier traité international à reconnaître le droit au logement comme faisant partie du droit à un niveau de vie suffisant, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) a développé ces obligations avec plus de précision et adopté la même formulation dans l'article 11§1 qui garantit « *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* ». Cette disposition et l'interprétation qu'en fait le CDESC, porteuse d'obligations précises, constituent des sources précieuses d'inspiration pour le droit européen et les droits nationaux. Il convient là encore de souligner que les États rédacteurs de ce Pacte ont souhaité restreindre la portée de leur engagement en ne prévoyant qu'une obligation de mise en œuvre progressive, au maximum de leurs ressources disponibles¹⁷.

Comme on peut le voir, les États européens reconnaissent le droit au logement en tant que droit humain mais ont eu tendance à réduire sa portée normative, que ce soit dans leurs engagements internationaux et européens ou dans leurs constitutions respectives¹⁸. Ils estiment en effet que sa mise en œuvre suppose l'adoption d'une politique publique qui doit relever de leurs arbitrages souverains en matière économique et sociale. Ils ne souhaitent visiblement pas se voir contraints dans leurs choix par des obligations supranationales. Et si, pour assurer des conditions convenables d'habitat, ils doivent trancher entre des intérêts qui peuvent paraître contradictoires (soutien à l'économie et à l'emploi dans le bâtiment *versus* accès au logement pour les plus démunis), le choix de l'augmentation de la part du marché libre et la privatisation du secteur du logement l'emporte majoritairement, au détriment de l'encadrement public.

Pourtant, le jeu du libéralisme d'un marché de l'immobilier et du logement (qui fait prévaloir les intérêts économiques et la protection de la propriété privée) doit être largement réglementé car

14. P. Kenna et M.J. Aldanas, *Proportionnalité et expulsions*, pp.67.

15. P. Pinto de Albuquerque, *Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues de la CEDH*, pp.29.

16. « *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.* »

17. Cf. Article 2 §1 PIDESC. « *Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives* ».

18. À titre d'illustration, le droit au logement n'est pas reconnu dans le texte de la Constitution française et le Conseil constitutionnel a reconnu « *la possibilité de disposer d'un logement décent* » en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle et non en tant que droit (CC, Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*).

le logement n'est pas un bien comme les autres. En effet, à l'instar d'autres biens comme l'alimentation, l'eau ou l'énergie, le logement est, à bien des égards, nécessaire à l'existence humaine et peut être rapproché des biens communs, qui supposent une protection spécifique.

Or, le constat des auteurs de cet ouvrage est unanime : la dégradation des conditions de l'habitat et l'augmentation du nombre des personnes mal-logées trouvent leur origine dans l'insuffisance de l'action des pouvoirs publics et la prévalence faite à la marchandisation des logements. Ils considèrent que seules, une appréhension du droit au logement comme un droit humain à part entière et une réorientation des politiques publiques dont l'objectif principal serait la garantie effective de ce droit, pourraient contribuer à l'amélioration de la situation. Un tel projet supposerait de remettre au centre des arbitrages politiques, la nature fondamentale du droit au logement, ce qui donnerait davantage de pouvoir et de légitimité aux autorités publiques dans leur fonction de régulation et d'encadrement du marché, des acteurs privés et des opérateurs économiques. Il s'agirait en définitive d'assigner une « *fonction sociale* » à la propriété immobilière et aux activités économiques qui l'entourent, ce qui supposerait, certes, de refonder le « pacte social » autour de la question du logement.

Les obligations positives des États européens, qui découlent de leurs engagements internationaux, sont tout autant des prémices à ce potentiel changement de paradigme.

II. Le fond : quelles obligations positives issues des traités européens et internationaux en matière de droit au logement ?

Certaines obligations relatives au logement ont été plus aisément admises, y compris sur le fondement de la Convention européenne des droits de l'Homme dans la mesure où elles n'exigent pas de l'État de respecter et protéger un droit à l'accès ou au maintien dans un logement. D'autres sont plus ambitieuses car elles obligent à mettre effectivement en œuvre le droit au logement. Cela suppose l'adoption de politiques publiques et/ou un interventionnisme de l'État plus complexe à exiger par les individus et à contrôler par les juges. Ces dernières obligations ont davantage été formulées par les organes de contrôle des traités consacrant les droits sociaux, tels que la Charte sociale européenne et le PIDESC.

A. L'obligation de ne pas discriminer dans l'accès au logement et aux aides au logement

Le principe de non-discrimination est un droit fondamental qui est effectivement garanti par l'ensemble des États européens tant au niveau constitutionnel qu'au niveau supranational.

