

bulletin



NUMÉRO 1

MAI 2010

éditorial

Éditorial	1
À travers l'Europe	2
Ressources	11
Jurisprudence récente	11
Événements	12

Bienvenue dans ce premier numéro de la lettre d'information de Housing Rights Watch!

Housing Rights Watch est un réseau européen interdisciplinaire de groupes d'associations, d'avocats et d'universitaires de différents pays engagés dans la promotion du droit au logement pour tous. Le droit au logement est reconnu comme l'un des droits de l'homme fondamentaux et nous cherchons à ce que s'exerce le droit de chaque personne à vivre dans la dignité et à avoir un lieu où vivre qui soit sûr, adéquat et dont le prix soit abordable.

Le réseau a été créé à Cardiff en novembre 2008 afin de faciliter les échanges et l'apprentissage mutuel entre les experts et les défenseurs du droit au logement.

Les objectifs poursuivis par Housing Rights Watch:

- Partager des informations sur des initiatives législatives et judiciaires (base de données de jurisprudence, analyses judiciaires, suivi des décisions normatives);
- Soutenir les procédures au niveau local, national et international;
- Surveiller et intervenir dans les cas de refus avéré et systématique des droits observés à plusieurs niveaux;
- Surveiller le développement de la situation du logement du point de vue des droits;
- Soutenir les changements en termes de politiques publiques au niveau national et européen avec pour objectif de mieux mettre en œuvre le droit au logement ;
- Soutenir la mise sur pied de réseaux nationaux sur le droit au logement à travers l'Europe.

L'activité principale du réseau en 2010 est la conférence sur le droit au logement que la FEANTSA organise avec ProHabitatge et l'Université de Barcelone le 6 mai. Certains détails préalables concernant la conférence sont disponibles dans la section ÉVÉNEMENTS ci-dessous. Parmi les autres activités du réseau, on compte la production de plusieurs publications comme des lettres d'information quadrimestrielles où sont exposés les récents développements dans

le domaine du droit au logement.

Qui fait partie de Housing Rights Watch?

Le réseau compte à présent sept correspondants nationaux et est actuellement en train de s'étendre. Pour en savoir plus sur le réseau et sur le type de travail réalisé par ses correspondants, nous les présenterons dans les prochains numéros de la lettre d'information. Un bref aperçu de la situation du droit au logement dans chaque pays et les activités des correspondants seront décrites.

Si vous souhaitez faire partie de Housing Rights Watch ou si vous voulez vous inscrire à la lettre d'information, publier un article, y apporter des informations ou simplement si vous avez une question ou un commentaire à faire sur Housing Rights Watch, merci de contacter:
dalma.fabian@feantsa.org

Housing Rights Watch bénéficie du soutien de:



Les articles de cette publication ne reflètent pas nécessairement les points de vue de la FEANTSA et de la Fondation Abbé Pierre. Les articles peuvent être cités pour autant que leur source soit citée.



Cette lettre d'information est disponible en ligne dans la section des échanges transnationaux du site Internet de la FEANTSA:
www.feantsa.org

à travers l'Europe

Développements récents en matière de droit au logement en Irlande

Padraic Kenna.

National University of Ireland, Galway.

Membre du Groupe d'experts sur le droit au logement de la FEANTSA

Correspondant de Housing Rights Watch en Irlande

Introduction

Le droit au logement reste un thème très peu développé en Irlande alors que le pays sort malmené d'une période où le prix des propriétés avait atteint des sommets.

Depuis trente ans, l'État irlandais a fortement promu l'accès à la propriété et le logement sur le marché privé, et les valeurs du marché ont pénétré tous les aspects du logement, en redéfinissant même tout le logement social. En raison des mesures publiques de sauvetage des institutions financières défaillantes, le financement des logements sociaux a été détourné pour éponger l'excédent d'offre sur le marché du logement; les locations de l'état à des locataires pauvres ont été recyclées pour payer les emprunts des promoteurs. On essaie par un nouveau programme de « propriété graduelle » de détourner les nouveaux locataires de logements sociaux vers des accords d'accession subventionnée à la propriété, l'état devenant ainsi le prêteur de crédits immobiliers à risque par excellence. (1)

Ce premier rapport de Housing Rights Watch couvre des questions clés liées au droit au logement en Irlande pour les personnes avec un handicap, les locataires sociaux et privés, y compris ceux d'associations caritatives de logement et les Gens du voyage. On y expose brièvement les nouveaux accords en matière de logement social et la protection accrue des personnes qui font un prêt immobilier.

Les personnes avec un handicap, les Gens du voyage et les demandeurs d'asile

Depuis des générations, en Irlande, les personnes qui souffrent de maladie mentale, de handicap intellectuel et physique sont internées dans des institutions de grande taille. Bien que depuis les années 1980, les politiques de soins au sein de la communauté ont amené à la création de petites unités de logements communautaires, on comptait en 2006 plus de 1.500 personnes connaissant des problèmes mentaux résidant dans des services de longue durée dans des hôpitaux psychiatriques (pendant un an ou plus), souvent dans des conditions de logement décrites comme « inhumaines » par l'Inspecteur des institutions psychiatriques.(2) Au fur et à mesure de la fermeture de ces grands hôpitaux, on a hébergé les personnes dans des « résidences communautaires », - des unités de logement pour 13 personnes ou plus, qui permettaient d'héberger plus de 1.500 personnes en 2008. Même dans les plus

petits centres d'habitation « communautaires » ou « résidentiels », plus de 4.000 personnes avec un handicap intellectuel vivent en groupes de dix ou plus. Les autorités locales n'ont pas réussi à évaluer ou à traiter leurs besoins en termes de logement, malgré les obligations stipulées dans la loi sur le logement de 1988. Les chiffres issus des évaluations quadrimestrielles de 2008 montrent une augmentation de 480 à 1.155 personnes avec un handicap en situation de besoin de logement, mais cela exclut clairement les personnes vivant dans des logements institutionnels de qualité inférieure.

Les Gens du voyage en Irlande ne sont compris dans les politiques de logement que depuis

1988, toutefois, quelque 1.137 ménages (ils étaient 1.012 en 2005) vivent toujours en bord de route. On observe de façon répétée que quand les Gens du voyage cherchent à obtenir un logement auprès des autorités locales, ces dernières invoquent un manque de ressources, des problèmes liés aux plans de développements ou d'autres arguments.

Quelque 6.500 demandeurs d'asile en attente d'une décision concernant leur demande sont logés dans ce qui est décrit comme des hébergements privés financés par l'état comme des hôtels, des caravanes et des campements. On leur alloue une indemnité hebdomadaire de 19,00€ par adulte et de 9,00€ par enfant pour couvrir leurs dépenses autres que le gîte et le couvert.

Les familles vivent souvent en situation de surpeuplement dans des chambres simples, et des hommes célibataires vivent avec des familles et des femmes célibataires. Les maladies mentales et les dépressions sont répandues et on observe parfois des suicides.

De nombreuses personnes décrivent ces conditions comme suit : « c'est comme la prison, sauf qu'en prison, on sait quand on sort ». (3)

Exemples impliquant le droit au logement des locataires

À travers l'Europe, le droit au logement s'est développé en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme, en particulier de l'article 3 dans lequel sont stipulées les obligations des états en termes de prévention des peines ou traitements inhumains ou dégradants, de l'article 6 lié aux procédures justes en matière d'expulsion et de l'article 8 sur le respect du domicile.(4) La Convention est intégrée dans la législation nationale irlandaise par le biais de la loi sur la Convention européenne des droits de l'homme de 2003, qui requiert de toutes les instances de l'état qu'elles mènent à bien leurs fonctions en accord avec les obligations de l'état vis-à-vis de la CEDH. (5) Des dommages et intérêts et/ou une *déclaration d'incompatibilité* peuvent être décidés par un tribunal si la législation ou les pratiques nationales divergent des normes établies dans la Convention.

