



**REGARD SUR
LE MAL-LOGEMENT
EN EUROPE**
2015

Fondation Abbé Pierre - Feantsa





CHAP. 3

**LA LÉGISLATION
DE L'UNION
EUROPÉENNE**
RELATIVE AU
LOGEMENT

80

81

Le logement n'est pas une compétence de l'Union européenne. Toutefois, de plus en plus de lois au niveau européen ont un impact sur le logement. La liste qui suit, non exhaustive, constitue une synthèse du cadre réglementaire de l'UE qui influe sur les conditions de logement des Européens. Les normes sont ici regroupées en quatre catégories, qui sont autant d'axes politiques autour desquels s'élabore la construction européenne. Cette organisation vise à éclaircir les principes dont découlent les textes évoqués, et qui sont les axes des batailles politiques à mener pour orienter le cadre réglementaire vers une Europe de la justice sociale.

1. LA PROTECTION DES PERSONNES

LE DROIT AU LOGEMENT ET À UNE AIDE AU LOGEMENT

La Charte des droits fondamentaux consacre une série de droits personnels, civils, politiques, économiques et sociaux reconnus aux citoyens et aux résidents de l'UE, dont plusieurs concernent directement ou indirectement le logement. Notamment :

Article 7 : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications. »

Article 34 (3) : « afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales. »

Article 36 : « l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général, tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au Traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union. »

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 a donné une force juridique contraignante à la Charte des droits fondamentaux. Par conséquent, toutes les institutions de l'UE sont tenues de s'y conformer (Commission européenne, Parlement européen, etc...), ainsi que les Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dont voici un bref panorama.

LA NON-DISCRIMINATION SUR LES BASES ETHNIQUES ET DE GENRE

La discrimination en matière de logement est un facteur important d'exclusion par le logement, qu'elle soit liée à l'offre disponible sur le marché ou aux dispositifs d'aide (comme les allocations logement). Des directives ont été adoptées sur la base de l'article 19 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) :

La directive relative à l'égalité raciale (2000/43/CE) s'applique à toutes les personnes, tant dans le secteur public que privé, en ce qui concerne « l'accès aux biens et services, et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement » (article 3(1)(h)). Le logement n'est pas défini dans cette directive, mais doit être interprété à la lumière de la législation internationale en matière de droits humains, comme le droit au respect de son domicile aux termes de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, et du droit à un logement suffisant figurant à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Cour européenne des droits de l'homme et Agence des droits fondamentaux, 2011).

La directive mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes (2004/113/CE) ne fait pas spécifiquement référence au logement, mais ce dernier est pris en compte dans la dénomination « biens et services à la disposition du public¹ » (Bernard & Ringelheim, 2013). Le préambule de cette directive mentionne deux exemples de dérogation au principe d'égalité de traitement liés au logement : le cas des refuges unisexes pour les victimes de violences à caractère sexuel et en cas d'hébergement par des particuliers.

¹ La discrimination dans le logement, Julie Ringelheim et Nicolas Bernard, Commission européenne, Direction générale de la justice, 2013.

2

Article 9 du règlement (UE) n° 492/2011 dont la présente directive reprend explicitement le champ d'application.

LA LIBRE CIRCULATION DES
RESSORTISSANTS EUROPÉENS

La liberté de circulation est un autre principe fondamental de l'Union européenne, consacrée à l'article 45 du TFUE.

La directive 2014/54/UE comprend des dispositions visant à faciliter l'application uniforme du droit à la libre circulation des travailleurs dans l'Union. Son champ d'application couvre l'accès à un certain nombre de droits sociaux, notamment au logement (article 2 (1) (f)). Les citoyens de l'UE qui travaillent dans un autre Etat membre doivent jouir de tous les droits et de tous les avantages accordés aux ressortissants de cet autre Etat membre en matière de logement².

La législation de l'UE propose des dispositions claires concernant l'accès aux droits sociaux et au logement des citoyens européens qui disposent d'un statut de « travailleur ». A l'inverse, les droits des citoyens européens sont d'autant plus incertains qu'ils sont économiquement inactifs, qu'ils éprouvent des difficultés à prouver leur statut de demandeur d'emploi ou de travailleur. Cette question est devenue extrêmement sensible dans plusieurs Etats membres, avec des implications importantes en termes d'absence de domicile et d'exclusion.

Le droit à la libre de circulation s'applique à tous les citoyens de l'UE. Il n'est limité qu'en cas de trouble à l'ordre public et si ces citoyens étrangers deviennent une « charge déraisonnable » pour le système d'aide sociale du pays d'accueil. Toutefois, le recours aux dispositifs permettant de garantir les droits fondamentaux (école, urgences médicales, foyers de nuit) ne peut pas être considéré comme une charge déraisonnable.

LA GESTION DES MIGRATIONS ET LA
PROTECTION DES POPULATIONS EN
PROVENANCE DE PAYS TIERS

La législation de l'UE en matière de migration

comprend certaines dispositions importantes liées au droit au logement, dans le cadre de la réglementation de l'entrée et du séjour sur le territoire de l'Union des ressortissants des pays non membre (pays tiers).

La directive 2003/109/CE donne aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée le droit à l'égalité de traitement en matière de fourniture de biens et services, y compris en matière de logement, par son article 11 : « 1. *Le résident de longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne [...] l'accès aux biens et aux services et la fourniture de biens et de services à la disposition du public, ainsi que l'accès aux procédures d'attribution d'un logement...* » Sur la base de cet article 11, combiné avec l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux sur le droit à une aide au logement, la Cour de Justice de l'Union Européenne a rendu un arrêt ouvrant droit aux allocations logement, pour un ressortissant non européen de longue durée en Italie (arrêt Kamberaj, C571/10).

La législation de l'UE en matière d'asile dispose quant à elle que l'on doit mettre à la disposition des demandeurs d'asile des produits de première nécessité qui leur garantissent un niveau de vie digne. **La directive relative aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile (2013/33/UE)** instaure des normes minimales et communes à cet égard. Les conditions d'accueil matérielles couvrent le logement ainsi que la nourriture et les vêtements, fournis en nature, sous la forme d'allocations financières, de bons (ou en combinant ces trois formules), ainsi qu'une allocation de dépenses journalière. Son article 18 prévoit les modalités de cet accueil. Il peut être proposé dans des centres d'hébergement garantissant un niveau de vie suffisant ou dans une maison, un appartement, un hôtel, ou autre lieu adapté. Quelle que soit la forme que prend l'accueil, ce dernier doit garantir la protection de la vie privée et familiale et les enfants doivent être logés avec leurs parents. Il doit, de plus, permettre de com-

LA PROTECTION
DES PERSONNES HANDICAPÉES

L'Union européenne est partie à la **Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées**, et ses Etats membres se sont engagés à la ratifier. La Convention prévoit des normes minimales en matière de protection et de sauvegarde d'un éventail de droits civils, politiques, sociaux et économiques des personnes handicapées. Elle prévoit l'obligation de promouvoir l'accessibilité au logement (articles 9(1)(a) et 3(f)). Des mesures appropriées doivent être prises pour que les logements soient aménagés de manière appropriée (article 5(3)).

LA CONNAISSANCE DES ENJEUX
SOCIAUX : STATISTIQUES DE L'UNION
EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE
REVENUS ET DE CONDITIONS DE VIE

L'Union européenne a arrêté un cadre commun relatif à la production systématique de statistiques communautaires sur les revenus et les conditions de vie (EUSILC). Cet instrument comprend des données transversales et longitudinales, comparables et actualisées, sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion sociale au niveau national et au niveau européen. L'objectif est de comprendre la réalité sociale de l'Europe et d'exercer une influence sur les politiques sociales au sein de l'Union. La réglementation instituant le système EUSILC (n° 1177/2003) impose la collecte de données sur le logement : statut d'occupation, difficultés de paiement, qualité du logement, emplacement et accès aux services, facteurs d'inégalités, etc.

muniquer avec des conseillers juridiques, ONG et organismes d'aide. Les Etats membres doivent tenir compte du sexe, de l'âge et de la vulnérabilité des personnes. Les demandeurs adultes à charge doivent être hébergés avec leurs parents proches. Les Etats membres peuvent exceptionnellement fixer des modalités d'accueil différentes, mais toujours en prenant en compte les besoins spécifiques du demandeur et uniquement lorsque les capacités d'hébergement normalement disponibles sont temporairement épuisées.