Ce principe étant au fondement du projet communautaire, il n'est pas étonnant de retrouver cette exigence dans le droit de l'Union européenne, y compris pour ce qui concerne l'accès au logement et le droit de bénéficier des aides au logement prévues par le droit national. Ainsi, comme le rappelle Madame la juge Rossi, certaines règles du droit de l'Union européenne assurent une « *protection indirecte* » du droit au logement en exigeant des États membres une égalité de traitement entre les nationaux et certaines catégories de personnes : les travailleurs européens qui jouissent d'une égalité de traitement complète ainsi que l'ensemble des citoyens européens ayant un droit de séjour¹⁹, les ressortissants des pays tiers résidents de longue durée (justifiant de plus

19. Même si, pour ces derniers, l'État peut poser une condition de séjour de 3 mois pour pouvoir bénéficier des aides sociales au logement (cf. Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004).

de cinq années de résidence légale), y compris en matière d'aides au logement²⁰. Enfin, la réglementation européenne relative aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile prévoit que les États membres sont tenus de leur fournir un hébergement le temps que leur demande d'asile soit examinée. La logique des droits fondamentaux impose aux États de s'assurer que ces personnes spécifiquement vulnérables ne se retrouvent pas dans un état de dénuement tel qu'il porterait atteinte à leur dignité humaine qui doit être garantie à toute personne en toutes circonstances²¹.

Le respect du principe de non-discrimination peut dès lors exiger l'adoption de mesures positives de la part de l'État, notamment en vue de prendre en compte la spécificité de certains groupes de bénéficiaires. Le CEDS a ainsi développé une jurisprudence foisonnante relative au droit au logement des « Gens du Voyage » et des migrants « Roms », grâce notamment aux réclamations portées, entre autres, par la FEANTSA et le Mouvement international ATD Quart Monde. Pour ces personnes au mode de vie spécifique, l'égalité de traitement suppose des États qu'ils adoptent des mesures spécifiques adaptées²².

B. Les obligations en cas de privation de domicile

Comme le rappelle Padraic Kenna et Maria José Aldanas²³, si la Convention européenne des droits de l'Homme ne garantit pas un droit à l'obtention d'un logement, elle protège néanmoins le logement des personnes sur le fondement du droit au respect de son domicile garanti par l'article 8 de la CEDH.

La Cour européenne considère la privation de domicile (expulsions, saisies immobilières, etc.) comme une ingérence dans le respect de ce droit qui n'est conforme à la Convention que si elle est prévue par la loi, qu'elle poursuit un objectif d'intérêt général et qu'elle est « *nécessaire dans une société démocratique* », c'est-à-dire proportionnée. Les auteurs relèvent que le contrôle de proportionnalité ne s'applique normalement qu'aux expulsions de bâtiments ou de terrains publics appartenant à l'État. L'intérêt général poursuivi doit être d'une particulière importance pour que l'ingérence soit justifiée et l'individu concerné doit bénéficier de certaines garanties comme un accès effectif à un tribunal ainsi que de solutions de relogement dans certains cas.

En revanche, lorsque l'intérêt du locataire entre en conflit avec celui d'un propriétaire privé, l'État doit seulement assurer que la privation de domicile n'intervient qu'après une décision de justice ayant examiné la légalité de la situation. N'étant pas compétente pour contrôler le respect de la Convention par les particuliers, dans un contentieux horizontal, la Cour se positionne donc ici en retrait réduisant l'obligation des États au strict minimum. Cela crée une différence de traitement entre locataires et propriétaires ou entre locataires de logements publics et locataires de biens privés, qui n'a pas de justification vis-à-vis du droit au logement.

A l'inverse, les décisions récentes rendues par le CDESC à l'encontre de l'Espagne, dans le cadre de la nouvelle procédure de plaintes individuelles prévue par le protocole facultatif, reprochent

20. Directive 2003/109 du 25 novembre 2003, lue à la lumière de l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; CJUE, 10 juin 2021, *Land Oberösterreich (Aide au logement)*, C-94/20, analysé in L.S. Rossi, *Les obligations des États membres en matière de droit au logement - vues de la CJUE*, pp.23.

21. Cette exigence découle tant de la jurisprudence de la CJUE, que de celle de la CEDH et du CEDS.

22. Voir C. Nivard, *Le droit au logement combiné avec le principe de non-discrimination*, in Dossier « *Droit au logement et droit(s) européen(s)* », RDSS, n°2/2015, pp. 241-249.

23. P. Kenna et M.J. Aldanas, *Proportionnalité et expulsions*, pp.67.

aux juridictions nationales de ne pas avoir contrôlé la proportionnalité entre l'objectif légitime de l'expulsion et ses conséquences sur la personne concernée. Le Comité applique le Pacte dans une situation horizontale en estimant l'État responsable du fait de ses juridictions nationales, considérées comme une de ses composantes. Padraic Kenna et Maria José Aldanas en concluent que la CEDH devrait s'inspirer de cette jurisprudence pour interpréter la Convention dans un sens plus favorable au droit au logement, notamment, des personnes vulnérables et socialement défavorisées.

Relevons que la Charte sociale européenne formule des garanties équivalentes sur le fondement de l'article 31 §2 de la Charte qui engage les États Parties à prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive. Le Comité européen des droits sociaux a précisé que les États sont tenus en cas d'expulsion – y compris de logements locatifs privés – de prévoir une obligation de concertation avec les intéressés, en vue de rechercher des solutions alternatives à l'expulsion, et la fixation d'un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion. Le droit à un recours effectif des locataires évincés doit être assuré. Enfin, « *même lorsque l'expulsion est justifiée, les autorités doivent faire en sorte de reloger ou d'aider financièrement les personnes concernées* »²⁴.

