



Le droit au logement dans l'Union européenne :

Entre objectif, garantie et obligation de fournir un logement

Laurent Ghekiere, Représentant auprès de l'UE

Janvier 2007

Selon Miloon Kothari, rapporteur spécial des Nations unies sur le logement convenable, il convient de développer des lois garantissant le droit à un logement. Ce droit au logement, il le définit de la façon suivante : *"Le droit fondamental de la personne humaine à un logement convenable est le droit de tout homme, femme, jeune et enfant d'obtenir et de conserver un logement sûr dans une communauté où il puisse vivre en paix et dans la dignité."*¹

C'est en 1948 que l'Assemblée générale des Nations unies adopta la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui reconnaissait que *« toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer son bien-être et celui de sa famille, notamment par le logement »*.

Mais cette proclamation du droit au logement apparut pour la première fois dans la Constitution de la République de Weimar dès 1919. L'article 155 de la Constitution stipulait que *« La répartition et l'utilisation du sol sont contrôlées par l'Etat en sorte d'empêcher les abus et de tendre à assurer à tout Allemand une habitation saine et à toutes les familles allemandes, particulièrement aux familles nombreuses, un bien de famille, comportant habitation et exploitation, correspondant à leurs besoins. (...) La propriété foncière dont l'acquisition est nécessaire pour satisfaire aux besoins résultant du manque de logements, pour favoriser la colonisation intérieure et le défrichement ou pour développer l'agriculture, peut être expropriée. (...) L'augmentation de valeur du sol que reçoit un bien-fonds sans dépense de travail ou de capital profitera à la collectivité. (...) »*

La Constitution de Weimar est ainsi la première Constitution d'un Etat européen à reconnaître explicitement le droit au logement par la formulation de l'objectif de *« tendre à assurer à tout allemand une habitation saine correspondant à ses besoins »*. Si le lien entre la dimension du logement et celle de la santé y est clairement établi, la question foncière y est particulièrement développée en tant que modalité première de l'action publique en vue d'atteindre cet objectif. La répartition, l'utilisation du sol, l'expropriation et la captation par la collectivité de la rente foncière sont expressément citées dans la Constitution en tant que modalités concrètes d'intervention de l'Etat. Elle traduit l'orientation profondément sociale de cette Constitution et démontre sa modernité, la question foncière étant une des dimensions incontournables de toute politique moderne du logement.

Il convient cependant de noter que la Loi Fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne adoptée en 1949, bien qu'intégrant dans son chapitre I les droits fondamentaux, ne reprendra pas à son compte cette disposition en matière de droit au logement, seuls quelques *Länder* l'inscriront dans leur constitution régionale. Toutefois, à l'article 13 relatif à l'inviolabilité du domicile, la Loi fondamentale prévoit que les *« atteintes ou restrictions ne peuvent être apportées à l'inviolabilité du domicile que pour parer à un danger collectif, écarter un péril mortel menaçant des personnes ou encore, en vertu d'une loi, pour prévenir la sécurité et l'ordre publics de dangers imminents, en particulier pour remédier à la pénurie de logement, pour lutter contre les risques d'épidémie ou pour protéger la jeunesse en danger »*. Cet article de la loi fondamentale constitue aujourd'hui la base juridique aux pratiques de réquisition développées par les Villes afin de mettre en oeuvre leur obligation de loger toute personne à la rue pour des raisons d'ordre public.

A l'article 14 relatif au droit de propriété, il est précisé que ce dernier est *« garanti »* mais *« son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité »*. De même, héritage direct de Weimar, l'article 15 relatif à la *« socialisation »* précise notamment que *« Le sol, (...) peuvent être placés, aux fins de socialisation, sous un régime de propriété collective ou d'autres formes de gestion collective (...) »*. La situation de pénurie de logements que connaît l'Allemagne au sortir de la seconde guerre mondiale est très présente dans sa loi fondamentale. On notera également le régime de protection de la propriété, qui est garanti, mais dont l'usage doit contribuer au bien de la collectivité, une dissociation de la propriété et de son usage qui est la clé du système allemand *« d'économie sociale de marché du logement »*.