De récentes affaires en Irlande ont remis en cause la compatibilité du point 62 de la loi sur le logement de 1966, qui prévoit une procédure sommaire (une procédure devant le tribunal d'arrondissement) pour la mise en recouvrement de résidences louées par des collectivités locales. Un juge n'a pas d'autre choix que de décerner un mandat une fois les preuves formelles établies.

Dans l'affaire *Donegan contre le Conseil municipal de Dublin* (6), le requérant a contesté la décision de mettre fin à son bail en raison du comportement supposé antisocial de son fils. Le tribunal a conclu à une violation de l'article 8 au motif que le processus prévu au point 62 n'offrait pas réellement de dispositif de protection par rapport au droit à un domicile. La procédure liée à l'expulsion n'a pas été équitable ou proportionnée par rapport aux exigences de gestion d'un logement. Le tribunal a rendu une décision d'incompatibilité au point 5, en précisant que le point 62 était incompatible avec l'article 8 de la CEDH. (7) dans l'affaire *Pullen contre le Conseil municipal de Dublin* (8), le tribunal a à nouveau conclu à une violation des articles 6 et 8 en relation avec cette procédure et a octroyé des dommages et intérêts aux locataires concernés. Toutefois, malgré cette décision, la collectivité locale a réussi à poursuivre la procédure d'expulsion en avançant l'argument que les seuls recours possibles en vertu de la loi sur la CEDH étaient des dommages et intérêts et une Déclaration, mais pas une injonction empêchant l'expulsion d'avoir lieu. (9) Cela crée à présent un conflit majeur entre la législation irlandaise et la Convention elle-même.

Bien que la CEDH s'applique aux « instances de l'état », il apparaît maintenant qu'au moins une grande association caritative de logement en Irlande utilise des contrats de location sur la base de la loi Deasy de 1860. Cette loi, qui date de la période du régime de la grande propriété foncière anglaise en Irlande, prévoit une procédure d'expulsion expéditive pour les « gardiens, serviteurs et gardiens de troupeaux ». Cette procédure permet d'expulser sans raison et n'offre pas de protection aux locataires. Dans une affaire récente dont la décision était contestée par un locataire de 73 ans, cette association caritative a déclaré devant la cour qu'aucun motif n'était requis pour procéder à une expulsion.

La loi sur la CEDH de 2003 est également utilisée pour développer le droit au logement dans des domaines qui n'étaient pas envisagés auparavant. (10) dans l'affaire *O'Donnell contre le Conseil municipal de Dublin Sud* (11), la Haute cour a ordonné que la collectivité locale fournisse une deuxième caravane accessible en chaise roulante et complètement équipée à une famille de Gens du voyage avec trois enfants gravement handicapés pour se conformer aux obligations découlant de l'article 8. Cette affaire a considérablement clarifié les obligations incombant aux collectivités locales en vertu de la loi de 2003, en soulignant qu'une lacune dans la législation nationale ne faisait pas obstacle aux obligations plus larges découlant de la

CEDH qui s'imposent aux entités de l'état.

Nouvelles formes de « logement social »

L'effondrement du système bancaire en Irlande a eu pour conséquence la prise de contrôle de nombreux prêts et projets immobiliers inachevés par une entité de l'état (NAMA), souvent qualifiée de « bien immobilier fantôme » parce que quelques maisons sont achevées au milieu d'un chantier déserté. (12) Le financement des associations de logement et des logements sociaux est détourné de sa fonction afin d'utiliser certaines de ces propriétés pour loger des personnes dans le besoin. Aucun nouveau logement social ne sera mis en chantier dans un avenir proche (à l'exception d'un petit nombre de projets liés à des besoins particuliers). Par l'utilisation d'un nouvel accord – les locations « chapitre 4 », de la loi sur le logement (dispositions provisoires) de 2009, pratiquement toutes les nouvelles locations de logements sociaux se feront dans ces propriétés. (13)

Les dispositions de ce « chapitre 4 » et d'autres dispositions de locations privées et sociales exigent du propriétaire ou lui permettent d'expulser des locataires qui se livrent à des comportements « anti-sociaux », mais également si des visiteurs de livrent à de tels comportements à proximité de leur domicile. On compare cette approche à un retour à un système féodal où les locataires du seigneur local étaient soumis à certaines obligations auxquelles d'autres (les propriétaires résidents, par exemple) n'étaient pas soumis. (14)

Crédits hypothécaires et droit au logement

Alors que moins de la moitié des propriétaires irlandais ont un crédit hypothécaire, les chiffres *Hypostat* de 2008 montrent que les prêts hypothécaires en Irlande représentent 80% du PIB, alors que la moyenne européenne se situe à 50%. Cette charge est supportée de façon disproportionnée par ceux qui ont acheté leur maison au cours des cinq dernières années. En décembre 2009, quelque 3.6% de tous les crédits hypothécaires comportaient plus de trois mois d'arriérés, et on comptait près de 5.000 demandes de reprise de possession. (15)

En vertu de la loi sur la réforme de la législation sur le sol et le transfert de biens de 2009 (LCLRA), on a créé un système à part pour tous les nouveaux prêts immobiliers, en séparant leur traitement par les tribunaux des autres prêts hypothécaires et en introduisant des mesures de protection des consommateurs dans le domaine du logement. Dans la LCLRA, on définit un prêt immobilier comme un accord de crédit à une personne avec pour contrepartie une hypothèque sur le terrain dans le but de construire, de rénover ou d'acheter une maison. (16) Dans le cadre de l'opération de sauvetage des banques irlandaises par l'état, suite à leurs prêts excessifs et imprudents, le Régulateur financier de l'état (*State Financial Regulator*) a introduit

un *code de conduite sur les arriérés de prêts hypothécaires* en février 2009 (mis à jour en février 2010). Ce code de conduite stipule que les prêteurs ne peuvent entreprendre de reprise de possession de maison pendant au moins un an après le début des arriérés. Ces codes ont une base légale en vertu de la loi de 2003 sur la banque centrale et les services financiers qui a établi le poste de Régulateur financier. (17)

Récemment, le Président de la Haute Cour a rejeté trois cas dans lesquels des prêteurs demandaient une reprise de possession au motif qu'il n'y avait pas de preuve que le prêteur avait respecté le *code de conduite sur les arriérés de prêts hypothécaires de 2009*. (18) Il a statué que le tribunal « doit avoir la certitude que chaque étape du code est respectée : il ne s'agit pas d'une possibilité, mais d'une obligation. Le code n'est pas une formule creuse, il doit être vérifié. »

Locataires du secteur privé

Les règlements relatifs au logement (normes pour les maisons louées) de 2008 (19) sont devenus plus exigeants en termes de normes pour les logements privés loués ; c'est ainsi que les hébergements de type chambres meublées ne sont plus considérés comme acceptables. Chaque unité louée doit avoir ses propres toilettes, sa propre salle de bains et autres installations comme un système de chauffage, une cuisine et une machine à laver individuels. Les nouveaux règlements ne s'appliqueront pas aux locations existantes jusqu'en 2013, mais les locataires de logements d'état ne pourront pas du tout bénéficier de tous ces changements.