C. L'obligation d'assurer l'accès au logement d'un niveau suffisant : l'exemple de la précarité énergétique

La notion de « *logement d'un niveau suffisant* » a été précisée par la pratique du CDESC et celle du CEDS. Il s'agit d'un logement doté « *de tous les éléments de confort essentiels (tels que le chauffage et l'électricité)* », qui doit être salubre et « *posséder les commodités essentielles, mais aussi un logement dont la taille est adaptée à la composition du ménage qui y réside* »²⁵. Le caractère suffisant ou décent du logement comprend donc l'accès à l'énergie permettant de se chauffer, de s'éclairer et de faire fonctionner les appareils électriques communs. Cette exigence impose des infrastructures importantes qui sont manquantes au sein de nombreux pays.

L'épuisement des ressources non renouvelables et les risques environnementaux soulèvent des défis d'ordre plus global. Dans un contexte de rareté et de risque de pénuries, le problème du coût de l'énergie se fait de plus en plus pressant pour les États européens. En particulier, ils se trouvent confrontés à des situations croissantes de précarité énergétique²⁶ touchant spécifiquement les catégories de personnes les plus défavorisées. Marlies Hesselman plaide pour une appréhension de la précarité énergétique à l'aune d'une approche par les droits humains²⁷. Elle rappelle que des obligations existent notamment en vertu de l'article 11 du PIDESC qui garantit le droit à un logement suffisant et qui compte parmi ses critères « *l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures* » (*availability*) comprenant « *un accès permanent à des ressources naturelles et communes* » telles que « *l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage* »²⁸. Par ailleurs, les critères d'*affordability* (capacité de paiement) et d'*habitability* (habitabilité) imposent que les coûts

24. Voir not. CEDS, *FEANSTA c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007.

25. CEDS, *FIDH c. Irlande*, réclamation n° 110/2014, décision sur le bien-fondé du 12 mai 2017 cité par G. Palmisano, *Les obligations faites aux États en matière de droit au logement – vues du CEDS*, pp.33.

26. Définie comme l'impossibilité pour les ménages de bénéficier de services énergétiques d'un niveau suffisant et à un coût abordable (définition citée par L. Sunderland, *Des normes de logement « décentes » pour réduire la précarité énergétique*, pp.121).

27. M. Hesselman, *Normes juridiques pour lutter contre la précarité énergétique dans le cadre du droit au logement : vers un nouveau droit à l'énergie ?*, pp.111.

28. CDESC, *Observation générale n° 4, Le droit à un logement suffisant (Article 11§1 du Pacte)*, 13 décembre 1991, E/1992/23, § 8.

afférant au logement ne soient pas disproportionnés par rapport aux revenus, et que ceux qui ne peuvent les assumer bénéficient d'aides afin de leur assurer un logement qui les protège. Sur ce fondement, le Comité onusien a précisé un ensemble d'obligations s'imposant aux États membres de faire en sorte qu'un accès suffisant à l'énergie soit assuré au sein de l'ensemble des logements, y compris des personnes les plus défavorisées.

Marlies Hesselman considère que ces standards internationaux de garantie des droits de l'Homme doivent être pris en compte dans les politiques de l'Union européenne et de ses États membres. En effet, l'Union a adopté récemment des normes visant notamment à lutter contre la précarité énergétique dans le cadre de ses compétences en matière de politique environnementale²⁹ et de l'énergie³⁰. Pour l'auteure, l'effectivité de ces mesures politiques serait renforcée par un ancrage dans une perspective « droits de l'Homme ». En effet, selon elle, les droits humains « *constituent un outil à la fois juridique et conceptuel pour lutter contre les inégalités (structurelles) existantes, et pour exiger une meilleure satisfaction de besoins reconnus comme fondamentaux* »³¹.

D. L'obligation de rendre le coût du logement accessible [en particulier] aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes

L'État peut chercher à permettre l'accès des personnes aux faibles revenus par l'encadrement du marché privé, d'une part (1), ou la construction de logements sociaux et l'octroi d'aides sociales au logement, d'autre part (2).

1. Encadrement des marchés immobiliers

Dans son observation générale relative au droit à un logement suffisant garanti par l'article 11§1 du PIDESC, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a considéré qu'en vertu du principe d'*affordability* (capacité de paiement), « *les locataires devraient être protégés par des mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives* »³².

De fait, les politiques de logement de l'ensemble des États européens comprennent un volet de régulation des marchés privés immobiliers visant notamment à protéger les droits des locataires en cas d'expulsion, qu'elle soit légale ou non, ou encore, contre les loyers trop élevés ou excessifs. Pour ce dernier point, l'État peut jouer un rôle de régulateur en encadrant les loyers ainsi qu'un rôle d'assistance sociale en prévoyant des aides au logement octroyées aux locataires.