¹ Rapport du Rapporteur spécial sur droit à un logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, M. Miloon Kothari, présenté en application de la résolution 2000/9 de la Commission des droits de l'homme, Commission des droits de l'homme, Nations unies, 25 janvier 2001.



Dans les autres Etats-membres, il faudra attendre les Constitutions établies dans les années 50 à 80 pour voir se généraliser cette reconnaissance et faire du droit au logement une tradition constitutionnelle commune à une majorité d'Etats-membres. Ainsi, si les constitutions belge, espagnole, portugaise et finlandaise proclament explicitement le droit à un logement décent et adapté, les Pays-Bas, la Grèce et la Suède précisent notamment qu'il s'agit là d'une tâche de l'Etat, selon des expressions similaires allant de « *l'objet d'attention spéciale de la part de l'Etat* » dans la constitution grecque, à « *il incombe à la communauté d'assurer le droit au logement* » en Suède ou encore « *Les autorités publiques ont le devoir de fournir un logement convenable* » aux Pays-Bas.

Dans les Etats-membres n'ayant pas intégré le droit au logement dans leur Constitution, comme en France, au Royaume-Uni, en Allemagne ou au Danemark, des lois nationales en ont établi le principe, voire ont défini les modalités concrètes de sa mise en œuvre. Au Danemark, la loi met à la charge des Communes l'obligation de fournir un logement décent. Au Royaume-Uni, le *Housing Act* de 1977 impose aux communes de fournir un logement aux personnes dans le besoin. En Allemagne, les lois régionales confèrent aux Communes un devoir de police en matière de logement des personnes sans-abri considérées comme autant de troubles à l'ordre public.

Tels que formulés, les droits au logement proclamés par les Etats-membres de l'Union européenne à travers leur constitution relèvent des droits sociaux fondamentaux, ou encore des « droits-directives » indiquant des actions à conduire par l'Etat en vue de les mettre en œuvre, notamment par la construction de logements sociaux ou l'incitation au développement d'une offre privée de logements accessibles, voir la réquisition de logements vacants. Autant de décisions qui relèvent d'un acte politique du législateur en termes notamment de programmation budgétaire de l'offre de logements à fournir ou des indemnités. Mais leur formulation ne permet pas aux personnes concernées de réclamer la mise en œuvre de ce droit devant un juge en vue de l'obtention effective d'un logement par l'Etat.

Les engagements internationaux des Etats-membres et leurs conséquences : vers une obligation de moyens à l'exercice effectif du droit au logement

En matière de mise en œuvre effective des politiques publiques visant à la mise en œuvre du droit au logement, les Etats-membres ont cependant consentis des engagements au niveau international, que ce soit dans le cadre de l'Union européenne ou dans celui du Conseil de l'Europe.

Au niveau européen, l'Union européenne s'est limitée à une reconnaissance du 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.* » (article 34 de la Charte des droits fondamentaux repris à l'article II-94 du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe). En effet, les débats au sein de la première Convention en charge d'établir cette Charte n'ont pas permis de dégager un compromis entre ses 62 membres quant à l'insertion du droit au logement. Sous l'impulsion directe de son Président, Roman Herzog, ancien Président de la République fédérale d'Allemagne et de la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe, et personnellement opposé à une telle reconnaissance en référence à la loi fondamentale allemande, la Convention a décidé de ne pas reconnaître explicitement le droit au logement dans la proposition de Charte mais d'y mentionner au titre de la solidarité, le droit à une aide au logement en référence au respect de la dignité humaine et à l'absence de solvabilité de certaines personnes.