La loi sur le logement (dispositions diverses) de 2009 prévoit que des préavis d'amélioration seront notifiés aux propriétaires en cas d'infraction aux normes relatives aux logements locatifs privés et si le propriétaire ne se conforme pas à la notification, une ordonnance d'interdiction peut être prononcée. Cette notification officielle interdit la mise en location du logement jusqu'à ce que les normes soient respectées. En cas de non respect, des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à 6 mois de prison et des amendes pouvant s'élever à 400,00€ par jour sont prévues. (20)

Conclusion

Malgré l'hostilité du gouvernement irlandais vis-à-vis des avancées en matière de droit au logement, de nombreuses affaires et des évolutions indirectes ont lieu qui font progresser le droit au logement. Certaines de ces affaires remettent en question les méthodes utilisées par l'état pour ratifier les instruments internationaux en matière de Droits de l'Homme et d'autres permettent d'augmenter la protection du droit au logement des personnes. Comme on le dit dans *Desperate Housewives*, « tout ne fonctionne pas comme on s'y attend ».

(1) Ce programme existe en vertu des dispositions diverses de la loi sur le logement de 2009.

(2) Le Conseil irlandais pour le logement social travaille avec le Ministère au développement de nouveaux logements pour

certaines de ces personnes.

(3) *The Irish Times*, 25 mars 2010.

(4) Conseil de l'Europe, Convention européenne des Droits de l'Homme, ROME 4 novembre 1950. La FEANTSA a compilé une base de données des affaires liées à la CEDH, disponible à l'adresse www.feantsa.org

(5) Voir Kenna, « Local Authorities, the European Convention on Human Rights Act and Judicial Review Litigation » in *Irish Human Rights Law Review* (Dublin, Clarus Press, 2010).

(6) Non publié, High Court, 8 mai 2008, Laffoy J.

(7) La décision fait l'objet d'une procédure d'appel auprès de la Cour suprême. Pour davantage d'informations sur Donegan, voir « *Donegan v DCC and the Attorney General* :

Summary of Judgment by Ms Justice Mary Laffoy » (avril- juin 2008) 18(2) *Flac News* 4. Voir également *Dublin City Council v Gallagher*, non publié, High Court, 11 novembre 2008, O'Neill J.

(8) Non publié, High Court, 13 décembre 2008, Irvine J.

(9) Voir *Pullen v Dublin City Council* [No. 2] non publié, High

(10) Court, 28 mai 2009, Irvine J.

(11) Le « Centre for Housing Research » a publié un « Legal Briefing for local authorities on the ECHR », disponible à l'adresse: <http://www.chr.ie/> [2007] IEHC 204.

(12) En janvier 2010, on comptait quelque 621 « biens immobiliers fantômes », définis comme étant des ensembles résidentiels dont plus de la moitié des propriétés sont vides ou sont toujours en construction, en Irlande. Près de 86 de ces résidences comprenaient plus de 50 propriétés. Voir le *Irish Times*, 27 janvier 2010. NAMA est la nouvelle *National Asset Management Agency* (ndt : agence nationale de gestion des biens) créée en 2009.

(13) Les conditions sont similaires à celles qui figurent dans la loi sur les locations à usage d'habitation de 2004.

(14) Voir le document présenté par Cormac O' Dulachain SC à la *IHRC Conference – Economic, Social and Cultural Rights – making States Accountable*, 21 novembre 2009.

(15) Voir *Free Legal Advice Centres*, <http://www.flac.ie/>

(16) Section 96.

(17) La *Irish Banking Federation* et le *State Money Advice and Budgeting Service Operational Protocol: Working Together to Manage Debt* (juin 2009) consistait en un accord sur base volontaire pour le traitement des arriérés de prêts hypothécaires. Le Régulateur financier (Financial Regulator) a mis sur pied un *Code de protection des consommateurs* en 2006 qui s'applique à tous les prêts et confère des obligations significatives aux prêteurs qui doivent agir avec la compétence, le soin et la prudence requis dans l'intérêt supérieur du client et non avec imprudence, de façon négligente ou délibérément tromper un client quant aux avantages réels ou perçus ou quant aux désavantages d'un produit ou d'un service.

(18) Voir le *Irish Times*, 21 novembre 2009.

(19) S.I. No. 534 de 2008 Article 14(1).

(20) Loi sur le logement (dispositions diverses) de 2009. Part 4.

Interprétations concernant la force exécutoire du droit au logement en Espagne

Juli Ponce Solé (1)

Chef de département en droit administratif. Vice-Doyen. Faculté de droit. Université de Barcelone

Guillem Fernandez Evangelista

Association ProHabitatge, Membre du groupe d'experts sur le droit au logement de la FEANTSA, Correspondant en Espagne de Housing Rights Watch

Quand on analyse le droit au logement en Espagne, on ne peut faire fi de l'étendue légale de l'article 47 de la Constitution. (2) Le point de départ nécessaire est l'article 53.3 de la Constitution espagnole qui exige la reconnaissance, le respect et la protection des principes figurant au Chapitre III sous le titre I des *Principes directeurs de la Politique économique et sociale*, qui précise en outre que ces principes « ne peuvent être invoqués que devant des juridictions ordinaires conformément aux dispositions des lois qui les développent » : cela a été considéré « particulièrement malheureux » parce que cela empêche toute possibilité d'application légale directe en l'absence de développement législatif. Dans cet article, nous ferons valoir que ce n'est pas l'interprétation qu'il convient de donner à ce principe. (3)

À cet égard, la jurisprudence a fortement clarifié l'effet légal de l'article 47 tout comme l'existence d'un droit. Il est précisé dans une décision de la Cour suprême espagnole du 16 juin 1998 (Ar. 6149) qu'« indépendamment des difficultés dogmatiques impliquées par la considération de « droit constitutionnel » de tous les droits qui découlent des actions de l'état, conformément aux principes de politique économique et sociale tels qu'ils sont énumérés dans le Chapitre III sous le titre I, il est évident que l'article 47 susmentionné comporte un mandat ou une ligne directrice constitutionnel qui doit guider l'action de tous les pouvoirs politiques ». En outre, il est précisé dans une décision de la Cour suprême du 18 février 2002 (Ar. 4826), que l'article 47 « consacre un droit social ou un droit d'exécution qui requiert par conséquent l'intervention de l'état dans la sphère économique et sociale et une action positive des pouvoirs publics pour réaliser l'égalité matérielle stipulée à l'article 9.2 de la Constitution ».

On ne peut, dès lors, nier l'existence d'un droit effectif et la discussion sur ce sujet ne peut se justifier que par l'attention marginale conférée à l'état social dans la doctrine administrative et par l'interprétation des principes constitutionnels par le biais de la « lorgnette d'un juriste libéral ». (4) Il convient de préciser qu'à l'évidence, l'article 47 ne garantit pas le droit de chaque individu à posséder une maison. Il s'agit, évidemment, d'une vision simpliste et maximaliste du texte constitutionnel, qui cherche, jusqu'à un certain point à nier le droit au logement en utilisant l'argument bien connu de *reductio ad absurdum*.

Le droit au logement confère un véritable *droit légal de moyens* aux pouvoirs publics. Il est possible de faire une analogie avec l'article 43 de la Constitution espagnole en référence au droit à la santé: il n'y a pas de droit constitutionnel à être en bonne santé, mais il existe un devoir de la part des pouvoirs publics de ne pas mettre indûment en péril la santé des person-

nes, et de la promouvoir par le biais d'activités spécifiques. À cet égard, l'article 47 de la Constitution espagnole précise trois obligations légales claires en relation au droit au logement. Aux termes de l'article 47, il convient d'instituer les « réglementations nécessaires » comme des réglementations sur « l'utilisation des terrains conformément à l'intérêt général afin d'éviter la spéculation », ce qui implique de mettre sur pied un mandat réglementaire pour les autorités publiques compétentes. Ce principe implique de promouvoir les « conditions nécessaires », ce qui signifie prendre des mesures qui aillent au-delà de simples mesures réglementaires et justifie le déploiement de mesures promotionnelles et de services matériels.