L'exemple du droit allemand présenté par Max Althoff est particulièrement intéressant à cet égard. Les législations y ont toujours été spécialement protectrices des locataires dans un pays où la proportion de locataires est majoritaire. Pourtant, leur situation est devenue de plus en plus compliquée depuis que le marché immobilier, peu régulé, est devenu un lieu de placement financier attractif. Les prix des loyers ont fortement augmenté, en particulier dans des villes où le marché immobilier est tendu comme l'est devenu Berlin. Or, les lois d'encadrement de la fixation et de l'augmentation des loyers ne suffisent plus à enrayer leur croissance incessante et donc celle des locataires contraints de quitter les grandes agglomérations concernées. Max Althoff met en

29. Article 192 TFUE.

30. Article 194 TFUE.

31. M. Hesselman, *Normes juridiques pour lutter contre la précarité énergétique dans le cadre du droit au logement : vers un nouveau droit à l'énergie ?*, pp.111.

32. CDESC, *Observation générale n° 4, Le droit à un logement suffisant (Article 11§1 du Pacte)*, 13 décembre 1991, E/1992/23, § 8.

lumière le rôle délétère des jurisprudences nationales globalement défavorables aux locataires et rendant certaines garanties légales inopérantes. Il relève également les difficultés qu'ont certains Lands à faire adopter au niveau fédéral des législations plus protectrices. On comprend combien cette régulation doit provenir d'un choix politique fort, seul à même d'enrayer le jeu du marché systématiquement préjudiciable aux personnes les plus pauvres.

Face à ce constat, Noria Derdek et Marc Uhry proposent de convoquer le droit international des droits de l'Homme afin d'évaluer, et éventuellement condamner, les politiques publiques de l'habitat. En particulier, ils s'interrogent sur la responsabilité des États, au regard des droits humains, face à une libéralisation croissante des marchés immobiliers et à la marchandisation des logements qui s'avèrent douloureuses pour les citoyens, en particulier les plus vulnérables. L'État peut se trouver confronté à un dilemme lorsque l'objectif de bonne santé économique du marché se trouve antagonique avec celui d'une meilleure protection des personnes. Pour Noria Derdek et Marc Uhry, ce dilemme ne doit pas en être un : il convient « *de hiérarchiser les préoccupations et de renvoyer à un niveau subalterne les enjeux de santé économique du secteur de l'immobilier, qui ne sont qu'un moyen et non une fin* ».

Cette réorientation doit être conduite et soutenue par les États, qui sont les débiteurs des obligations en vertu du droit international des droits de l'Homme. Parmi leurs obligations figure celle d'encadrer les comportements des personnes privées attentatoires au droit au logement suffisant. En ce sens, les recommandations présentées en 2022 par Leilani Farha, ancienne Rapporteuse spéciale au logement de l'ONU, « *The Shift Directives. From Financialized to Human Rights-based Housing* » apparaissent particulièrement pertinentes. Dans ce document, Leilani Farha propose une forme de « révolution » de la logique mercantile du secteur du logement en exigeant des États la soumission des activités économiques et financières des acteurs privés à l'objectif de réalisation du droit humain au logement. Cet appel à un surcroît d'interventionnisme étatique dans le marché immobilier et du logement serait en effet seul à même de remédier aux inégalités d'accès et à l'exclusion de nombreuses personnes du droit de jouir d'un logement décent.

2. Logement sociaux

Parmi les obligations qui découlent du droit pour les personnes sans ressources de bénéficier d'un logement, l'obligation des États de prévoir un parc de logements publics ou sociaux suffisant s'avère primordiale, même si particulièrement complexe à mettre en œuvre. En effet, le respect d'une telle obligation suppose un investissement politique et économique important, auquel certains États opposent l'argument de ressources financières limitées. Les tribunaux et les organes de contrôle et de surveillance se contentent dès lors d'un contrôle restreint vis-à-vis de ce qu'ils estiment relever d'une obligation de moyens et, surtout, d'un arbitrage politique (large marge d'appréciation devant la Cour européenne des droits de l'Homme, appréciation tronquée des efforts étatiques allégués devant le Conseil d'État³³, etc.).

À cet égard, la jurisprudence du CEDS, inspiré du travail interprétatif du CDESC³⁴, s'avère très précieuse pour jalonner un possible contrôle effectif par les tribunaux d'une obligation positive aussi complexe. En effet, le Comité est venu préciser s'agissant du droit au logement que « *lorsque la réalisation de l'un des droits [de la Charte] est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'État partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raison-*

33. Cf. Voir entre autres, CE, Juge des référés, 10 novembre 2022, n° 468570, cité par N. Derdek et M. Uhry.

34. CDESC, *Observation générale n° 4, Le droit à un logement suffisant (Article 11§1 du Pacte)*, 13 décembre 1991, E/1992/23.

nable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser ». Cette obligation de moyens, qui pourrait être qualifiée de « renforcée », exige donc de l'État qu'il justifie de ses actions et/ou progrès, pour satisfaire à ses obligations internationales.