Lors du Conseil européen de Nice en 2000, les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne se sont pourtant donnés pour objectif commun de mettre en œuvre des « *politiques ayant pour objectif l'accès à chacun à un logement décent et salubre, ainsi qu'aux services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement (eau, électricité, chauffage...)* ». Cet engagement commun des Etats-membres qui a été pris dans le cadre de la stratégie européenne d'inclusion sociale, s'est traduit par la formalisation de « Plans Nationaux d'Action Inclusion » comportant un volet logement important et visant à définir des priorités biennuelles et une évaluation au niveau communautaire. Déclinaison européenne de l'engagement au niveau mondial pris lors de la conférence Habitat II en 1996 et formulé de la sorte « *obligations aux gouvernements d'aider la population à obtenir un logement et protéger et améliorer les quartiers* », cela ne s'est pas vraiment traduit par des progrès significatifs dans les Etats-membres mais tout au plus par une prise de conscience à l'échelle de l'Union européenne, de l'acuité de la question de l'accès au logement dans les stratégies d'inclusion sociale².

En termes d'engagement international réel, l'adoption de la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe en 1996 a été un progrès notable, notamment par l'introduction d'un dispositif de suivi et de réclamation collective en cas de défaillance d'un Etat membre du Conseil de l'Europe dans la mise en œuvre des dispositions de la Charte sociale. Ainsi, l'article 31 stipule qu' « *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les parties s'engagent à prendre des mesures destinées : A favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, à prévenir et à réduire l'état de sans abri en*

² Voir notamment le rapport conjoint sur l'inclusion sociale, Conseil 15223/01 du 12 décembre 2001



vue de son élimination progressive, à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. ». Le Conseil de l'Europe dispose ainsi de la capacité de condamner les Etats-membres poursuivant des politiques discriminatoires dans l'accès au logement, notamment en direction des minorités ethniques tels les Roms dans certains Etats-membres. Le Conseil de l'Europe dispose également de la capacité à condamner un Etat-membre qui n'a pas pris les mesures nécessaires à l'exercice effectif de ce droit au logement.

De la proclamation du droit au logement à l'obligation de fournir un logement

Cette possibilité de réclamation collective en matière de mise en œuvre effective du droit au logement a été utilisée pour la première fois sur une base globale à l'encontre de la France³. La réclamation enregistrée le 1er février 2006, porte en effet sur l'article 16 relatif au droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, l'article 30 relatif au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et l'article 31 sur le droit au logement seuls ou en combinaison avec l'article E relatif à la non-discrimination de la Charte sociale. Il est allégué notamment des manquements au droit au logement des personnes vivant dans une situation de grande pauvreté. Le Comité européen des Droits sociaux a déclaré la réclamation recevable le 12 juin 2006 et a enclenché le processus de traitement de la réclamation collective à l'encontre des autorités françaises.

Au regard de l'effectivité du droit au logement, il est indéniable que les Etats-membres ayant confié de par la loi la responsabilité de la mise en œuvre effective du droit au logement à une autorité publique spécifique sont les plus en pointe, tels l'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni. Dans ces trois Etats-membres, il incombe explicitement aux collectivités locales de fournir un logement aux personnes qui en sont exclus. Que ce soit en référence à un droit au logement reconnu, à un objectif de lutte contre l'exclusion ou à un impératif d'ordre public, ces dispositions législatives ont le mérite de clarifier les responsabilités et de les établir en terme de mise en œuvre effective, au plus près des besoins c'est-à-dire à l'échelle de l'autorité publique locale.