La directive « arrivées massives » (2001/55/CE) organise une mesure exceptionnelle permettant d'offrir une protection immédiate et temporaire aux personnes déplacées fuyant les guerres ou les catastrophes, provenant en nombre important de pays non membres de l'UE lorsque le système d'asile classique est dépassé. La directive impose aux Etats de veiller à ce que les bénéficiaires de la protection temporaire aient accès à un logement approprié ou reçoivent les moyens de s'en procurer un.

La directive 2014/36/UE traite des conditions d'entrée et de séjour des travailleurs saisonniers, ressortissants de pays tiers. Elle ne prévoit pas d'égalité de traitement par rapport aux ressortissants de l'UE en matière de logement, mais des normes minimales assurant des conditions de vie décentes, conformément au droit national et/ou aux pratiques nationales, pour la durée de son séjour (article 20). Lorsqu'un logement est mis à disposition par l'employeur ou son intermédiaire, le travailleur saisonnier peut être tenu de payer un loyer qui ne peut pas être excessif par rapport à sa rémunération nette et à la qualité du logement. Le loyer n'est pas automatiquement déduit du salaire du travailleur saisonnier. L'employeur fournit au travailleur saisonnier un contrat de location ou un document équivalent et le logement doit être conforme aux normes générales en vigueur dans l'Etat membre concerné en matière de santé et de sécurité.

2. LE LOGEMENT COMME BIEN MARCHAND

3

Loi n°2014-1662 d'adaptation de la législation française au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

La Directive européenne 2014/17/UE sur les contrats de crédit immobiliers à usage résidentiel vise à développer un marché du crédit plus performant et transparent, fort de l'expérience de la crise financière, en cherchant notamment à responsabiliser consommateurs et professionnels. Elle fixe donc un cadre commun qui porte, entre autres, sur :

- l'information et le conseil,
- l'obligation d'évaluer la solvabilité des consommateurs avant de leur accorder un crédit, avec une évaluation fiable de leurs biens immobiliers,
- certaines exigences prudentielles et de surveillance applicables aux professionnels (intermédiaires de crédits et prêteurs autres que les établissements de crédit).

Encas d'incident de paiement, l'article 28 demande aux États membres d'adopter des mesures qui encouragent « les prêteurs à faire preuve d'une tolérance raisonnable avant d'engager une procédure de saisie » du logement, et, dans les cas où la vente du bien saisi a une incidence sur le montant de la dette, qu'ils permettent que le meilleur prix soit obtenu. Ils sont également autorisés à plafonner les frais d'impayés imposés par le professionnel au consommateur.

En France, l'article 14 de la loi du 30 septembre 2014³ prévoit la transposition prochaine de cette Directive, ainsi que de la Directive 2013/11/UE du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation selon des procédures qui n'en restent pas moins indépendantes, impartiales, transparentes, efficaces, rapides et équitables.

La directive relative aux clauses abusives dans les contrats conclus avec des consommateurs (93/13/CEE) est également pertinente en matière de logement, ainsi que la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs, dès lors que les contrats portent sur des biens immobiliers résidentiels et sont conclus entre un professionnel et un particulier.

RÈGLES DE CONCURRENCE

Le Traité (article 107 TFUE) interdit les aides d'État sauf en cas de raisons économiques spécifiques. La Commission est chargée de contrôler la conformité de ces aides au droit de l'Union. Le logement social, en tant que service d'intérêt économique général (SIEG), est exempt de l'obligation de notification des aides d'État à la Commission (§ 11 de la Décision de la Commission C(2011) 9380). Les États membres conservent un large pouvoir discrétionnaire dans la définition du SIEG. La Commission vérifie toutefois qu'il n'y ait pas d'erreurs manifestes. Le logement social est défini comme étant destiné aux « personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché ».

Il est clair que l'exemption ou non pour le logement social de l'obligation de notification a des implications importantes sur les efforts des États membres en vue de promouvoir le droit au logement. Mais l'approche de la Commission de la mission d'intérêt général du logement social a fait l'objet de controverses dans plusieurs cas récents. Les acteurs ont fortement critiqué la Commission

4

« Le principe de subsidiarité vise à déterminer le niveau d'intervention le plus pertinent dans les domaines de compétences partagées entre l'UE et les États membres. Il peut s'agir d'une action à l'échelon européen, national ou local. Dans tous les cas, l'UE ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres », Eurlax, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISER:Vai0017>.

5

Sur la situation économique des États selon les standards de l'UE. Et les programmes de réformes par pays : http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_fr.htm.

pour son interprétation trop contraignante et trop étroite qui empiète sur le principe de subsidiarité⁴. La législation européenne en matière de marchés publics a également un impact sur les organismes de logement social et les services sociaux travaillant avec des personnes qui ont besoin d'un logement et financés par les pouvoirs publics. La directive 2014/24/UE, récemment révisée, reconnaît les spécificités liées aux services sociaux et donne davantage de souplesse, en leur permettant d'être sélectionnés sur des critères qualitatifs, et non seulement financiers, dans les procédures d'appel d'offre. La législation sur les marchés publics en lien avec ce que l'on appelle la « coopération public-public » est importante pour le logement social.

LA FISCALITÉ

La TVA s'applique à l'achat et à la vente de biens et services de consommation, dont le logement.

La directive TVA (2006/112/CE) définit les règles générales en matière de TVA applicables au sein de l'UE et donne aux gouvernements nationaux la liberté de fixer leurs propres taux dans ce cadre. Les États membres doivent appliquer un taux standard pour tous les biens et services. Ils peuvent choisir d'appliquer un ou deux taux réduits à des biens ou services spécifiques dont la liste figure dans l'annexe III de la directive. Parmi ces biens et services, on compte « la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale ».

LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Face à la crise financière et économique, l'Union européenne a adopté six nouveaux textes législatifs en 2011 (ce que l'on appelle le « Six Pack »,

composé de 5 règlements et d'une directive) pour renforcer la gouvernance économique dans la zone euro et le rôle de l'Union en matière de politique économique des États membres, sur la base de l'article 121.6 du Traité. Les États membres doivent maintenir leur déficit budgétaire en dessous de 3% du PIB et leur dette publique en dessous de 60% du PIB (ou sur une trajectoire s'approchant de cette valeur à un rythme satisfaisant). Les États membres actuellement en déséquilibre économique⁵ font l'objet d'un mécanisme de surveillance pouvant mener à des sanctions dans le cadre d'une procédure de déséquilibre excessif. Les variations de prix des logements et l'endettement des ménages sont deux des onze indicateurs utilisés pour identifier les déséquilibres macroéconomiques. La Commission contrôle, formule des recommandations et pourrait même sanctionner les États membres sur la base, notamment, de ses conclusions sur le fonctionnement de leur marché du logement et autres risques macroéconomiques associés. A ce titre, la France fait actuellement l'objet d'une procédure de déficit excessif, qu'elle doit réduire d'ici 2017. Le logement prend place dans les deux programmes nationaux de réforme et de stabilité français présentés à l'Union cet été : la construction de logements neufs intermédiaires et sociaux, la libération du foncier et l'efficacité énergétique des bâtiments pour investir et soutenir l'innovation, ainsi que la modération des dépenses en matière d'aide au logement.

3. LA CONSTRUCTION ET LES SERVICES TECHNIQUES LIÉS AU LOGEMENT

LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

L'UE s'est donné comme objectif de réduire de 20 % sa consommation annuelle primaire en énergie d'ici à 2020. Cette législation de l'UE en matière d'efficacité énergétique a un impact sur la production, l'entretien et la consommation de logements.