Eu égard à ce qui précède, les pouvoirs publics doivent non seulement respecter le droit au logement (tout comme le privé, en vertu de l'article 9.1 de la Constitution espagnole), mais également le protéger, le garantir et le promouvoir, que ce soit par une *activité réglementaire* ou – le cas échéant, en parallèle – par le biais de la promotion de l'activité privée ou de la mise à disposition de services. Le droit au logement implique donc un ensemble de mandats négatifs et positifs : en d'autres mots, une série de choses à ne pas faire (ne pas indûment mettre en péril) d'une part, et de choses à faire (protéger, garantir et promouvoir) d'autre part. Malgré les apparences, sa nature ne diffère pas des droits politiques ou civils et ne requiert pas de dépenses publiques dans tous les cas. De la même façon que les droits politiques ou civils, le droit au logement peut requérir des dépenses publiques, et pas simplement une abstention de la part des pouvoirs publics.

L'obligation légale de fournir les moyens nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement implique, selon la terminologie d'Alexy, (5) un *mandat d'optimisation*. Les pouvoirs publics (et privés) doivent le respecter et, de plus, ils doivent prendre toutes les mesures possibles pour garantir et promouvoir que tout le monde ait un espace de vie dans un milieu urbain décent, adéquat et non séparé. Et en conformité avec la maxime *ubi jus ibi remedium*, la violation de cette obligation légale par les acteurs publics ou privés que ce soit par action ou par omission, peut entraîner le recours aux ressources judiciaires concernées, soit en ayant recours à la juridiction civile ou contentieuse-administrative, ou même à la Cour constitutionnelle.

D'un point de vue *subjectif*, il convient de remarquer que l'article 47 fait référence au droit de « tous les Espagnols ». Cela signifie-t-il que les non Espagnols ne jouissent pas de ce droit ? La question de l'éligibilité des étrangers par rapport au droit au logement a amené des changements réglementaires en Espagne. Selon l'article 13 de la Constitution et selon la doctrine de la Cour constitutionnelle, (6) le droit au logement en vertu de l'article 47 fait partie de ces droits dont peuvent se prévaloir ou non les étrangers en fonction de ce qui est stipulé dans les traités et la législation. Dès lors, une différence de traitement avec les Espagnols en ce qui concerne l'exercice d'un tel droit est admissible. C'est ce que l'on observe dans la loi organique 4/2000, datée du 11 janvier sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale, qui dans la version qu'en donne la loi organique 8/2000, datée du 22 décembre, restreint le droit au logement des étrangers à ceux qui « ont un droit d'ac-

cès au système public d'aide au logement dans les mêmes conditions que les Espagnols ».

Nous pensons toutefois qu'une interprétation systématique de cet article 47 de la Constitution espagnole et d'autres principes (par exemple, l'article 10 de la Constitution espagnole, qui fait référence à la dignité et au libre développement des personnes, l'article 9.2, qui fait référence à l'égalité des « individus », des « groupes » ou des « citoyens » ou l'article 14, qui comprend le droit à l'égalité qui peut s'étendre aux étrangers, également selon une jurisprudence de la Cour constitutionnelle) et son interprétation en accord avec plusieurs traités internationaux peut servir de base pour conclure que le droit prévu à l'article 47 s'applique à toutes les personnes – étrangères comme espagnoles.

D'un point de vue objectif, le droit prévu à l'article 47 n'est pas uniquement le droit de jouir d'un espace de vie, d'une résidence, mais également le droit à un milieu urbain décent et adéquat. En d'autres mots, l'article 47 prévoit le droit à un habitat décent et adéquat, c'est-à-dire comprenant un ensemble de conditions physiques et sociales liées à l'espace urbain, dans le milieu urbain où cette résidence est située. C'est là que réside le lien évident entre l'urbanisme (et les règles d'urbanisme) et le logement (et le droit au logement).

En outre, le droit qui découle de l'article 47 devrait être systématiquement lié à d'autres préceptes constitutionnels, en référence à des *droits* et à des *principes*. *En ce qui concerne le lien entre l'article 47 et d'autres droits constitutionnels*, il convient d'insister sur la relation entre le droit au logement et des droits comme le droit à l'égalité (articles 9.2 et 14, et maintenant la loi 62/2003, qui est la transposition de plusieurs directives anti-discrimination de l'UE), à l'intégrité physique et morale (article 15), à l'intimité personnelle et familiale (article 18 de la Constitution espagnole), à la liberté de résidence (article 19), ou à l'éducation (article 27 de la Constitution espagnole), par exemple.

Il est évident que le fait de vivre dans un espace décent dans un milieu urbain adéquat permet de jouir effectivement de ces droits. Il est toutefois difficile, en l'absence de chez-soi, de préserver son intégrité physique et morale ou de jouir d'une véritable intimité personnelle ou familiale : pour tout ceci, un prérequis est nécessaire : avoir un domicile ou une résidence (7). L'absence d'offres variées en termes de logements à prix abordables dans une ville peut sérieusement compromettre une vraie liberté de choix d'un domicile. (8) La ségrégation urbaine en Espagne et le manque de mesures correctives de la part des pouvoirs publics peuvent mener à l'« expulsion » de personnes à revenus faibles vers les banlieues.

En conclusion, le droit au logement est en fait un droit subjectif, exécutoire y compris le cas échéant par voies de justice, reconnu au plus haut niveau par la Constitution espagnole. Cela n'empêche évidemment pas le fait qu'il s'agit d'une prérogative du législateur (et via ses pouvoirs réglementaires, celle du gouvernement et des administrations) de matérialiser ce droit et de convertir les obligations publiques constitutionnelles

de moyens en obligations légales de résultats, requérant un comportement spécifique de la part du public (et du privé).

(1) PONCE, J & SIBINA, D (2008): *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. Marcial Pons, Madrid.

(2) Article 47 de la Constitution espagnole : « *Tous les Espagnols ont le droit de jouir d'un logement décent et adéquat. Les autorités doivent promouvoir les conditions nécessaires et établir les normes appropriées afin de faire suite à ce droit, en réglementant l'occupation des sols conformément à l'intérêt général dans le but de prévenir la spéculation. La communauté aura sa part des avantages découlant des politiques d'urbanisme des entités publiques* »

(3) PRIETO, 1990. *Estudios sobre derechos fundamentales*, Debate, Madrid

(4) MUÑOZ, S (2002): prologue au livre de VAQUER M (2002): *La acción social*, Tirant Lo Blanch-IDP

(5) ALEXY, R. (1993): *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid

(6) Décision de la Cour constitutionnelle, ci-après dénommé CCR, 107/1984, FJ 3)

(7) voir CCR 22/1984, daté du 17 février, FJ 2

(8) auquel la CCR 28/1999, datée du 8 mars, FJ 7 fait référence

Dévalorisation de la protection des locataires déclarée illégale par le Conseil de l'Europe

La portée plus large de la décision du Conseil de l'Europe

Réclamation collective No. 53/2008 - FEANTSA contre la Slovénie

Marc Uhry

Fondation Abbé Pierre

La Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (la FEANTSA) a introduit un recours contre la Slovénie pour dilution des droits des locataires dont les logements ont été rendus à leur ancien propriétaire après 1991. Une fois dérégulés, les loyers sont montés en flèche et, parallèlement, les motifs d'expulsion ont augmenté ; en résumé, la protection des droits des locataires s'est progressivement érodée via des changements législatifs et de nouveaux développements de la jurisprudence. Plusieurs millions de personnes dans les anciennes démocraties populaires qui font à présent partie de l'Union européenne courent le risque de devenir sans-abri. La décision aura des répercussions non seulement dans ces pays, mais partout à travers l'UE. Le Comité des droits sociaux est d'accord avec la FEANTSA que le fait de laminer ainsi les droits des locataires est une violation de la Charte sociale révisée.