L'exemple de la Ville de Cologne

A Cologne, une des rares villes d'Allemagne connaissant une situation de tension sur le marché du logement avec Stuttgart, Hambourg et Munich, cette obligation de fournir un logement aux personnes sans domicile ou menacées d'expulsion a été à l'origine de la définition d'une véritable politique locale visant d'une part à assurer la mise à disposition d'une gamme de solutions adaptées à la nature des personnes à loger et d'autre part, à mettre en place une politique de prévention des expulsions de logement, en concertation avec les tribunaux et les propriétaires-bailleurs, en instaurant des pratiques de « réquisition » des logements lui permettant de maintenir les personnes en place en contrepartie du paiement du loyer et des arriérés éventuels. Cette politique a été mise en place sur base d'un calcul économique simple qui a démontré qu'il coûtait moins cher à la Ville et ainsi aux contribuables locaux, de maintenir les personnes menacées d'expulsion dans leur logement en se substituant à eux pour le paiement des loyers que de les prendre en charge une fois expulsées.

L'action de la ville de Cologne se concentre sur environ 10 000 ménages, qui sont exclus de l'accès au logement par les voies de droit commun ou menacées de l'être. Il s'agit de populations africaines, de familles monoparentales, de ménages qui ont déjà été expulsés à plusieurs reprises... Il ne s'agit pas toujours des plus pauvres mais de ceux qui, pour diverses raisons ne se verront pas proposer un logement social conventionné de façon spontanée par les bailleurs, publics ou privés. Certains de ces ménages nécessitent un accompagnement social, d'autres non. Pour être en mesure de répondre à ces besoins, la ville de Cologne achète des droits d'attribution auprès des bailleurs. Elle apporte au propriétaire une garantie totale de tous les risques locatifs. La ville a également des logements qui lui appartiennent en propre.

Il y a environ 3 000 expulsions par an à Cologne. 60% proviennent du parc privé. La ville se doit d'avoir une politique de réserve de logements sinon elle est conduite à recourir massivement à l'hébergement hôtelier. Il y a quelques années, elle dépensait jusqu'à 11 millions d'euros d'hôtels par an. Actuellement, il y a encore près de 400 personnes à l'hôtel faute de réservation suffisante de logements permanents. Le coût total s'élève à 60 millions d'euros par an pour les sans-abri.

Si le code civil allemand permet la résiliation du bail, sur décision de justice, après 2 mois d'impayés, la loi fédérale oblige les tribunaux à aviser la ville de tous les cas d'expulsions résultant d'un impayé de loyer. Le service communal fait une enquête auprès des familles. Pour la ville de Cologne, l'intervention préventive en matière d'expulsion est de loin la moins chère. Selon la loi sur les aides sociales, les grandes villes « devraient » assumer la solvabilisation des

³ n° 33/2006 Mouvement international ATD-Quart Monde c. France



ménages. Par exemple, l'aide à un ménage en impayé de loyer est en moyenne de 1000 euros. Le coût induit par une prise en charge après une expulsion est de l'ordre de 4000 euros.

La ville utilise également la procédure de réquisition pour permettre le maintien dans les lieux d'un locataire. Il n'y a pas de procédure spécifique. C'est la même que celle qui permet de réquisitionner des logements vacants. Pour recourir à cette procédure, la Ville doit démontrer au juge qu'elle a tout fait pour éviter la réquisition, qu'elle investit suffisamment d'argent dans le logement social notamment, ce qui est le cas. Sa durée est au maximum de 2 périodes de 13 semaines. Le propriétaire est intégralement compensé de toute perte. Il y a 1700 ménages logés en réquisition chaque année. En 2004, sur les 10.000 ménages pris en charge par la Ville chaque année au titre de cette obligation légale, 7.000 ménages accèdent à un logement après avoir fait le plein des aides sociales et autres garanties de loyers apportées par la Ville. Près de 3000 ménages avaient fait l'objet d'un véritable relogement ou d'une décision de non expulsion, 1700 au titre de la réquisition, 500 au titre de la réservation de logements sociaux, 200 dans des logements adaptés avec accompagnement social, 100 dans des foyers d'hébergement financés par la Ville et les 400 restants à l'hôtel dans l'attente de solutions alternatives.