La directive relative à l'efficacité énergétique 2012/27/UE impose par exemple aux Etats membres de respecter certains objectifs d'économie d'énergie entre 2014 et 2020 pour les bâtiments publics, qui doivent « jouer un rôle exemplaire » (article 5 : 3 % au moins des bâtiments appartenant au gouvernement central doivent être rénovés chaque année). Les organismes publics, dont ceux en charge des logements sociaux, doivent adopter des mesures spécifiques d'efficacité énergétique (article 5 (7)). La directive stipule en outre que les Etats membres peuvent inclure des exigences d'efficacité énergétique ayant une finalité sociale dans les obligations qu'ils imposent, et notamment que la priorité soit donnée aux ménages en situation de précarité énergétique ou dans les logements sociaux (article 7, (7) (a)).

La directive sur la performance énergétique des bâtiments (2010/31/UE) détaille un large éventail d'exigences et d'objectifs minimaux de performance énergétique pour les nouveaux bâtiments, la rénovation, la certification en matière de performance énergétique, etc.

LES PRODUITS DE CONSTRUCTION

La politique de normalisation de l'UE vise, entre autres, à soutenir la concurrence, à garantir l'interopérabilité des produits et services au sein du marché unique et à en améliorer la sécurité. De nombreuses normes européennes ont été établies pour les produits de construction et ont un impact sur la production et la rénovation des logements, y compris sur les coûts associés, en termes de sécurité et d'environnement. Les normes sont couvertes par la Directive « Produits de construction » (89/106/CEE) et le Règlement n° 305/2011.

4. LE SOUTIEN PUBLIC EUROPÉEN AU SECTEUR DU LOGEMENT

LE FONDS STRUCTUREL ET D'INVESTISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Les règlements qui régissent les fonds européens pour le développement économique donnent la possibilité aux Etats membres de mobiliser ces fonds pour investir et lutter contre l'exclusion au logement. Les fonds structurels concernés sont le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Le budget du FEDER pour 2014-2020 s'élève à 185 milliards d'euros. Le règlement 1301/2013 établit les priorités du Fonds. Parmi celles qui concernent l'exclusion au logement, on peut citer : « la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté et la discrimination », notamment en investissant dans des « infrastructures sociales » (article 5 (9) (a)) ; « un soutien à la revitalisation physique, économique et sociale des communautés défavorisées en zones urbaines et rurales » (article 5 (9) (b)) ; en soutien à l'efficacité énergétique, la gestion intelligente de l'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables dans les infrastructures publiques, y compris dans les bâtiments publics, et dans le secteur du logement (article 5 (4) (c)) et, plus largement, le développement urbain durable (article 7).

Les infrastructures de logement ne sont pas directement éligibles au FSE. Toutefois, dans chaque Etat membre, 20 % au moins du Fonds doit être destiné à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté (règlement n° 1304/2013, article 4), qui peut comprendre des mesures pour promouvoir l'inclusion des personnes en situation d'exclusion au logement et sans abri.

Le FAEDER permet également de traiter la question de l'exclusion au logement dans les zones rurales, via par exemple des investissements dans des structures de petite échelle et la promotion de l'inclusion sociale et de la réduction de la pauvreté (règlement n°1305/2013).

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) a pour objectif de combler le déficit actuel d'investissements dans l'Union européenne (UE) en mobilisant des financements publics et privés (315 milliards sur les trois prochaines années), en coordination avec la Banque centrale européenne. Ces financements incluent des projets d'intérêt commun dans le domaine du développement urbain, rural et social. Le règlement 2015/1017 (article 9 (g)) prévoit un « meilleur accès » aux financements pour les entreprises opérant dans l'économie sociale et aux organisations à but non lucratif.

LE FONDS EUROPÉEN D'AIDE AUX PLUS DÉMUNIS (FEAD)

Ce fonds aide les Etats membres à fournir de la nourriture ou à apporter une aide matérielle de base aux plus démunis. Le FEAD représentera 3,8 milliards d'euros sur la période 2014 à 2020. Les personnes sans domicile peuvent être soutenues par le biais du FEAD. Il est précisé dans le préambule au règlement du FEAD (223/2014) que ce dernier « devrait atténuer les formes d'extrême pauvreté ayant la plus forte incidence en matière d'exclusion sociale, telles que l'absence de domicile, la pauvreté des enfants et la privation alimentaire ».

5. SYNTHÈSE DES TEXTES DE L'UNION EUROPÉENNE IMPACTANT LE LOGEMENT

CADRE COMMUNAUTAIRE

- # Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2012/C 326/02) du 26 octobre 2012
- # Convention relative aux droits des personnes handicapées de l'ONU (CDPH), adoptée le 13 décembre 2006
- # Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2012/C 326/01) du 26 octobre 2012
- # Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007

ACTES LÉGISLATIFS

- # Directive 89/106/CEE du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction
- # Directive 93/13/CEE du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs
- # Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique
- # Directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant

à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil

- # Règlement n° 1177/2003 du 16 juin 2003 relatif aux statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC)
- # Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée
- # Directive 2004/113/CE du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services
- # Directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur
- # Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée
- # Directive 2010/31/UE du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments
- # Directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique
- # Règlement n° 305/2011 du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction
- # Règlement n° 492/2011 du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union
- # Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines

entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (2012/21/UE)

- # Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale
- # Règlement n° 1301/2013 du 17 décembre 2013 relatif au FEDER et aux dispositions particulières relatives à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi »
- # Règlement n° 1304/2013 du 17 décembre 2013 relatif au FSE
- # Règlement n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER
- # Directive 2014/17/UE du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel
- # Directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics
- # Directive 2014/36/UE du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier
- # Règlement n° 223/2014 du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis
- # Directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs
- # Règlement n° 2015/1017 du 25 juin 2015 sur le FEIS, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement

VEILLE JURIS- PRUDEN- TIELLE EURO- PEENNE

LÉGENDES



EFFICACE

ÇA
AVANCEPEUT
MIEUX
FAIREINSATIS-
FAISANT

CONSOMMATION



LA RECONNAISSANCE DU DROIT AU LOGEMENT DES CONSOMMATEURS VIA LA CHARTE EUROPÉENNE DES DROITS FONDAMENTAUX (CDF)

CJUE, C-34/13, 10 SEPTEMBRE 2014 / CJUE, C539/14, 16 JUILLET 2015

Une dame a conclu un crédit à la consommation de 10 000 €, garanti par sa maison familiale. Elle saisit le juge slovaque pour l'annuler, ainsi que le contrat de garantie qui l'accompagne, en invoquant le caractère abusif d'un certain nombre de clauses, notamment celle permettant la saisie de sa maison sans contrôle préalable du juge.

Les voies de recours sont cependant jugées suffisantes par la Cour car elles permettent au juge d'interdire la poursuite de la vente aux enchères du bien saisi et donc de **protéger la consommatrice contre la perte induite de son logement** (sachant qu'une compensation financière ultérieure n'aurait pas suffi).

C'est l'occasion pour la Cour de souligner que la sanction du non remboursement d'un prêt doit être proportionnée et qu'il convient alors d'attacher une attention particulière aux situations dans lesquelles le bien servant de garantie est le logement familial du consommateur. Elle reconnaît alors explicitement le droit au logement comme un droit fondamental de l'Union européenne, garanti par l'article 7 de la CDF, que les juges nationaux doivent prendre en considération dans la mise en œuvre de la directive en question (§65) - *a fortiori*, par les Etats dans leur réglementation.

L'article 7 de la CDF protège la vie privée et familiale, et ainsi le domicile et sa perte. La Cour de justice s'aligne ici sur la jurisprudence abondante de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) qui, tout en sa gardant bien de parler de « droit au » logement, ne considère pas moins que **la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile**¹.