Le premier point clé est que la réduction des droits des occupants est une violation du droit au logement (article 31.1 et 31.3: favoriser l'accès à un logement d'un niveau suffisant et rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes). Appauvrir les droits des locataires n'est dès lors pas un choix politique, mais une violation du droit international.

La décision affectera tous les droits sociaux protégés en vertu de

la Charte sociale révisée, comme le droit à la santé, à l'éducation, aux conditions de travail, à la protection sociale, etc. Le point important est que l'état n'a pas seulement des obligations en termes de politique publique, mais également en termes de droit civil, qui ne peuvent être découpées et modifiées à volonté. La liberté contractuelle, qui est au centre des développements récents dans les pays européens, ne peut s'exercer que dans un cadre qui maintienne les excès des relations de pouvoir et de subordination (dans ce cas, les relations propriétaire/locataire) dans des limites, et ce cadre ne doit pas être assoupli aux dépens des plus vulnérables. Et parce que la législation internationale l'emporte sur les lois nationales, le parlement et la Cour constitutionnelle de chaque pays devront accueillir cette décision au moment de concevoir les futures lois et d'en vérifier la conformité.

Le deuxième point clé est que le développement susmentionné est reconnu comme étant discriminatoire (article E). Les locataires vivant dans des maisons construites à l'époque socialiste n'ont évidemment pas eu à souffrir des effets de la restitution, mais on en réalité pu acheter leur maison pour presque rien. Le Conseil de l'Europe a jugé que si les situations en matière de logement pouvaient différer, les conditions sociales des locataires étaient similaires, les différences de traitement constituant dès lors une discrimination, en particulier quand la distinction qui pourrait justifier un tel traitement différentiel « *ne leur est en aucun cas imputable* ». En d'autres termes, le réflexe que l'on observe en Europe qui consiste à faire des coupes sombres dans les avantages sociaux acquis (la réforme des pensions qui touchent en premier lieu les employés du secteur privé et ensuite les fonctionnaires, etc.) est *prima facie* contraire à la loi. Encore une fois, ce développement important devra être intégré dans les réglementations nationales. La troisième leçon est qu'amputer les droits des locataires est en soi une violation. Peser sur les ménages les plus pauvres est suffisant pour violer leurs droits, sans compter les conséquences sociales que cela comporte. Le Conseil de l'Europe déclare que « *l'insuffisance des aides à l'acquisition ou l'accession à un logement de substitution, de l'évolution des règles d'occupation et de la hausse des loyers (...) est de nature à précariser gravement un nombre significatif de ménages, et à priver ceux-ci de l'exercice effectif de leur droit au logement* ». Même si, en moyenne, les ménages peuvent tirer avantage des développements nationaux, c'est le sort des plus vulnérables qui détermine si les lois et les politiques sont en conformité avec la législation internationale: « *afin d'établir que des mesures sont prises pour rendre le prix des logements accessible à ceux qui n'ont pas de ressources adéquates, les états parties de la Charte doivent démontrer non le ratio moyen de faisabilité budgétaire requis pour tous ceux qui font une demande de logement, mais plutôt que ce ratio chez les demandeurs les plus pauvres est compatible avec leur niveau de revenus* ».

Il faudra naturellement du temps avant que ces décisions n'atteignent les tribunaux locaux, et même davantage de temps avant qu'elles ne guident les politiques. Mais avoir un outil légal qui remette en question la légalité des politiques qui entament la protection des citoyens les plus vulnérables de l'UE est certainement une bonne chose.

Le droit au logement et les locataires en place dans les pays d'Europe centrale et de l'est

La portée de la Décision No. 53/2008 de la CEDH

Tanja Šarec

Association des locataires de Slovénie

Introduction

La décision du Comité européen pour les droits sociaux (CEDS) concernant la réclamation collective No. 53/2008 du 8 septembre 2009 est le premier document légal international concret ayant un effet contraignant qui traite le problème de ce que l'on appelle les « locataires en place » (*sitting tenants* en anglais) dans les pays d'Europe centrale et orientale (ci-après: PECO).

La décision du Comité concerne les locataires slovènes dans les résidences dénationalisées. Ces personnes et leur famille ont obtenu, dans la période qui a précédé la transition entamée en 1991, un droit au logement dans des appartements anciennement publics. Ils y ont emménagé sur ordre d'attribution administrative avec un contrat en bonne et due forme et ont ainsi résolu leur problème de logement. Quand ce droit datant de la période pré-transitoire a été aboli dans le cadre de la transition, on a donné à une grande majorité de ces personnes et à leur famille, en lieu et place du droit au logement qui leur avait été retiré, le droit d'acheter à un prix équitable l'appartement qu'ils occupaient. Une grande partie de la population a pu ainsi consolider sa situation en termes de logement. Ont été exemptés de cette règle une catégorie unique de locataires qui occupait des appartements dénationalisés. Ces personnes étaient dans des appartements appartenant à des propriétaires privés qui ont été nationalisés après la II^e Guerre mondiale. Pendant la période de transition, les autorités nationales ont décidé de restituer ces appartements à leurs propriétaires d'origine et à leurs héritiers plutôt que de donner la possibilité aux locataires de les acquérir. Ces derniers jouissaient d'une protection en vertu d'un droit réglementé à poursuivre leur location avec un loyer réglementé et une protection légale formelle.

Cette catégorie de locataires d'appartements dénationalisés en Slovénie représente l'une des formes de ce que l'on appelle le problème des « locataires en place ». Le terme de « locataires en place » désigne tous les locataires présents en Europe centrale et de l'est qui ont obtenu, comme les locataires slovènes des appartements dénationalisés, un droit au logement dans un appartement public de la période pré-transitoire, mais à qui on a retiré ce droit au cours du processus de transition et qui ont été, simultanément exclus du système général lié au droit pré-transitoire consistant à pouvoir acheter leur appartement à un prix équitable. En lieu et place de cela, ils pouvaient continuer à vivre dans leur appartement, mais à des conditions différentes en vertu du nouveau droit établi en matière de locations.

Les raisons de l'exclusion de certaines catégories minoritaires de résidents des PECO du processus général de transformation des détenteurs de droits pré-transitoires en propriétaires de leur logement a varié d'un pays à l'autre ainsi qu'au sein d'un même pays. L'exclusion était en général une conséquence d'obstacles

légaux puisqu'on n'a pas accordé à ces locataires le droit d'acheter l'appartement qu'ils occupaient en vertu des règlements de la période transitoire, mais pouvait également être le résultat de circonstances liées au locataire lui-même. En général, on peut diviser les « locataires en place » en quatre catégories de base: les locataires d'appartements dénationalisés,(1) les locataires d'appartements privatisés,(2) les locataires d'appartements privés,(3) et les locataires d'appartements publics.(4) Ces quatre catégories jouissaient du droit lié à la période pré-transitoire d'occuper leur appartement en raison du droit au logement lié à la période pré-transitoire et comprenaient donc la majorité de la population, qui a cherché à résoudre son problème de logement de cette manière. Suite aux processus de transition, de privatisation, de dénationalisation et les changements en matière de loi sur le logement, ils sont devenus une catégorie minoritaire de locataires dont la position en termes légaux et de logement s'est fortement dégradée et qui, contrairement à d'autres détenteurs de ce droit au logement lié à la période pré-transitoire, n'ont pas pu jouir du droit d'acheter le logement où ils habitaient ou un logement de substitution à des conditions équitables.

La décision du Comité mentionnée ici, bien qu'elle concerne le problème spécifique des locataires slovènes d'appartements dénationalisés, est à certains égards applicable à tous les cas de « locataires en place » comme nous allons l'exposer.