Cette appréciation du respect du droit au logement, effectuée par le CEDS à l'aune d'« *indicateurs de qualité des politiques publiques* », pourrait être utilement reprise au niveau national selon Noria Derdek et Marc Uhry. Ce « *scoring des politiques de l'habitat* » aurait l'intérêt de questionner les objectifs, l'effectivité et l'efficacité des choix de politiques publiques et donc de contraindre les pouvoirs publics à rendre des comptes sur la mise en œuvre du droit au logement. Ce mode de contrôle permet dès lors de préserver le pouvoir d'appréciation de l'autorité politique sans qu'elle s'en trouve exonérée de toute responsabilité³⁵.

La politique de logement social en France et son appréhension par le droit de l'Union européenne font l'objet d'une étude de la part de Virginie Toussain³⁶. Elle met en lumière le positionnement ambigu de l'Union à savoir le rôle d'activateur ou de fossoyeur des politiques nationales en matière de logement social. En effet, la construction et la gestion des logements sociaux, en tant qu'activités économiques, relèvent en principe des règles européennes de libertés de circulation et de libre concurrence. Aussi, pour justifier le fonctionnement économique spécifique des organismes français d'habitations à loyer modéré (HLM), la France a dû faire jouer la dérogation admise par les traités en droit de la concurrence pour les entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général (SIEG), ainsi qu'une raison impérieuse d'intérêt général pour échapper aux contrôles sur les aides d'État et les règles du droit de la concurrence de l'UE.

Mais c'est surtout en matière de gouvernance économique que la position de l'Union européenne est la plus équivoque. En effet, dans le cadre du Semestre Européen, les rapports de la Commission Européenne relatifs à la France ont pu critiquer à la fois la dépense publique excessive en matière de politique et d'aides au logement de même que l'inefficacité des modalités d'accès au logement social. Virginie Toussain note que ces rapports ont engendré l'adoption de réformes qui ont drastiquement réduit le budget alloué à la politique du logement et à la construction de logements sociaux. Depuis l'ajout d'indicateurs sociaux dans l'évaluation du Semestre Européen à partir de l'adoption du Socle européen des droits sociaux, la Commission Européenne relève le risque que font peser l'insuffisance des logements sociaux et le coût disproportionné du logement dans le budget des ménages, en particulier sur les plus défavorisés, et sur la stabilité financière du pays. Pour autant, les derniers rapports de 2022 continuent de pointer la politique du logement comme un secteur où des marges d'économies d'argent public sont souhaitables...

L'auteure relève que l'Union joue pourtant, parallèlement, le rôle d'activateur de politiques publiques grâce à l'important soutien financier qu'elle apporte aux États membres, en matière de rénovation énergétique des bâtiments, notamment, et en particulier des logements sociaux grâce aux Fonds structurels européens ou à la Banque européenne d'investissement.

A l'issue de ce tour d'horizon des obligations positives exigibles des États sur le fondement du droit humain à accéder à un logement suffisant, on constate que les obligations les plus ambitieuses et

35. Ainsi, la politique et la pratique de la France en matière de logement social ont pu être dénoncées devant le CEDS en raison de l'insuffisance manifeste de l'offre, les dysfonctionnements de la procédure d'attribution ainsi que le caractère discriminatoire des conditions d'accès. CEDS, *Mouvement ATD Quart-Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007 ; CEDS, *FEANTSA c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007.

36. V. Toussain, *Logement social en France et droit européen*, pp.91.

les plus complètes ont été dégagées par le CDESC et le CEDS. Leurs jurisprudences gagneraient à être mieux connues et appliquées. En particulier, elles devraient être prises en compte par la CEDH et la CJUE dont les décisions sont bien plus frileuses, faute notamment de pouvoir s'appuyer sur un texte reconnaissant formellement un droit des personnes à un logement décent. En effet, si les arrêts de ces deux Cours européennes sont d'effet contraignant, les décisions des Comités européen et onusien sont considérées comme relevant de la *soft law*, sans portée immédiatement contraignante pour les États parties (même si leur engagement vis-à-vis des traités suppose qu'ils les considèrent comme obligatoires). Dès lors, comment faire en sorte que ces obligations internationales soient concrétisées en droit interne sous la forme d'obligations contraignantes ? Tout du moins, comment inciter les États à les respecter ?

III. La forme : l'activation effective des obligations positives

A. Les contentieux stratégiques à la lumière de l'évolution récente des contentieux environnementaux

L'entretien avec Delphine Misonne et Marine Izquierdo³⁷ ainsi que l'article de Nicolas Bernard et Koldo Casla³⁸ ouvrent des perspectives encourageantes et novatrices pour penser l'activation effective des obligations étatiques en matière de droit au logement. En effet, l'idée est d'envisager la possibilité d'une transposition des récents succès en matière de justice climatique en matière de droit au logement. Il est fait référence notamment aux trois procès phares, *Urgenda* (Pays-Bas)³⁹, *l'Affaire du siècle* (France)⁴⁰ et *Klimaatzaak* (Belgique)⁴¹ qui ont donné lieu à l'engagement de la responsabilité des autorités publiques en raison de leur action insuffisante pour lutter contre le réchauffement climatique.