Par ailleurs, dans l'affaire Sanchez Morcillo et Abril Garcia, la Cour considère que le système procédural de saisie hypothécaire espagnol « n'expose plus le consommateur au risque de perte définitive et irréversible de son logement lors d'une vente forcée avant même qu'un tribunal ait pu apprécier le caractère abusif d'une clause contractuelle » (§47). Ce dernier a été modifié par l'Etat espagnol suite à son arrêt Aziz (C-415/11) du 14 mars 2013. Dans cette affaire, la CJUE précise sa lecture de l'article 34 de la CFD, qui à ses yeux ne garantit pas un droit « au logement », mais « le droit à une aide au logement » dans le cadre des politiques sociales fondées sur l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

¹ Elle a pu le rappeler dans l'affaire Winterstein et autres c. France, n° 27013/07, arrêt du 17 octobre 2013, définitif le 17 janvier 2014, à propos de l'expulsion sans relogement de gens du voyage des terrains sur lesquels ils étaient établis de longue date.

² CJUE, Communiqué de presse n°140/14.



L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS AVANT TOUTE AUGMENTATION DE PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ OU DU GAZ²

CJUE, C-359/11 ET 400/11, 23 OCTOBRE 2014

Les directives « électricité » 2003/54 et « gaz » 2003/55 obligent les Etats à garantir un niveau de protection élevé des consommateurs concernant, notamment, la transparence des conditions

d'abonnement. Leur objectif est d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité et du gaz et de garantir la sécurité d'un approvisionnement stable dans l'Union, sachant que « l'accès au réseau non discriminatoire, transparent et disponible au juste prix est nécessaire au bon fonctionnement de la concurrence ». **Les Etats doivent donc garantir une protection adéquate des consommateurs, en particulier vulnérables.**

Dans cette affaire, des clients allemands se plaignent d'augmentations de prix excessives et fondées sur des clauses illégales, de la part de leur fournisseur « de dernier recours ». La Cour juge qu'en permettant à ce dernier d'augmenter unilatéralement les prix d'électricité et de gaz sans information en temps utile du consommateur, la législation allemande n'est pas conforme au droit de l'Union.

L'Allemagne demande à la Cour de limiter les effets rétroactifs de son arrêt pour en restreindre au maximum les conséquences financières potentielles. La Cour refuse en considérant qu'il n'a pas été démontré que sa décision bouleverserait rétroactivement l'ensemble du secteur de la fourniture d'électricité et du gaz en Allemagne.

AIDES D'ÉTAT



L'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DU LOGEMENT SOCIAL AUX PAYS-BAS

TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE (TUE), T-202/10, 13 MAI 2015

En 2002, les Pays-Bas notifient à la Commission européenne leur système d'aides d'Etat en faveur des wocos (« *woningcorporaties* »). Ces sociétés de logement à but non lucratif ont pour mission d'acquérir, construire et mettre en location des logements essentiellement destinés à des « personnes défavorisées et groupes socialement désavantagés » et, parallèlement, de construire et gérer des logements à des loyers plus élevés.

Trois ans plus tard, la Commission fait part de ses doutes sur la compatibilité de ces aides avec le marché commun dans la mesure, notamment, où la mission de service public des wocos n'était pas suffisamment ciblée sur des personnes défavorisées. Elle propose des « mesures utiles » aux Pays-Bas. En 2007, le secteur privé - via l'Association des investisseurs institutionnels - cherche à peser sur les négociations, en déposant une plainte auprès de la Commission concernant les aides accordées aux wocos. En 2009, les Pays-Bas proposent une modification de leur système, sur la base des préconisations de la Commission. Cette dernière prend acte de ces engagements, puis valide le régime hollandais en 2010.

La procédure aboutit à une réforme significative du système d'attribution des logements sociaux au Pays-Bas en fixant un plafond de revenus unique de 33 000 euros opposable aux candidats, indépendamment de la taille du ménage. Les engagements portent aussi sur la vente d'une

partie du parc de logements sociaux - considéré en « surcapacité excessive et structurelle » - aux conditions du marché.

Cinq sociétés de logement contestent l'abandon par les Pays-Bas de la conception universaliste du logement social, qui prévalait jusqu'ici, et **demandent des explications**. En dépit de l'importance d'une définition européenne du logement social et de la contribution que peuvent y apporter les magistrats³, le Tribunal de l'UE se déclare incompétent : la réforme émane d'une décision hollandaise, et la contestation ne porte pas sur une décision impérative de la Commission (les mesures utiles ont seulement été préconisées par la Commission). **La question du degré d'indépendance des Etats membres face aux préconisations de la Commission européenne dans la procédure de déclaration des aides d'Etat** pose donc aussi question, surtout lorsque la Commission aborde des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence (comme le logement).

Pour rappel, l'UNPI a déposé le 5 mai 2012 une plainte auprès de la Commission européenne pour contester les aides dont bénéficie le secteur du logement social en France. La Commission enquête donc, en ce moment, sur le cas français qui porte toutefois une vision, certes généraliste, mais non universaliste du logement social, en ciblant ses bénéficiaires de manière plus circonscrite au moyen de plafonds de ressources et en principe d'une priorité accordée aux personnes défavorisées.



L'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DU LOGEMENT SOCIAL FRANÇAIS ULTRA-MARIN

COMMISSION EUROPÉENNE, DÉCISION C(2014) 9316 DU 10 SEPTEMBRE 2014

Jusqu'à cette décision de la Commission européenne, le logement social en outre-mer français ne relevait pas du régime des SIEG, contrairement à celui de la Métropole. En cause, un financement particulier trouvant ses trois principales sources dans la Ligne budgétaire unique (subvention), les prêts de la CDC et l'aide fiscale (défiscalisation et crédit d'impôt). Le gouvernement a donc notifié ce financement public au titre des aides d'Etat à l'investissement productif, incluses dans les aides d'Etat à finalité régionale (AFR), destinées à compenser les surcoûts liés aux handicaps intrinsèques aux régions ultramarines pour la construction de logements. Or, dans ce cadre, « l'intensité de l'aide » est plafonnée.

En juillet 2014, l'USH alerte le ministère de l'Outre-mer sur les difficultés d'équilibre des opérations liées à des crédits nationaux bien inférieurs aux besoins, aggravées par la baisse venant de l'Europe du taux d'intensité des AFR (ramené de 50 à 45 % au second semestre 2014). Plus de 2 500 logements ont ainsi vu leur financement bloqué et le volume de logements financés en 2014 aurait de ce fait chuté⁴. « Le plan logement pour l'outre-mer » présenté en 7 points en septembre 2014 mentionnait notamment l'engagement de l'Etat à rechercher le placement sous « SIEG » du logement social afin d'obtenir le déplafonnement des aides accordées à ce secteur.

La démarche a été engagée en juillet 2014 par l'Etat français. Dans sa décision, **la Commission accepte de faire passer les aides fiscales au bénéfice des organismes de logement social outre-mer sous le régime de la compensation de service public (SIEG)**, sous réserve de vérification régulière qu'il n'y ait pas de « surcompensation » des projets, en recevant plus d'aides que nécessaire.

3
SIEG de logement social : le tribunal de l'UE botte en touche dans l'affaire T202/10, USH, Laurent Gekhière, 10 juin 2015.

4
Le logement social en outre-mer : contexte, enjeux et perspectives, USH, Avril 2015.

5

Directive 2006/112/
CE du 28 novembre
2006 relative au
système commun de
TVA, modifiée par la
directive 2009/47/CE
du 5 mai 2009.