Points de départ

Les circonstances particulières qu'il convient de prendre en compte en vue de l'évaluation de la situation des « locataires en place » en Europe Centrale et Orientale sont les circonstances qui prévalaient en matière de logement avant la transition. Dans son évaluation du cas de la Slovaquie et des violations de la Charte sociale européenne révisée (ci-après dénommée : CSER), le Comité n'a cessé d'invoquer la position qu'occupaient les locataires slovènes d'appartements dénationalisés avant la période de transition.

En identifiant le non-respect du droit à un logement adéquat, le Comité a affirmé que la position des locataires slovènes dans des appartements dénationalisés avant la transition était en accord avec ce droit. Le Comité a explicitement mentionné « l'évolution des règles en matière d'occupation » et « l'augmentation des loyers » comme l'une des actions clés de l'état en violation de ce droit (para. 70). En identifiant la violation du droit à un logement d'un prix abordable, le Comité a souligné qu'en refusant aux locataires d'appartements dénationalisés le droit à un achat équitable ou à la location d'un appartement de substitution, leur droit au logement tel qu'il existait dans la période pré-transitoire leur était de la même façon refusé (para. 72). En identifiant la violation de l'interdiction de discrimination liée au droit à un logement d'un prix abordable, le Comité a pris comme base pour ses délibérations les relations originales, de l'époque pré-transitoire et la position des locataires d'appartements dénationalisés en comparant leur situation préalable avec celle d'autres détenteurs de droit au logement datant de la période pré-transitoire. C'est précisément

la différence induite par la transition de leur situation comparative, c'est-à-dire la raison de leur situation présente que le Comité a considérée comme discriminatoire (para. 74).

Il s'ensuit que du point de vue du droit au logement, les actuels « locataires en place » doivent être traités comme une catégorie particulière de foyers pour lesquels la situation en matière de logement dans la période pré-transitoire constitue le point de départ. Ils ne constituent dès lors pas un groupe de personnes vulnérables dont la situation actuelle en matière de logement requiert de la part des autorités qu'elles résolvent leur problème de logement, mais un groupe de personnes dont le problème de logement était résolu avant la transition, mais qui est devenu vulnérable en raison précisément des arrangements légaux actuels de leur situation de logement.

Intervention active illicite des autorités nationales

Quand on évalue la situation des « locataires en place » du point de vue de la situation dans laquelle ils se trouvaient en termes de logement avant la transition, les interventions des autorités nationales dans leur statut légal acquis sont clairement inadmissibles eu égard au droit au logement.

Du point de vue du droit au logement, le Comité a qualifié d'indéfendables les interventions des autorités nationales en termes des droits acquis des locataires. Ceci est clairement précisé par le Comité qui qualifie de violation du droit à un logement adéquat la combinaison de trois procédures, en particulier « l'évolution des règles d'occupation » (para. 70).

Indirectement, les interventions sur les droits acquis ont également été qualifiées d'intenables en termes de violation du droit à un logement de prix abordable; la qualification de violation est liée à la supposition que les locataires slovènes d'appartements dénationalisés se sont vus refuser leur droit au logement datant de la période pré-transitoire (para. 72).

On peut considérer le retrait du droit datant de l'époque pré-transitoire et les nouvelles conditions de location nouvellement imposées comme une intervention sur le statut légal précédent; et, de la même façon, comme une détérioration des conditions de location pendant plusieurs années de transition et/ou après la fin de la transition. Afin de répondre à la question de savoir s'il y a eu une détérioration des termes d'utilisation du bien, il convient de comparer le statut légal datant de la période pré-transitoire avec la situation actuelle. Comme cela apparaît dans la décision du Comité, la FEANTSA a réussi à prouver que les autorités nationales avaient mené des actions indéfendables vis-à-vis des locataires slovènes d'appartements dénationalisés. La FEANTSA a prouvé que la situation s'était détériorée, en particulier en raison :

D'interventions dans la durée du bail (en augmentant le nombre de raisons d'expulsion, en introduisant la possibilité d'imposer aux locataires de déménager contre leur volonté)

De différents exemples d'augmentation du loyer maximum (bien qu'il soit réglementé)

D'interventions au niveau de la transmissibilité du bail (en refu-

sant le droit de poursuivre le bail à des conditions inchangées suite au décès du locataire en place).

De la passivité illégitime des autorités nationales

L'intervention dans le statut légal acquis des « locataires en place » ne peut toutefois pas être absolument défini comme étant illégal ou indéfendable en soi du point de vue du droit au logement. Une telle intervention est défendable si l'on permet simultanément au groupe de personnes touchées de retrouver une situation de logement ou que celle-ci se voie améliorée. On ne pourrait dès lors remettre en cause le retrait du droit au logement datant de la période pré-transitoire si, du point de vue du droit au logement, les autorités nationales avaient proposé aux « locataires en place » d'acquiescer un logement de qualité équivalente ou supérieure à celui dont ils jouissaient dans la période pré-transitoire.

Il convient de remarquer que les PECO ont cherché à résoudre le problème du retrait du droit au logement de la période pré-transitoire en promulguant des lois sur le droit à un achat équitable des appartements loués ou de substitution. Ce droit à l'achat a permis à la population de jouir du droit au logement aboli dans le cadre du nouveau droit à l'accession à la propriété en améliorant ainsi leur position du point de vue du droit au logement, en passant de la situation de locataire à celle de propriétaire. Ceci s'est également passé en Slovaquie. Le Comité a considéré que les dispositions législatives ayant permis l'évolution du droit en Slovaquie dans le cas précité était conforme au droit d'accéder à un logement adéquat (para. 70).

Ce modèle de transformation du droit au logement de la période pré-transitoire vers l'accession à la propriété, ou en d'autres mots, la position du détenteur de ce droit devenu propriétaire a fait l'objet d'une seule exception, qui a donné lieu à la catégorie de « locataire en place » dans les PECO. Au lieu de s'améliorer, la situation de cette catégorie s'est détériorée. Leur position de détenteur du droit au logement version pré-transitoire a été changée de force en celle de locataire. En ayant échoué et en continuant d'échouer à améliorer la situation en matière de logement de cette catégorie de la population, les autorités nationales ont empiété sur leur droit au logement. Dans son évaluation des actions indéfendables des autorités nationales en matière de droit à un logement adéquat, le Comité a dès lors explicitement cité l'échec à assurer des moyens adéquats en termes de logement de substitution (para. 70), et dans son évaluation de la violation du droit à un logement de prix abordable, l'échec de la reconnaissance du droit à un achat équitable de l'appartement (para. 72.). En justifiant l'accusation de discrimination, le Comité a cité la différence entre les locataires des appartements dénationalisés et d'autres détenteurs de droit au logement version pré-transitoire dans des appartements publics (para. 74).

À la lecture de la décision du Comité, on ne trouve pas de justification, du point de vue du droit à un logement adéquat et du droit à un logement de prix abordable, au fait que les autorités nationales aient été a priori obligées d'édicter un droit à l'achat pour les détenteurs du droit au logement version pré-transitoire.

Toutefois, une fois ce droit édicté, les autorités auraient dû le faire en exerçant leur devoir de diligence conformément au droit au logement. Négliger d'édicter ce droit, ou son abolition ultérieure, constitue cependant une action indéfendable combinée à une autre action indéfendable, c'est-à-dire le retrait du droit au logement de la période pré-transitoire. Une fois que les autorités nationales ont retiré ce droit, il était indéfendable du point de vue de droit au logement de ne pas le substituer à un autre règlement ou droit qui permette de préserver ou d'améliorer la situation en matière de logement. Ceci est d'autant plus le cas quand les autorités nationales ont effectivement reconnu un droit à l'achat à d'autres ex-détenteurs du droit au logement aboli, puisque la comparaison entre les deux catégories démontre clairement la discrimination que le Comité a pu identifier dans le cas slovaque.