Cet exemple concret est révélateur de la pertinence de l'autorité publique locale en tant qu'autorité organisatrice de la mise en œuvre effective de ce droit au logement. Toutefois, les lois régionales allemandes laissent bien entendu à chaque autorité locale le soin de définir sa propre politique, ce qui peut conduire à certaines dérives. A titre d'exemple, la ville de Müllheim propose quant à elle de loger les personnes sans domicile dans des conteneurs. Le Conseil municipal a en effet décidé récemment en 2006 de doubler sa capacité d'hébergement sous la forme de conteneurs. A l'origine, ces derniers avaient été utilisés comme logement temporaire pour des « cas difficiles » d'hommes sans-abri incapables de payer leur loyer et ayant causé des troubles de l'ordre public sous l'influence de l'alcool. Ces conteneurs ont été placés délibérément en dehors de la ville, à une heure de marche du centre-ville et des services sociaux communaux chargés de les encadrer. Si ceci est en contradiction avec les obligations légales, notamment avec le fait que les personnes sans domicile doivent avoir accès aux services sociaux, les autorités locales défendent leur décision en se référant à leur obligation de fournir un logement aux personnes sans domicile...

Droit au logement permanent ou droit à l'hébergement : le cas du Royaume-Uni et de l'Ecosse

Depuis le *Housing Act* de 1977, toutes les communes du Royaume-Uni sont théoriquement contraintes de fournir un logement permanent aux mal-logés, si ceux-ci respectent un certain nombre de critères objectifs et correspondent à des publics prioritaires. Le demandeur doit tout d'abord prouver qu'il est mal logé et de bonne foi, c'est-à-dire qu'il n'a pas été expulsé de son logement à cause de conflit de voisinage par exemple ou parce qu'il ne payait pas son loyer alors qu'il en avait les moyens. Les autorités locales vérifient ensuite que le mal-logé a bien un lien stable avec la commune. L'application de cette loi, modifiée en 1996 et 2001, a fait l'objet de nombreuses études critiques, notamment quant aux méthodes de vérification des critères objectifs d'éligibilité des personnes officiellement qualifiées de sans-logement par la loi mais également des pratiques d'hébergement provisoire dans des hôtels et autres bed-and-breakfast sans accompagnement social spécifique et sans perspectives réelles d'accès à un logement permanent qu'il soit social ou privé.

En Écosse, le Parlement a adopté en 2003 le *Homelessness Scotland Act*, loi qui va au-delà du *Housing Act* de 1977 et qui vise à l'étendre à l'ensemble des personnes dans le besoin d'ici à 2012. À cette date, tout Écossais pourra saisir les tribunaux afin d'obtenir de son autorité locale un logement permanent ainsi qu'un accompagnement social en cas de non prise en compte de sa demande de relogement. Par ailleurs, les autorités locales ne pourront refuser une demande pour défaut de lien local que si elles sont en mesure de renvoyer le demandeur vers une autre commune. En 2005, près de 60.000 personnes avaient sollicité les autorités locales en vue d'obtenir un logement, soit 1,2% de la population écossaise. Dès 2001, les collectivités s'étaient vues obligées de proposer un logement permanent aux publics considérés comme sensibles et non plus un simple hébergement. Avec la loi de 2003, l'objectif réside dans l'effectivité à terme du logement permanent et non plus dans la définition des conditions objectives de prise en compte du demandeur et de leur contrôle.