Quant à l'aide fiscale délivrée aux investisseurs privés outre-mer, la Commission conclut à sa **comptabilité avec le marché intérieur**, après avoir procédé à un contrôle poussé :

- L'aide contribue à la réalisation d'un objectif commun : augmenter le nombre de logements sociaux dans les DOM, alors qu'une proportion importante de ménages y est éligible (environ 80 %) et que l'USH estime à 90 000 le déficit de logements sociaux sur l'ensemble de l'outre-mer.
- Elle est nécessaire pour pallier aux défaillances du marché et a un effet incitatif : les contraintes pour construire des logements sociaux outre-mer sont multiples (éloignement, insalubrité, climat, topographie, risques, rareté du foncier) et dissuadent l'investissement sans contrepartie ; l'aide a permis d'augmenter de 53 % le nombre de logements sociaux entre 2009 et 2012 et de 115 % le nombre de logements locatifs très sociaux, selon la France, démontrant son effet accélérateur sur la production et son effet levier sur les financements connexes.
- Ces éléments démontrent qu'elle est appropriée, en générant le moins de distorsion de concurrence ; la commission souligne la « synergie entre les différents types de financement », gage de cohérence de la mesure avec la politique globale adoptée par les autorités françaises.
- Elle est proportionnelle, en comblant l'écart de financement nécessaire sans générer d'avantages injustifiés : l'avantage fiscal est plafonné et les investisseurs conservent la charge de certains risques (non-réalisation du projet ou impayés de loyer).

Ainsi, le plan de relance 2015-2020 du logement dans les outre-mer, présenté en mars 2015 par le gouvernement français, qui prévoit la construction ou la réhabilitation de 10 000 logements par an, porte l'engagement d'inscrire tous les dispositifs de financement du logement social sous le régime SIEG, d'en valider les modalités de mise en œuvre et de débloquer immédiatement les dossiers.



L'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE (TVA)

CJUE, C-161/14, COMMISSION C. ROYAUME-UNI, 4 JUIN 2015

Le Royaume-Uni a décidé d'appliquer un taux de TVA réduit aux « matériaux économes en énergie » destinés à être installés dans des logements. La Commission européenne engage un recours en manquement considérant que cette mesure ne respecte pas la « directive TVA »⁵.

La Cour de justice donne raison à la Commission : le Royaume-Uni ne respecte pas l'obligation de poursuivre **un intérêt exclusivement, ou principalement, social**. Si une « politique d'amélioration des logements est susceptible de produire des effets sociaux », le taux réduit de TVA est néanmoins ouvert à tous les logements, sans considération des personnes qui les occupent eu égard à leur revenus, à leur âge ou d'autres critères permettant de favoriser les plus en difficultés pour satisfaire leurs besoins énergétiques.

DROITS DES ÉTRANGERS



LA PRISE EN CHARGE DU LOGEMENT DES TRAVAILLEURS DÉTACHÉS⁶

CJUE, C-396/13, 12 FÉVRIER 2015

Une société polonaise dispose d'une succursale en Finlande. Elle embauche 186 Polonais qu'elle détache auprès de sa succursale pour exécuter des travaux d'électrification d'une centrale nucléaire. La prise en charge de leur hébergement pose question.

Afin d'éviter la concurrence déloyale et protéger les travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de services, la directive 96/71 prévoit un socle de règles impératives. Elle impose aux Etats membres de l'UE de veiller à ce que les entreprises appliquent le droit du travail du pays d'accueil, notamment lorsqu'il est plus favorable au salarié, pour déterminer les éléments constitutifs du salaire minimal.

La Cour précise que **la prise en charge du logement des travailleurs détachés ne constitue pas un élément du salaire minimal**. Elle est exclue par l'article 3 de la directive en tant que compensation des dépenses causées par le détachement, peu importe les modalités de cette prise en charge (remboursement ou avance). Même raisonnement pour les bons d'alimentation accordés en vue de compenser le coût de la vie dans le pays de détachement. Une telle prise en compte aurait pour effet de faire baisser d'autant la rémunération du travail du salarié et possiblement sous le seuil minimal.

Les entreprises ont, par ailleurs, le droit de récupérer les frais d'hébergement collectif sur le salaire net des travailleurs détachés. La directrice 2014/67/UE du 15 mai 2014 (relative à l'exécution de la directive de 96/71) demande aux Etats de **veiller à la mise en place de mécanismes permettant de garantir aux travailleurs détachés le remboursement de tout montant excessif** ainsi retenu ou déduit de son salaire. Le montant est jugé excessif en rapport avec le montant net de la rémunération et la qualité de l'hébergement pourvu.

Le décret français n°2015-364 du 30 mars 2015 relatif à la lutte contre les fraudes au détachement des travailleurs et contre le travail illégal (qui vise la directive 2014/67/UE) prévoit en outre **une obligation de vigilance et la responsabilité des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre vis-à-vis de leurs sous-traitants ou cocontractants quant aux conditions d'hébergement collectif des salariés détachés**. Cette obligation découle de l'infraction pénale consistant à soumettre des personnes vulnérables ou en état de dépendance à des conditions de travail et d'hébergement collectif incompatibles avec la dignité humaine. L'obligation consiste à contrôler que les locaux ou installations ne sont pas manifestement vétustes, leur salubrité, leur taille et leur nombre.

Ce constat fait, maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre doivent demander la régularisation des conditions d'hébergement. A défaut, ils sont tenus de prendre à leur charge et sans délai l'hébergement des salariés dans des locaux aménagés conformément à des exigences minimales spécifiques prévues aux articles R. 4228-26 à -37 du code du travail (affectation des locaux, surface, équipements...).

6

CJUE, Communiqué
de presse n°17/15.

**CONDITIONS MINIMALES D'ACCUEIL
DES DEMANDEURS D'ASILE POUR GARANTIR
UN NIVEAU DE VIE DIGNE****CJUE, C-79/13, 27 FÉVRIER 2014**

En octobre 2010, une famille dépose une demande d'asile en Belgique. L'opérateur dédié, Fedasil, l'informe de l'impossibilité de lui proposer une place d'hébergement et la renvoie vers le centre d'action sociale de la ville. Sans proposition, la famille se tourne vers le marché locatif mais, faute de pouvoir régler les loyers, demande une aide financière au centre d'aide sociale. Ce dernier rejette la demande au motif que la famille relève des structures d'accueil spécifiques gérées par Fedasil.

Ce n'est qu'après décision de justice, après un nouveau délai de trois mois, que la famille a pu entrer dans un centre d'accueil des demandeurs d'asile. A l'occasion d'un recours en indemnisation, le juge belge constate qu'aucune disposition nationale ne permet de **garantir l'accueil des demandeurs d'asile dans un délai raisonnable** lorsque Fedasil fait défaut et que le montant de l'aide sociale perçue dans ce cas ne permet pas de garantir un hébergement.

La Cour considère que, lorsqu'un Etat membre a opté pour la fourniture de conditions matérielles d'accueil sous la forme d'une allocation financière, elle doit être :

- délivrée dès l'introduction de la demande d'asile,
- d'un montant suffisant pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé,
- assurer la subsistance du demandeur et de sa famille.

Il s'agit notamment, pour les Etats, de **veiller à ce que les demandeurs d'asile puisse disposer d'un hébergement qui tienne compte de leurs besoins particuliers et de leur intérêt**, comme la préservation de l'unité familiale par exemple. **La saturation des réseaux d'accueil spécifiques ne peut justifier une quelconque dérogation** au respect de ces normes. Le droit européen ne s'oppose pas au renvoi des demandeurs d'asile vers des organismes relevant du système d'accueil généraliste. **Le cas échéant, la solution peut être trouvée sur le marché privé de la location.**

CEDH, T. C. SUISSE, N° 29217/12, 4 NOVEMBRE 2014

Huit demandeurs d'asile afghans se plaignent de la décision prise par la Suisse de les renvoyer vers l'Italie alors qu'ils risquent de s'y retrouver sans hébergement ou hébergés dans des conditions contraires à la dignité humaine, en raison des défaillances systémiques dont pâtit le dispositif d'accueil italien.

En effet, en application du règlement de Dublin, c'est en principe le pays dans lequel une demande d'asile a été déposée qui reste responsable de son examen et des obligations minimales d'accueil qui en découlent, même si les personnes ont continué à se déplacer au sein de l'Europe. Sauf à ce qu'un autre pays se sente investi ou que le pays responsable ne remplisse pas ses obligations au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme. La Suisse n'est pas un Etat membre de l'Union européenne, mais adhère au règlement de Dublin.