Conflit avec la protection de la propriété privée dans l'ordre légal national

Comme il apparaît clairement dans le contexte de la décision du Comité, la situation par laquelle on a forcé la main des locataires slovaques d'appartements dénationalisés peut également être considérée comme une conséquence de la protection de la propriété privée que les autorités nationales n'ont cessé d'augmenter au cours de la transition aux dépens de la protection dont jouissaient les locataires à l'origine.

Le Comité a souligné que dans le cas des locataires d'appartements dénationalisés, le droit au logement doit être interprété dans le contexte d'autres instruments internationaux, en particulier la Convention européenne sur la protection des droits de l'homme (ci-après dénommée : CEDH). Le Comité a particulièrement insisté sur le fait que l'article 31 de la CEDH devait être interprété conformément aux dispositions concernées de la CEDH (para. 32-37).

Le Comité a ignoré le degré de protection de la propriété privée que garantissent les autorités nationales dans un état donné, et le point de vue de l'état sur la mesure dans laquelle ce dernier peut intervenir dans les droits des propriétaires privés afin de protéger les locataires, mais le Comité a mentionné le degré de protection garanti par la CEDH en accord avec la pratique établie par la Cour européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg comme étant un élément pertinent.

Pour les locataires en place, cela signifie que dans le conflit de droits et d'intérêts des « locataires en place » et ceux des propriétaires actuels de leur appartement, la protection des propriétaires suit la CEDH et non les éventuels degrés plus élevés de protection de la propriété privée dont dispose l'ordre légal national et/ou les décisions des tribunaux nationaux. Les autorités nationales ont bien sûr le droit et la possibilité d'octroyer de plus hauts niveaux de protection que la Cour européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg pour certains droits définis dans la CEDH, mais une protection accrue au-delà de la ligne tirée par la Cour européenne ne constitue pas une raison valable pour diminuer les droits, ou ne pas respecter les obligations des autorités nationales dans le domaine du droit au logement en vertu de la CEDH.

Solutions possibles: projection

La décision du Comité dans le cas des locataires slovènes d'appartements dénationalisés ouvre des pistes vers des solutions possibles que les autorités nationales pourraient adopter afin de rectifier les violations identifiées. Ces solutions pourraient naturellement s'appliquer également aux « locataires en place » d'autres pays pour autant que leur situation soit comparable à celle des locataires slovènes d'appartements dénationalisés.

La rectification des violations identifiées peut prendre deux directions principales. La première solution possible serait la restauration de la situation pré-transitoire. La seconde serait d'accorder une solution de logement de substitution aux actuels « locataires en place ». Dans tous les cas, le statut quo tel qu'il existe dans certains PECO est inadmissible. Le Comité a été clair dans son affirmation que la position des locataires slovènes d'appartements dénationalisés dans la période pré-transitoire, et la solution de transition de base qui a rendu possible la transformation de la majorité des détenteurs du droit au logement de la période pré-transitoire en propriétaires étaient conformes au droit à un logement adéquat. Quand le Comité a évalué les violations du droit à un logement adéquat et le droit à un logement de prix abordable, le Comité a précisément considéré comme indéfendable l'atteinte aux droits de la période pré-transitoire d'une part, et le refus d'acheter les appartements en question à un prix favorable d'autre part.

Résoudre la situation impliquerait soit la restitution du droit au logement de la période pré-transitoire, soit de modifier les lois existantes en matière de logement afin d'accorder aux « locataires en place » une protection de leur situation en termes de logement dans la même mesure que dans la période pré-transitoire. La solution de substitution impliquerait, d'autre part, un engagement financier correspondant afin d'acquérir des appartements de substitution ou de faciliter l'achat d'appartements aux propriétaires privés. Les possibilités de solutions sont nombreuses et variables d'un pays à l'autre et dépendent des conditions qui prévalaient dans la période pré-transitoire en termes de droit au logement, de la situation actuelle, des possibilités financières, etc.

Toutefois, étant donné ce qui précède, les deux directions de base dans la recherche de solutions sont les seules possibles.

Conclusion

En matière de logement, la position des « locataires en place » dans les PECO est sans aucun doute très différente de celle d'autres groupes de personnes vulnérables. Ce qui précède est sans aucun doute important pour les « locataires en place » en Europe Centrale et Orientale parce que leurs demandes et leurs droits sont souvent rejetés par les autorités de l'état qui comparent leur situation avec celle d'autres (nouveaux) locataires et avec celle d'autres groupes de personnes vulnérables en termes de logement. Les « locataires en place » sont en réalité une catégorie particulière de locataires qui représentent un problème non résolu du passé ; un problème qui n'est pas systémi-

que, mais résiduel et est causé par des décisions politiques mal mûries et des solutions légales nationales prises au cours de la période de transition dans les PECO. La simple affirmation selon laquelle, au moins formellement, les « locataires en place » jouissent probablement de la même protection légale que d'autres (nouveaux) locataires en ECO n'est donc pas suffisante pour répondre aux critères de la CEDH : leur situation actuelle doit être uniformément comparée à leur position légale antérieure et il convient de voir s'il y a eu une détérioration de leur situation en termes de logement.

Une telle approche dans la compréhension du droit au logement en élargit effectivement ses aspects. Il n'est plus question d'obligation de diligence de la part des autorités nationales, mais plutôt du droit au logement qui devient un droit de l'Homme en lien avec un statut négatif. Cela veut dire que non seulement les états ont l'obligation d'agir de façon positive pour atteindre des objectifs fixés, mais, en même temps, ils ne peuvent intervenir dans des situations de logement acquises. Selon ce point de vue, le droit au logement accorde aux détenteurs de tout type de droits d'usage d'appartements une protection similaire à celle accordée en vertu de la jouissance paisible de propriétés selon l'article P-1 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales et une protection similaire à celle accordée par le principe légal dans les textes législatifs européens qui empêche la rétroactivité de la loi et protège les droits acquis.

(1) la situation slovène telle qu'elle est expliquée ci-dessus ; les détenteurs de droit au logement de résidences qui ont autrefois fait l'objet d'expropriations n'ont pas pu acheter le logement qu'ils habitaient ni un logement de substitution parce que lors de la privatisation on a donné la priorité aux propriétaires privés d'avant Guerre et à leurs héritiers. En dehors de la Slovaquie, de telles situations prévalent en République tchèque et en Lettonie.

(2) Les locataires n'ont pas acheté leur appartement ou un appartement de substitution parce que l'appartement qu'ils occupaient a été privatisé par d'autres, par exemple, dans le cas de privatisation d'entreprises privées (où les logements faisaient partie intégrante des avoirs de l'entreprise), ou encore par délégation du droit d'achat, parfois avec l'accord de l'utilisateur de l'appartement.

(3) Les locataires occupaient l'appartement avant la période transitoire et cet appartement était déjà formellement une propriété privée, mais en vertu des réglementations de l'époque, il était administré par les autorités publiques. Au cours de la transition, les autorités nationales ont modifié la législation en matière de logement, abandonné l'administration de ces appartements et changé les conditions d'usage pour les assimiler à celles des locataires d'appartement privés. Ces cas étaient fréquents en Pologne et en Croatie.