Ces procès peuvent être qualifiés de contentieux stratégiques « *entendu comme un contentieux qui poursuit des objectifs ou se soucie d'intérêts plus larges que ceux des parties* »⁴². En effet, Marine Izquierdo décrit ces procès comme ne visant « *pas tant [à] obtenir une indemnisation qu'[à] renforcer le droit existant ou faire évoluer son interprétation* » ainsi que comme des « *outils de mobilisation sociale* » utilisé par la société civile en vue de « *l'obtention d'un changement sociétal* »⁴³.

L'intérêt de ce type de procès réside dans leur grande médiatisation qui permet d'en faire « *l'affaire des citoyens qui demandent des comptes à leurs États respectifs* »⁴⁴. Ils incitent les juges à se positionner en juge « *de la crédibilité de l'action publique* » et à mettre l'État face à ses responsabilités et engagements par une condamnation de son inaction, par la réparation des préjudices subis, voire par l'utilisation de son pouvoir d'injonction. Ils donnent mouvement à une sorte de cercle vertueux de renforcement de l'action en faveur du climat initiés par des actions en justice suivies

37. D. Misonne et M. Yzquierdo, *S'inspirer du contentieux environnemental en matière de droit au logement*, pp.45.

38. N. Bernard et K. Casla, *Leçons tirées des contentieux stratégiques en matière de droits de l'Homme : Du changement climatique au logement convenable*, pp.53.

39. Tribunal de La Haye, 24 juin 2015, *Fondation Urgenda c. Pays-Bas*, C/09/456689/HA.

40. Tribunal administratif de Paris, 14 octobre 2021, N°s 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

41. Tribunal de Première instance de Bruxelles, 17 juin 2021, *Affaire Climat ASBL*, n° 2015/4585/A.

42. H. Duffy, *Strategic Human Rights Litigation: Understanding and Maximising Impact*, Hart, 2018, cité par N. Bernard et K. Casla, *Leçons tirées des contentieux stratégiques en matière de droits de l'Homme : Du changement climatique au logement convenable*, pp.53.

43. D. Misonne et M. Yzquierdo, *S'inspirer du contentieux environnemental en matière de droit au logement*, pp.45.

44. *Ibid.*

d'actions législatives, potentiellement suivies par d'autres actions en justice en cas d'action politique insuffisante et ainsi de suite.

De fait, les affaires évoquées ont été suivies d'effets tangibles. Ainsi, la sanction de la « loi climat » allemande par la Cour constitutionnelle a entraîné l'adoption par le législateur d'une loi plus ambitieuse, et l'affaire *Urgenda*, de l'adoption d'un plan d'action de trois milliards d'euros en vue de réduire de manière suffisante les émissions de carbone comme le relève Marine Yzquierdo. En ce qui concerne *l'Affaire du siècle*, il est probable que le Conseil d'État français condamnera l'État à payer des astreintes financières, pour non-respect des injonctions faites par le tribunal d'adopter, d'ici au 31 décembre 2022, les mesures nécessaires afin d'atteindre la trajectoire de réduction de l'émission de gaz à effet de serre d'ici à 2030⁴⁵. La France a déjà fait l'objet d'astreintes records du fait du non-respect des normes européennes en matière de pollution de l'air⁴⁶.

Une transposition est-elle possible au regard des similitudes et des spécificités du droit au logement par rapport aux droits environnementaux ? Nicolas Bernard et Koldo Casla ont dans un premier temps identifié certains points de divergence entre le droit à l'environnement et le droit au logement⁴⁷.

Le contentieux en matière de logement concerne en grande partie des locataires contre des propriétaires privés en vue d'obtenir une solution plus immédiate à un problème individuel plutôt que d'engager la responsabilité des pouvoirs publics sur leurs causes structurelles. En outre, les locataires ont tendance à rechercher des solutions à l'amiable afin d'éviter un recours à la justice jugé long, coûteux et risqué. À l'inverse, la question environnementale étant globale par nature, elle se trouve régie par des sources du droit international public et, au plan interne, par des règles de droit administratif spécial. Les parties prenantes saisissent donc volontiers le juge à l'encontre des autorités publiques, responsables principales de l'action politique de lutte contre le réchauffement climatique et d'encadrement des activités polluantes. Enfin, il serait plus aisé d'identifier le comportement fautif des États en matière environnementale dans la mesure où des objectifs chiffrés fondés sur des études scientifiques les engagent, depuis notamment l'Accord de Paris de 2015. Cette responsabilité serait en revanche plus délicate à définir en matière de droit au logement car plusieurs options de politiques seraient à même de le réaliser. Dès lors, il apparaît que le droit à l'environnement suppose de fait une obligation de résultat quand le droit au logement n'exigerait qu'une obligation de moyens.

Malgré ces différences, les deux auteurs développent des points de convergence permettant d'envisager la transposition de la méthode et des raisonnements suivis dans les procès environnementaux en matière de droit au logement.

Premièrement, le droit au logement est lui aussi susceptible de donner lieu à des obligations précises ou à des obligations de résultat dégagées par le travail interprétatif des tribunaux⁴⁸ ou par

45. <https://notreaffaireatous.org/cp-au-31-decembre-2022-laction-climatique-de-letat-aura-ete-insuffisante-les-associations-demanderont-une-astreinte-financiere-en-2023/>.