Selon la jurisprudence de la Cour, **le transfert peut poser problème dès lors qu'il présente un risque réel et sérieux de traitements inhumains et dégradants** (interdits par l'article 3 de la Convention), la situation devant présenter un minimum de gravité. Dans ce cas, la présomption que les Etats d'accueil respectent les droits fondamentaux des demandeurs d'asile peut être renversée. La Cour rappelle que les demandeurs d'asile représentent un groupe particulièrement défavorisé et vulnérable, ayant besoin d'une protection spéciale. Ils doivent à ce titre faire l'objet d'une attention particulière.

La responsabilité d'un Etat peut être engagée au titre de l'article 3, lorsque le demandeur d'asile est « *totalelement dépendant de l'aide publique et confronté à l'indifférence des autorités alors qu'il se trouve en situation de privation ou de manque à ce point grave qu'elle serait incompatible avec la dignité humaine. (...) la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant [étant] déterminante et [prédominante] sur la qualité d'étranger en séjour illégal* »⁷.

La Cour examine alors le **contexte italien** et relève qu'avec un nombre de réfugiés atteignant 64 000 en 2012, **le nombre de places d'hébergement spécialisé et généraliste est nettement inférieur aux besoins** (les chiffres sont discutés, mais s'élèveraient à 12 800 places en Centre d'hébergement pour demandeur d'asile et 1 700 places d'hébergement social à Rome et à Milan). Les listes d'attente sont longues de milliers de personnes, la durée de l'accueil est limitée à 6 mois et seulement 6 % des personnes admises parviendraient à s'intégrer professionnellement. Si le gouvernement avance un plan 2014/2016 de renforcement de ses capacités pour porter le nombre de places à 16 000 (1 230 auraient déjà été affectées), la disproportion reste « *flagrante* » entre le nombre de demandes d'asile présentées en 2013 (14 184) et le nombre de places existantes (9 630). Pour la Cour, l'Italie n'est pas en mesure « *d'absorber, si ce n'est la totalité, au moins une part prépondérante de la demande d'hébergement* ».

Par ailleurs, plusieurs rapports internationaux et européens font état de cas de violence et d'insalubrité dans certains centres d'accueil et d'inquiétudes particulières quant à la préservation de l'unité familiale, l'assistance juridique, les soins, les délais d'identification des personnes vulnérables... La Cour conclut qu'il existe de sérieux doutes quant aux capacités du système d'accueil italien de respecter les droits fondamentaux des personnes et familles qui y sollicitent l'asile.

Or, **il revient à la Suisse de s'assurer auprès de l'Italie que les requérants y seront accueillis dans des centres d'hébergement adaptés aux familles**. Une simple déclaration d'intention de l'Italie ne suffit pas. La Suisse doit disposer d'informations précises et fiables sur la structure d'accueil, les conditions matérielles d'hébergement et la préservation de l'unité familiale.

Ainsi, tous les pays adhérant au règlement de Dublin, et dans lesquels les demandeurs d'asile se déplacent, participent à les accueillir dignement, quitte à suppléer les défaillances des autres lorsqu'ils présentent un risque sérieux d'atteinte à la dignité humaine.

A noter que la Cour prend en compte le positionnement des juridictions nationales européennes. Elle relève que les tribunaux allemands s'étaient déjà opposés pour les mêmes raisons au retour de demandeurs d'asile vers l'Italie dans le cadre du règlement de Dublin, et que la Cour suprême du Royaume-Uni exige l'examen au cas par cas du risque auquel un retour en Italie les expose.

⁷ Budina c. Russie, n° 45603/05, 18 juin 2009 et Popov c. France, n° 39472/07 et 3947407/07, § 91, 19 janvier 2012.

CEDH, V.M. ET AUTRES C. BELGIQUE, N° 60125/11, 7 JUILLET 2015

Une famille Serbe d'origine rom demandant l'asile, avec ses 5 enfants, se plaint des conditions d'accueil contraires à la dignité humaine qu'elle subit en Belgique. Elle invoque l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme protégeant des traitements inhumains et dégradants.

La famille avait décidé de quitter la Serbie en raison des discriminations et des mauvais traitements qu'elle subissait l'empêchant d'accéder au travail, aux soins, à l'école... La fille aînée est handicapée moteur et cérébrale et souffre de crises d'épilepsie. Tous partent au Kosovo, puis en France où ils déposent une demande d'asile, finalement rejetée. Sans attendre la décision, vu la précarité des conditions d'accueil en France qui ne leur permet pas de subvenir à ses besoins vitaux, la famille retourne au Kosovo puis en Serbie. Sa situation n'ayant pas changé, elle se rend en Belgique où elle sollicite une nouvelle fois l'asile.

La Belgique déclare ne pas disposer de preuves que la famille ait quitté la France plus de trois mois (condition pour que la Belgique soit obligée d'examiner leur demande d'asile) et décide d'y renvoyer la famille. La France, après quelques échanges, accepte de les accueillir, mais la famille refuse fermement d'y retourner par crainte de se retrouver dans une situation d'extrême précarité. L'assistante sociale belge avait recueilli ce témoignage : ils n'avaient en France aucun moyen de subsistance, un abri de nuit qu'ils devaient quitter la journée, les laissant à la rue dès 7 heures du matin avec les enfants, une poussette faisait office de chaise roulante pour la petite fille handicapée, sans suivi médical d'aucune sorte, pas d'assistante sociale, pas d'avocat, pas d'interprète, ne sachant pas ce qu'ils devaient faire ni ce qu'ils attendaient.

Si les conditions françaises d'accueil des demandeurs d'asile sont mises en cause dans cette affaire, c'est la responsabilité de l'Etat belge qui est engagée. Après avoir vu rejetée sa demande d'autorisation de séjour pour raisons médicales au nom de leur fille aînée et avoir reçu ordre de quitter le territoire (après un délai prolongé en raison de l'accouchement imminent de la mère), la famille est exclue du centre d'hébergement dans lequel elle séjournait. A Bruxelles, elle est orientée par des associations vers une place publique rassemblant d'autres familles roms sans abri, sans aide pour faire face à leurs besoins les plus élémentaires, tels que se nourrir, se laver et se loger. Après deux nuits en centre de transit, les requérants sont remis à la rue et restent dans une gare pendant plus de trois semaines, jusqu'à ce que leur retour en Serbie soit organisé par une association caritative.

La Cour relève la situation de crise de l'accueil en Belgique, suite à une augmentation importante et exceptionnelle du nombre de demandeurs d'asile et une saturation persistante du réseau d'accueil géré par Fedasil. La consigne a d'ailleurs été donnée de ne plus accueillir les étrangers en séjour illégal. Elle fut appliquée sauf en cas de condamnation par les tribunaux ou en cas d'intervention des médiateurs fédéraux. La même instruction fut donnée aux services sociaux pour l'accueil généraliste.

En cas de recours, la justice semble apporter une protection incertaine. La jurisprudence belge hésite sur la désignation du responsable de l'accueil (Fedasil ou services sociaux). Les tribunaux peuvent mettre plus de 10 jours pour rendre une ordonnance, en urgence pourtant. Et, quoiqu'il en soit, la jurisprudence est hétéroclite sur la reconnaissance d'un droit à être hébergées pour

les familles en séjour illégal et sous procédure Dublin, l'exécution d'une éventuelle décision de justice favorable pouvant en outre prendre plusieurs semaines.

La Cour observe qu'en 2012 le Comité européen des droits sociaux a constaté la violation par la Belgique de l'article 17 de la Charte sociale européenne qui vise à protéger les enfants : la saturation du réseau d'accueil Fedasil et le refus d'accueillir les familles en séjour irrégulier contraint des familles avec enfants mineurs à vivre à la rue. Le Comité relevait alors une carence persistante de la part du gouvernement belge et les problèmes posés par un accueil inapproprié en hôtel.