(4) certains locataires n'ont pas bénéficié ou n'ont pas pu bénéficier du droit à un achat équitable au cours de la période de transition, mais ont été satisfaits du fait que leur droit au logement datant de la période pré-transitoire soit transformé en bail de location d'appartement public. Une fois la transition terminée, toutefois, les conditions de location se sont considérablement détériorées en raison de la modification de la législation sur le logement, p.ex. en termes de durée de la location, de l'augmentation du loyer et des limites à la transmission de la location.

ressources

Le dernier rapport de Raquel Rolnik, le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à un logement adéquat

Dans le rapport l'impact de méga-événements comme les Jeux olympiques et les Coupes du monde sur le droit au logement est évalué. On y précise que, malgré certaines conséquences positives pour le secteur du logement, les conséquences négatives de ces méga-événements comme les expulsions forcées, la criminalisation des personnes sans domicile et le démantèlement des installations informelles sont préoccupants. Le Rapporteur spécial attire l'attention sur certaines conséquences indirectes de tels méga-projets comme l'augmentation des loyers et du prix des maisons, les prix inabornables pour la population à faibles revenus, la moindre disponibilité de logements sociaux et à prix modérés et l'impact disproportionné sur les groupes de personnes vulnérables. [Voir le document concerné](#)

Recommandation du Commissaire aux Droits de l'Homme sur la mise en œuvre du droit au logement

Dans la recommandation émise par Thomas Hammarberg, on appelle les états à garantir la mise en œuvre du droit au logement, en particulier en période de crise économique. Le Commissaire souligne que les obligations internationales en matière de droit au logement doivent être reconnues de façon adéquate dans les législations nationales. « Les individus ou

les groupes victimes d'un déni du droit au logement doivent avoir accès à des voies de recours ou à des moyens de réparation ». [Voir le document concerné.](#)

Nouvelle fiche technique par le HCDH sur le droit au logement

Le Bureau du haut Commissaire aux droits de l'Homme a publié une fiche technique révisée (nr. 21) sur le droit à un logement adéquat. On y explique ce qu'est le droit à un logement adéquat, ce que cela signifie concrètement pour des personnes ou des groupes de personnes en particulier et ensuite on précise quelles sont les obligations des états. Dans la conclusion sont exposées les responsabilités nationales, régionales et internationales ainsi que les mécanismes de contrôle. [Voir le document concerné.](#)

Le manuel Alpil

Alpil, une ONG française qui œuvre pour le droit au logement, a conçu un manuel destiné à tous les acteurs impliqués dans le logement des migrants européens qui arrivent en France. Le manuel contient les textes légaux essentiels ainsi qu'une liste des domaines d'action possibles en matière de protection du droit au logement des migrants. [Voir le document concerné.](#)

jurisprudence récente

Jugement de la Cour européenne des Droits de l'Homme

Olaru et autres contre la Moldavie (requêtes nos. 476/07, 22539/05, 17911/08 et 13136/07)

Invoquant l'article 1 du protocole No. 1 (protection de la propriété) et l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable) de la Convention européenne des Droits de l'Homme, la partie demanderesse a déposé une plainte contre l'état pour avoir omis de se conformer aux décisions judiciaires finales prononcées par les tribunaux nationaux entre 1998 et 2006 et ordonnant aux autorités municipales respectives de fournir un logement social aux demandeurs. La Cour européenne des Droits de l'Homme a jugé à l'unanimité qu'il s'agissait d'une violation de l'article 6 § 1 et de l'article 1 du protocole No. 1 de la Convention en raison de la non mise en application par l'état du jugement national final en faveur des demandeurs et que la question de l'application de l'article 41 (satisfaction équitable) n'était pas prête à être jugée.

La Cour a observé en outre l'existence d'un problème structurel généralisé qui trouve son origine dans la législation mol-

dave concernée qui accordait des privilèges en matière de logements sociaux à une catégorie très large de personnes. En raison de manques de moyens chroniques des administrations locales, cette législation était très rarement mise en application ; ceci a eu pour résultat que l'état a, de façon récurrente, omis de se conformer aux jugements finaux octroyant un logement social ; les parties demanderesses n'ayant à ce sujet aucune solution nationale effective. Le tribunal a statué que, dans les six mois à partir de la date de la chose jugée, l'état devait trouver une solution effective à la non application ou à l'application différée de la chose jugée au plan national concernant le logement social et que, dans l'année, il devait accorder réparation à toutes les victimes de ces non applications dans les cas de plaintes déposées auprès du tribunal avant la date du prononcé du présent jugement. Il était en outre précisé que seraient ajournés pour une période de un an à partir de la date de la chose jugée les procédures dans tous les cas concernant des logements sociaux. [Voir la page concernée.](#)

Réclamation collective (no.53/2008) la FEANTSA contre la Slovénie

Le Comité européen des droits sociaux (CEDS), l'instance du Conseil de l'Europe responsable du contrôle de la mise en œuvre de la Charte sociale européenne a constaté que la Slovénie se trouvait en situation de violation de l'article 31 (droit au logement) de la Charte. En réponse à la réclamation collective lancée par la FEANTSA, le CEDS a considéré qu'amoindrir la protection légale des locataires n'est pas en accord avec les obligations internationales découlant de la Charte sociale. Cette décision fournit une jurisprudence qui sera utile aux tribunaux au niveau local, national et international et est un pas en avant vers une Europe plus sociale. On peut trouver deux analyses détaillées de la décision dans la section À TRAVERS L'EUROPE de la lettre d'information.

Réclamation collective (no.47/2008) de l'association *Défense des enfants international* contre les Pays-Bas

Les enfants sans-papiers expulsés des centres d'accueil néerlandais suite à l'échec d'une procédure de demande de résidence sont placés dans une situation de détresse complète et vivent dans la rue, selon le Comité européen des droits sociaux

en réponse à une réclamation collective déposée par *Défense des enfants international*. La politique actuelle des Pays-Bas en matière d'expulsion refuse à ces enfants le droit au logement et le droit à une protection sociale. Dans sa décision, le Comité précise que le droit à un abri est directement lié au droit à la vie, à la protection sociale et au respect de la dignité humaine de l'enfant et est dans son intérêt supérieur. [Voir la page concernée](#)

Réclamation collective (no.51/2008) *European Roma Rights Centre* contre la France

En réponse à la réclamation collective déposée par le *European Roma Rights Centre*, le Comité européen des droits sociaux a découvert que la France était en infraction avec l'article 31 de la Charte sociale européenne au motif que les gens du voyage en France manquent de sites où faire halte, vivent dans de mauvaises conditions, sont discriminés dans leur accès au logement et sont sujets à des expulsions forcées ainsi qu'à une ségrégation résidentielle. [Voir la page concernée](#)

événements

Conférence européenne sur le droit au logement: de la théorie à la pratique

Barcelone, Espagne, 6 mai 2010

Hôtes:

Université de Barcelone
Associació Prohabitatge
FEANTSA

Le but de la conférence est d'explorer le contexte théorique du droit au logement au niveau international, européen et national, de partager des expériences en termes de mise en application du droit au logement et de constituer un forum pour les correspondants actuels et potentiels du réseau Housing Rights Watch. Le jour qui suit la conférence, un événement Housing Rights Watch sera organisé avec les participants intéressés par des actions futures en matière de droit au logement.



La FEANTSA est soutenue par le programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).

Ce programme a été créé pour soutenir financièrement la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, fixés dans l'Agenda social, et contribue par conséquent à l'atteinte des objectifs de la Stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Ce programme de sept ans vise tous les acteurs qui peuvent contribuer au développement de législations et politiques sociales appropriées et efficaces au niveau de l'emploi, à travers l'UE27, l'AELE et les pays candidats à l'adhésion.

A cet effet, PROGRESS veut :

- Fournir une analyse et des conseils politiques sur l'emploi, la solidarité sociale et l'égalité des sexes ;
- Contrôler la mise en œuvre de la législation et des politiques européennes au niveau de l'emploi, de la solidarité sociale et de l'égalité des sexes ;
- Promouvoir le transfert de politiques, de l'apprentissage et du soutien parmi les Etats Membres sur les objectifs européens ; et Relayer les opinions des acteurs et de la société en générale.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

La FEANTSA est soutenue financièrement par la Commission Européenne. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et la Commission décline toute responsabilité de l'utilisation faite des informations contenues dans le présent document.