46. CE, 10 juillet 2020, *Les amis de la Terre et al.*, n° 428409.

47. N. Bernard et K. Casla, *Leçons tirées des contentieux stratégiques en matière de droits de l'Homme : Du changement climatique au logement convenable*, pp.53.

48. Évoqué *supra* concernant la détermination d'obligations positives au niveau européen. Le juge national contribue également à cette « incarnation » comme l'illustre la décision du Conseil constitutionnel qui a fait découler de l'objectif de valeur constitutionnelle visant « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent », l'interdiction de procéder à des coupures d'eau en cas d'impayés (Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, *Société SAUR SAS*).

la volonté du législateur⁴⁹. Deuxièmement, avec l'augmentation des prix des loyers et de l'énergie, le logement est devenue une question tout aussi urgente que la question environnementale, tant le risque d'une importante crise sociale paraît imminent. D'autant que la crise écologique et la crise du logement se nourrissent l'une l'autre en soumettant les plus précaires à la détérioration de leur environnement et conditions de vie. En effet, troisièmement, droit à l'environnement et droit au logement s'entrecroisent largement. Il n'est ainsi pas étonnant de constater que la jurisprudence de la CEDH en matière de droit à un environnement sain se fonde principalement sur le respect de l'article 8 qui consacre le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile. Les auteurs relèvent ensuite l'importance du rôle clé des activistes et organisations non gouvernementales dans les deux contentieux, comme illustré tout au long de l'ouvrage. Par ailleurs, ils notent que tant le problème climatique que celui du logement nécessitent la contribution de tous, non seulement des États mais également des acteurs privés tant collectifs qu'individuels. Enfin, ils affectent chacun spécifiquement les catégories vulnérables de personnes, qui sont les premières à en subir les méfaits.

Former des recours stratégiques mettant en lumière la carence fautive de l'État, combiné avec une approche par les droits humains, pourrait permettre de sortir la question du logement d'une perspective interindividuelle ainsi que de la logique marchande qui peut donner l'impression que la structuration et le coût de l'immobilier et du logement sont un état de fait auquel « on ne peut rien » ou que les mal-logés sont responsables de leur situation. Il faut rendre visible en justice, au-delà de la partie émergée des multiples contentieux relatifs à des situations personnelles, la partie immergée de l'iceberg qu'est le dysfonctionnement systémique de la politique de l'habitat, bref, en faire l'« affaire de tous ». Certaines stratégies d'argumentation peuvent y conduire comme la revendication du logement en tant que droit humain, le lien entre environnement et logement ou encore le coût du mal-logement pour l'économie et la société toute entière, ce qui a, d'ailleurs, déjà été évalué⁵⁰.

B. La mobilisation au-delà des gouvernements centraux

Un point commun relevé *supra* entre droit au logement et droit à l'environnement réside dans la multiplicité des acteurs internationaux/étatiques, centraux/locaux, publics/privés, collectifs/individuels, dont dépend la pleine réalisation de ces droits. Tout ne peut donc pas reposer sur l'État central et sur le contrôle des tribunaux, souvent en retrait, au nom du principe de séparation des pouvoirs, lorsque des questions économiques et sociales sont en jeu.

Les obligations européennes et internationales engagent avant tout les États et donc leur gouvernement central. Néanmoins, du point de vue de l'ordre international, la responsabilité de l'État, envisagé comme une unité, peut être le fait de chacune de ses émanations (agents, entité infra-étatique, organisme public indépendant ou tribunaux). Il revient à l'État central de garantir que les obligations internationales ou la jouissance des droits fondamentaux soient effectivement respectées par l'ensemble de ses organes, comme il doit protéger toute personne contre les agissements d'acteurs privés ou d'autres particuliers qui porteraient atteinte à un de ses droits fondamentaux.

49. Par exemple, la loi française n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

50. Pierre Madec, *Quelle mesure du coût économique et social du mal-logement ?*, OFCE, Sciences Po, *Revue de l'OFCE*, 146 (2016).

Il n'est dès lors pas surprenant de constater que la reconnaissance juridique du droit à un environnement sain et durable soit formulée en termes de *droits* mais également de *devoirs*. C'est ce dont témoigne la Charte constitutionnelle de l'environnement en France dont l'article 2 dispose que « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* »⁵¹.

La mise en œuvre effective du droit au logement exige ainsi de mobiliser toutes les parties prenantes, par la contrainte juridique et avec pragmatisme. Dans ce contexte, Louise Sunderland nous éclaire utilement par une étude de cas au Royaume-Uni⁵², concernant une loi de 2016 imposant le respect d'une norme minimale d'efficacité énergétique pour les logements locatifs privés dans le but notamment de réduire les situations de précarité énergétique. L'auteure constate que l'impact de cette loi a été largement réduit par l'absence d'un cadre de mise en œuvre associé. Les autorités locales en charge d'assurer son respect n'ont pas disposé des ressources financières et humaines pour assurer un véritable contrôle, ni des données nécessaires à l'identification des logements concernés. Il n'était en outre originellement pas prévu de sensibilisation des locataires qui auraient pu encourager les propriétaires à mettre leur logement en conformité avec la loi. Louise Sunderland en conclut que « *les normes seules ne permettent pas d'améliorer les logements* », leur efficacité dépend en effet d'un cadre réglementaire complet d'habilitation et d'application. Elle témoigne encore de la manière dont les acteurs de la société civile impliqués dans les questions de logement demandent que cet accompagnement effectif soit prévu au sein des futures normes européennes.