La Cour conclut à la violation par l'Etat belge de l'article 3 de la Convention. Malgré la situation exceptionnelle de crise traversée par ce pays dans l'accueil des demandeurs d'asile, les requérants n'en ont pas moins été exposés à des conditions de vie indignes : un dénuement le plus extrême pendant quatre semaines, à la rue, sans ressources ni moyens, sans minimum sanitaire, une situation suscitant sans aucun doute des sentiments de peur, d'anxiété ou d'infériorité propres à conduire au désespoir, sans perspective de voir leur situation s'améliorer.

La Cour mentionne également plusieurs rapports européens sur la Serbie faisant état d'une majorité de la population rom qui continue à vivre dans des camps informels, sans écoles, sans structures médicales, non approvisionnés en eau ou en électricité, non reliés à un réseau d'assainissement, surpeuplés, éloignés des installations et des services de base, victimes d'expulsions forcées sans proposition de logement...

Ces deux dernières décisions prises au titre de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme relative aux traitements inhumains et dégradants ne peuvent laisser la France indifférente au regard des difficultés que rencontrent un certain nombre de demandeurs d'asile - et quasiment tous les déboutés, avec ou sans enfants -, pour survivre en France dans des conditions tout à fait similaires.

8

La directive 2004/38 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 précise que le chômeur involontaire conserve le statut de travailleur pendant au moins 6 mois (art. 7(3)c).

9

Migrants et aide sociale d'urgence : éclairage sur la jurisprudence européenne et internationale récente, Marc Uhry, Housing Right Watch, Septembre 2015.

**CIRCULATION DES CITOYENS EUROPÉENS
INACTIFS DANS L'UNION EUROPÉENNE :
UNE CHARGE DÉRAISONNABLE ?****CJUE, C-333/13, 11 NOVEMBRE 2014 / CJUE, C-67/14, 15 SEPTEMBRE 2015**

Dans la première affaire, la requérante, ressortissante roumaine, conteste le refus du Jobcenter Leipzig de lui octroyer des prestations de subsistance au motif qu'elle ne remplit pas les conditions de séjour requises par l'Etat allemand. Mère d'un enfant, elle ne travaille pas et ne cherche pas d'emploi.

Dans la seconde, une mère et sa fille se plaignent de l'arrêt du versement de leur prestation de base au motif que leur droit au séjour s'est éteint 6 mois après le début d'une période d'inactivité⁸, succédant à une série d'emplois de courte durée.

Ces deux décisions récentes précisent la marge de manœuvre dont disposent les Etats membres de l'Union pour réglementer l'accès aux prestations sociales des citoyens européens⁹, les nuances étant nombreuses selon la nature de la prestation demandée (contributive ou non) et le statut du citoyen (travailleur, chercheur d'emploi ou totalement inactif), au regard de la charge dérai-

10

Pour les détails, lire « Les citoyens européens : 10 situations de droits sociaux et de droit au séjour », Gisti.

11

CEC c. Pays-Bas, Réclamation collective n°90/2013 ; Feantsa c. Pays-Bas, Réclamation collective 86/2012.

sonnable qu'il peut représenter pour l'Etat d'accueil. **La question du droit au séjour des citoyens européens inactifs, qui ne disposent pas de ressources suffisantes propres, est au centre de ces ruptures d'égalité de traitement.**

Le schéma de base étant celui-ci¹⁰ :

- les 3 premiers mois de séjour, les Etats membres ne sont pas obligés d'accorder une prestation d'assistance sociale ;
- entre 3 mois et 5 ans, les personnes économiquement inactives doivent disposer de ressources propres suffisantes, selon une appréciation au cas par cas. La directive cherche à empêcher que ces personnes utilisent le système de protection sociale de l'Etat d'accueil comme moyens d'existence. L'intention d'exercer sa liberté de circulation « dans le seul but de bénéficier de l'aide sociale » est ainsi sanctionnée ;
- à partir de 5 ans de séjour continu et régulier, le citoyen acquiert un droit de séjour permanent ouvrant droit à une égalité de traitement pleine et entière avec les nationaux.

Ces décisions peuvent-elles avoir un impact sur certains droits liés à l'aide sociale, et notamment le droit à l'hébergement. Ce n'est pas le cas si l'aide sociale à l'hébergement n'est encadrée par aucune condition de séjour. Par ailleurs, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Charte sociale européenne s'y opposeraient. Deux décisions récentes rendues par le Comité européen des droits sociaux au sujet des Pays-Bas réaffirment explicitement¹¹ : « *Le Comité observe (...) que le champ d'application de la Charte est plus vaste et exige qu'une assistance sociale d'urgence soit également accordée à ceux qui ne remplissent pas, ou ne remplissent plus, les critères pour bénéficier d'une assistance tel qu'énoncés dans les instruments cités plus haut. La Charte exige, de surcroît, qu'une assistance sociale d'urgence soit accordée, sans aucune condition, aussi aux ressortissants des Etats parties à la Charte qui ne sont pas membres de l'Union. Il estime également que la fourniture de l'aide d'urgence ne peut pas être subordonnée à la volonté des personnes concernées à coopérer dans l'organisation de leur propre expulsion.* »

DISCRIMINATIONS



DISCRIMINATION LIÉE À UNE INSTALLATION DE COMPTEURS ÉLECTRIQUES À UNE HAUTEUR INACCESSIBLE DANS UN QUARTIER DENSÉMENT PEUPLÉ DE ROMS¹²

CJUE, C-83/14, 16 JUILLET 2015

En Bulgarie, une dame qui exploite une épicerie dans un quartier habité essentiellement par des personnes d'origine rom se plaint de l'installation de compteurs électriques par l'entreprise mise en cause à une hauteur de 6 à 7 mètres ne permettant pas le contrôle de sa consommation. Il s'agit pour l'entreprise d'éviter la dégradation des installations et les branchements illicites dans ces quartiers. Tandis que, dans les autres quartiers, l'entreprise place ces compteurs à une hauteur d'1,70 m, le plus souvent dans ou sur la façade des locaux concernés. La requérante estime cette pratique discriminatoire car exclusivement motivée par l'origine ethnique de la majorité des habitants.

Pour déterminer l'existence d'une discrimination, plusieurs circonstances de l'affaire sont prises en considération :

- l'installation des compteurs électriques à de telles hauteurs n'a lieu que dans des quartiers urbains majoritairement peuplés de bulgare d'origine rom ;
- l'entreprise a affirmé à plusieurs reprises, dans d'autres affaires, qu'elle considérait que les dégradations et les branchements illicites étaient principalement le fait de personnes d'origine rom ;
- l'entreprise n'a produit aucune preuve de dégradations ou manipulations de compteurs, se contentant d'affirmer que ceux-ci sont de notoriété publique ;
- la pratique s'impose à tous les habitants du quartier sans distinction, et perdure près de 25 ans après avoir été instaurée.

Le traitement défavorable est reconnu dans **la difficulté, voire l'impossibilité, pour les habitants du quartier de consulter leurs compteurs et par le caractère offensant et stigmatisant de la pratique.**

Le fait que la requérante ne soit pas elle-même d'origine rom ne rend pas sa plainte moins légitime dans la mesure où elle subit également et conjointement ce traitement défavorable et n'exclut pas que cette pratique ait été instituée en considération de l'origine ethnique de la plupart des habitants du quartier.

Pour l'entreprise, il s'agit de protéger les habitants des risques électriques, d'éviter les fraudes et d'assurer la qualité et la sécurité de la distribution d'électricité. Si la Cour considère ces objectifs comme légitimes, la pratique ne lui semble pas justifiée objectivement, l'entreprise n'apportant aucune preuve de dégradations ou branchements illicites actuels (elle se fonde sur des faits passés).

