

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 émergent 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 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. »