De la même manière, l'effectivité du contrôle du respect du droit au logement ne saurait se vérifier par la seule existence de voies de recours. Les locataires les plus touchés par le mal-logement et/ou la précarité énergétique sont souvent des personnes socialement vulnérables. Pour ces personnes, il a depuis longtemps été mis à jour que leur accès à la justice est entravé par de multiples facteurs d'ordre économique, mais aussi social et psychologique. Ce phénomène de non-recours aux droits⁵³ a été notamment constaté s'agissant de l'application de la loi DALO⁵⁴. Les obligations positives des États ne se limitent donc pas à consacrer des droits et à prévoir les institutions et les moyens pour leur mise en œuvre, elles imposent encore d'assurer un accompagnement des personnes bénéficiaires afin qu'elles puissent les faire valoir effectivement.

Comme évoqué par la plupart des contributions de l'ouvrage, la garantie du droit au logement suppose des États qu'ils encadrent le marché de l'immobilier et fassent porter certaines contraintes sur les propriétaires privés. Cette soumission du marché du logement au respect des droits humains doit relever avant tout d'une volonté politique claire. Ce changement de paradigme ne viendra pas des juges seuls, qu'ils soient nationaux ou internationaux, car les normes européennes et internationales ne permettent pas de formuler une telle « révolution ». Les États peuvent cependant faire ce choix de conditionner la liberté économique du marché du logement et la pleine jouissance du droit de propriété à la poursuite de l'objectif de garantir un logement décent pour

51. Voir également l'article 3 : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement* » et l'article 4 : « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.* »

52. L. Sunderland, *Des normes de logement « décentes » pour réduire la précarité énergétique*, pp.121.

53. Dossier « *Ceux qui ne demandent rien* », Vie sociale 2008/1 (N° 1).

54. Comité de suivi du droit au logement opposable, *Pour un plan national d'accès au droit et de lutte contre le non-recours - Bilan Dalo hébergement 2008/2019*, novembre 2020.

toutes et tous. Cela revient à redonner vie à la fonction sociale de la propriété⁵⁵, de même qu'il a été récemment identifié une fonction environnementale de la propriété⁵⁶.

En conclusion de ce très riche ouvrage, il apparaît qu'une approche du droit au logement par les droits humains met la lumière sur les inégalités au regard de l'accès au logement, subies spécifiquement par les plus vulnérables, et vise à garantir la jouissance effective de ce droit par toutes et tous. Ces exigences interrogent quant à l'ampleur des contraintes qu'il convient de poser au marché, et quant aux modalités de redistribution au sein de chaque société.

Le droit au logement est donc résolument une question de justice sociale, mais qui dépasse la seule répartition des richesses et honneurs. L'accès à un logement décent est un droit fondamental « socle », nécessaire à la jouissance de l'ensemble des autres droits fondamentaux. Se trouve ici en jeu le droit de toute personne de vivre dignement parmi les autres êtres humains et au-delà, le droit de l'Humanité d'habiter durablement notre planète.

55. Voir L. Duguit, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, F. Alcan, 1912, ainsi que N. Bernard, *Précis de droit des biens*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2014, pp. 130 et sq.

56. B. Grimonprez, *La fonction environnementale de la propriété*, Revue trimestrielle de droit civil, 2015, p. 539-550.

Design Couverture © **Gennaro Studio**

Mise en page :

Isabella Marques, **atelier444**

Mai 2023

Cette publication prolonge la Conférence qui s'est tenue à Bruxelles en mai 2022 sur l'*Apport européen au droit au logement*. Elle a marqué la fin de la période de confinement du COVID et a permis un examen contemporain de « l'état de l'art » sur le droit au logement en Europe.

Les intervenants experts, dont les contributions sont publiées ici, sont remarquables par leur diversité de fonctions, de points de vue et de légitimités : juges et organes de contrôle européens, avocats, juristes, enseignants-chercheurs, responsables juridiques d'organisations non gouvernementales nationales et internationales.

Des sujets essentiels sont abordés tels que le droit au logement, la législation de l'UE, les droits sociaux et environnementaux, les litiges stratégiques, ainsi que l'exigence de « proportionnalité » dans les expulsions, le contrôle des loyers, les normes de logement, le logement social et la pauvreté énergétique.

Cette publication présente et analyse les principaux développements en matière de droit au logement en Europe en 2023 et informe les décideurs politiques, les législateurs, les avocats du droit au logement, les juges et les instances décisionnelles sur la façon dont le droit fondamental au logement peut être protégé et promu en Europe.