L'opposabilité du droit au logement n'a donc pas pour objectif l'incitation aux recours juridictionnels souvent longs et coûteux, mais au contraire la mise en ordre de marche d'un processus partenarial entre le gouvernement écossais, les collectivités locales, les bailleurs sociaux agréés et les bailleurs privés visant à assurer une offre suffisante de logements accessibles d'ici 2012. Elle vise également à mieux prévenir les expulsions et les repossessions de logements en accession à la propriété par les banques et à accompagner les demandeurs de logement dans leur démarche d'accès au logement. C'est bien là que réside l'enjeu réel de cette loi et le pari des autorités écossaises ; être au rendez-vous de 2012 en terme de programmation d'une offre de logements accessibles. Bien que disposant encore de 30% de logements locatifs sociaux malgré la politique vente des logements sociaux à leurs occupants, l'Ecosse devra fournir un effort continu jusqu'en 2012 pour atteindre cet objectif ambitieux, notamment dans l'agglomération d'Edimbourg qui souffre



d'une pénurie de logements. D'autant qu'un nombre toujours croissant de ménages se trouvent exclus d'un marché locatif privé quasi-inexistant sans pouvoir accéder à la propriété compte tenu de la hausse rapide des prix de l'immobilier. Le gouvernement écossais s'est fixé pour objectif que les logements abordables constituent au moins 25 % de toutes nouvelles constructions et consacrerait pour ce faire 1,5% de son PIB par an à cette politique. 1.400 logements privés vacants ont déjà été remis sur le marché en concertation avec les propriétaires. En matière de logement social, 16.000 nouveaux logements sont programmés chaque année et 100.000 logements sociaux communaux ont été transférés à des bailleurs sociaux agréés afin de les rénover. La poursuite de la politique de vente aux occupants des logements locatifs sociaux est également en question dans ce contexte spécifique. Il y a moins de 15 ans, l'Ecosse disposait encore de plus de 50% de logements locatifs sociaux gérés en régie par les Communes ou par des bailleurs sociaux agréés. 400.000 logements locatifs sociaux ont ainsi été vendus aux occupants conformément à la loi du début des années 80, toujours d'application, sur le « droit à l'achat » des logements sociaux par leurs occupants.

Des exemples concrets témoignant du lien indissociable entre progrès en matière de mise en œuvre effective du logement et programmation pluriannuelle d'une offre de logements abordables et mobilisables.

* * *

LE DROIT AU LOGEMENT DANS LES ETATS MEMBRES

Constitution : Belgique	Article 23 de la constitution de 1994 : "Chacun a le droit de mener une vie respectant la dignité humaine(...) en garantissant les droits économiques, sociaux et culturels(...) Ces droits comprennent : ... le droit à un logement décent"
Constitution : Espagne	Article 47 de la constitution de 1978 : "Tous les espagnols ont le droit de jouir d'un logement décent et convenable..."
Constitution : Grèce	Article 21 de la constitution de 1975 : "L'obtention d'un logement par les sans abris ou ceux qui sont logés de façon inadéquate constitue un objet d'attention spéciale de la part de l'Etat"
Constitution : Portugal	Article 65 de la constitution de 1976 révisée en 1992 : "Chacun a le droit pour lui et sa famille à un logement de taille adéquate, répondant aux standards d'hygiène et de confort et préservant l'intimité personnelle et familiale..."
Constitution : Finlande	Section 15a de la constitution de 1995 : "Les autorités publiques doivent (...) promouvoir le droit pour chacun à un logement décent et favoriser les efforts de chacun pour avoir son propre logement est la tâche des autorités publiques"
Constitution : Pays-Bas	Article 22.2 de la constitution de 1984 : "Les autorités publiques ont le devoir de fournir un logement convenable"
Constitution : Suède	Article 2, chapitre I de la constitution de 1976/77 : "...il incombe à la communauté d'assurer le droit au logement..."
Loi : France	Loi du 22 juin 1982 ; loi du 31 mai 1990, loi exclusion de 1998 : loi exclusion "Le droit au logement est un droit fondamental" Décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995 "la possibilité de toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle"
Loi : Danemark	Législation anti pauvreté : la loi sur l'assistance sociale met à la charge des municipalités l'obligation de fournir un logement convenable
Loi : Royaume-Uni	Housing Act de 1977 révisée en 1996 : la loi impose aux autorités locales de loger certaines catégories de sans-abri

Sources : L. Ghekiere