La pratique semble appropriée puisqu'elle permet en effet de lutter efficacement contre les comportements illicites. Mais elle ne semble pas nécessaire, d'autres mesures moins contraignantes permettraient tout autant de résoudre le problème (en l'occurrence, d'autres compagnies ont privilégié d'autres techniques et préservé la hauteur normale des compteurs). Elle semble en outre engendrer des conséquences démesurées pour les habitants.

12

CJUE, Communiqué de presse n°85/15.

13

A titre d'exemple, les forces de l'ordre françaises sont mises à disposition des particuliers pour faire exécuter les décisions d'expulsion ou d'évacuation.

14

Pour rappel, 59 502 ménages sur toute la France.

15

Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.

DROIT AU TRIBUNAL



VIOLATION PAR LA FRANCE DE L'ARTICLE 6 DE LA CEDH EN N'EXÉCUTANT PAS LES DÉCISIONS DE JUSTICE ENJOIGNANT LE PRÉFET À LOGER LES REQUÉRANTS DANS LE CADRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

CEDH, TH C. FRANCE, N°65829/12, 9 AVRIL 2015

Une femme vivant avec sa fille et son frère dans un logement insalubre a été reconnue prioritaire et devant être relogée en urgence par la commission de médiation de Paris en février 2010. Aucune offre n'ayant été faite par le préfet dans un délai de six mois, la requérante saisit alors le tribunal administratif qui ordonne à l'Etat d'assurer son relogement dans un délai d'un mois, sous astreinte de 700 € par mois de retard, sans succès plus de trois ans et demi plus tard. La Cour est saisie au titre de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme en vertu duquel est reconnu le droit à l'exécution d'une décision de justice comme un aspect du Droit au tribunal.

La Cour considère que les Etats sont seuls compétents pour décider des moyens d'exécution forcée des décisions de justice¹³, à elle d'examiner si elles sont adéquates et suffisantes.

La gouvernement oppose la situation particulièrement délicate du logement en région parisienne : le préfet ne disposerait que d'environ 1 300 logements par an, alors que le nombre de ménages reconnus prioritaires et restant à reloger s'élève à 18 000¹⁴. Pour lui, l'astreinte joue parfaitement son rôle comminatoire - la menace de devoir payer incite l'Etat à agir -, même versée à un fond qui lui appartient, que ce soit le fonds d'aménagement urbain jusqu'en 2011, puis le FNAVDL¹⁵ qui a pour vocation selon lui de permettre de résorber la pénurie de logements sociaux et d'assurer une exécution compétente et effective des décisions de justice relatives au DALO.

La Cour note que le Conseil d'Etat français, dans son avis du 2 juillet 2000, a estimé que le « recours DALO » était tout à fait compatible avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, même si l'astreinte n'est pas versée au requérant. Elle relève également les conclusions d'un rapport parlementaire dans le cadre du contrôle de l'application de la loi DALO, des rapports du Comité de suivi DALO et le bilan 2013 de la DRIHL faisant état de résultats décevants et d'une application très inégale du DALO.

En l'espèce, la décision de justice enjoignant l'Etat à loger la requérante est un jugement définitif et exécutoire, **l'astreinte** a été liquidée et versée par l'Etat, elle n'a pas de fonction compensatoire et n'est pas versée au bénéficiaire du jugement. **Elle ne peut donc compenser de quelque manière l'inexécution de son obligation par l'Etat français.**

La CEDH confirme l'obligation de résultat reconnue par les tribunaux administratifs français dès 2008 : la pénurie de logements disponibles n'est pas une justification valable à la carence des autorités françaises au sens de sa jurisprudence constante aux termes de laquelle un Etat ne peut prétexter du manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas honorer une décision de justice.

Ainsi, en s'abstenant pendant plusieurs années de prendre les mesures nécessaires pour loger la requérante, sa fille et son frère, l'Etat français viole l'article 6 de la Convention. La requérante n'ayant pas demandé à être indemnisée, la Cour ne prononce pas de dommages et intérêts.

LES CHIFFRES CLÉS DU MAL-LOGEMENT EN EUROPE

203 171 221

100 % MÉNAGES DANS L'UNION EUROPÉENNE

22 348 834

11 % MÉNAGES EN TAUX D'EFFORT EXCESSIF
PLUS DE 40 % DES REVENUS CONSACRÉS AUX DÉPENSES LOGEMENT

35 148 621

17,3 % MÉNAGES DANS
UN LOGEMENT SURPEUPLÉ

10 564 903

5,2 % MÉNAGES EN PRIVATION MATÉRIELLE
SÉVÈRE EN MATIÈRE DE LOGEMENT

! **NOMBRE INCONNU
SANS-ABRI**

24 177 375

11,9 % MÉNAGES EN GRANDE DIFFICULTÉ
D'ACCÈS AUX TRANSPORTS PUBLICS

6 501 479

3,2 % MÉNAGES EN ARRIÉRÉ
DE LOYER OU DE REMBOURSEMENT
DE CRÉDIT IMMOBILIER

21 942 491

10,8 % MÉNAGES EN DIFFICULTÉ DE
MAINTENIR UNE TEMPÉRATURE
ADÉQUATE DU LOGEMENT

11 174 417

5,5 % MÉNAGES ESTIMENT RISQUER
D'AVOIR À CHANGER DE LOGEMENT
DANS LES 6 PROCHAINS MOIS
À CAUSE DE SON PRIX

%

POURCENTAGE DE
LA POPULATION
EUROPÉENNE

UN MÉNAGE

EST COMPOSÉ DE
L'ENSEMBLE DES
HABITANTS D'UN
MÊME LOGEMENT.
LA POPULATION
EUROPÉENNE EST
DE 508,1 MILLIONS
DE PERSONNES,
POUR 203,2 MILLIONS
DE MÉNAGES, SOIT
EN MOYENNE 2,5
PERSONNES PAR
MÉNAGE, MAIS IL
SERAIT HASARDEUX
D'EXTRAPOLER
LES DIFFICULTÉS
DE LOGEMENT
EN NOMBRE DE
PERSONNES, À
PARTIR DE CETTE
MOYENNE. LES
CHIFFRES NE SONT
PAS ADDITIONNABLES
CAR UN MÊME
MÉNAGE PEUT
ÊTRE CONCERNÉ
PAR PLUSIEURS
DIFFICULTÉS DE
LOGEMENT.

SOURCE : EUROSTAT

Crédits photos du rapport :
Perednianskina, Javi Indy,
Twin Design, Sarah Jane
Taylor (Shutterstock),
Fatykhov (Fotolia)

**PLUSIEURS DIZAINES DE MILLIONS DE PERSONNES
SONT MAL-LOGÉES EN EUROPE.**

Qui sont-elles ? Comment en arrivent-elles là ? Que sait-on des sans-abri ? Que disent le droit européen et sa jurisprudence en matière de droit au logement ?

C'est ce qu'explore ce *Regard sur le mal-logement en Europe*, qui révèle la hausse du nombre de personnes sans domicile dans la plupart des pays, l'impact de la crise sur l'accession à la propriété, les difficultés particulières des pays d'Europe centrale et méditerranéenne, les différences entre pays dans la gestion des expulsions...

Certaines problématiques sont locales et les réponses doivent être locales. Mais certains enjeux s'expriment à l'échelle européenne, certains moyens existent et certaines solutions ne seront trouvées qu'à cette échelle.

Nous pouvons d'abord apprendre de nos différences : savoir comment l'Autriche a réussi à abolir les expulsions locatives, comment l'Ecosse parvient à garantir le droit au logement, comment la Finlande est parvenue à réformer l'hébergement d'urgence pour une beaucoup plus grande efficacité.

Et à partir des problématiques partagées, nous pouvons bâtir les outils communs qui apporteront des solutions : cadre réglementaire, moyens financiers, formation des acteurs, mobilisation des citoyens. Mieux connaître les enjeux, partager la connaissance, c'est une condition nécessaire de la bonne adaptation des outils futurs aux besoins. Voici donc ici, nous l'espérons, la première pierre des solutions à venir ; la contribution européenne à la lutte contre le mal-logement.