

Le droit au logement dans la Charte sociale révisée : à propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux

Nicolas BERNARD, Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

INTRODUCTION

Au sein de la famille des traités internationaux des droits de l'homme (Déclaration universelle des droits de l'homme, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Convention internationale des droits de l'enfant, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ...), la Charte sociale européenne figure assurément parmi ceux qui assurent une des reconnaissances les plus explicites du droit au logement. Élaborée au sein du Conseil de l'Europe le 18 octobre 1961 et révisée le 3 mai 1996 (ce qui fut l'occasion d'introduire dans le texte le droit au logement, "emblématique parmi tous"¹ et étrangement absent à l'origine), cet instrument requiert des différents États membres, "en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale", qu'ils "s'engagent à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, *au logement*, à la formation, à l'enseignement, à la culture et à l'assistance sociale et médicale" (article 30, *litt. a*²). Plus spécifiquement, la Charte sociale proclame en son article 31 :

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

- 1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant;*
- 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;*
- 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes".*

S'il peut sembler opportun d'étoffer ainsi l'arsenal des droits de l'homme conventionnellement reconnus, il importe également d'instaurer un mécanisme juridictionnel propre à en assurer le respect. C'est ce que, concomitamment au processus de révision de la Charte, le Conseil de l'Europe a fait, en instituant une procédure de nature quasi judiciaire qualifiée de "réclamation collective". Celle-ci ouvre la possibilité à tout organisme agréé d'assigner un État-membre devant une instance (baptisée "Comité européen des droits sociaux") chargée d'apprécier la conformité d'une législation interne (ou, plus globalement, d'une politique publique nationale) au regard de la Charte sociale européenne³.

¹ J.-Fr. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (mai 2005 - décembre 2007)", *cette revue*, 2008, p. 534.

² Souligné par nous.

³ Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, signé à Strasbourg le 9 novembre 1995.

La France, qui est un des premiers pays à avoir ratifié ce mécanisme de contrôle "juridictionnel", est également un des premiers à en expérimenter la rigueur, puisqu'elle s'est fait condamner le 5 décembre 2007 par le Comité des droits sociaux pour violation du droit au logement et ce, à la suite de deux réclamations collectives introduites en 2006 par ATD Quart Monde⁴ et par la FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri)⁵. Le Comité, formellement, a bien rendu deux décisions⁶, mais celles-ci sont motivées à l'identique (et aboutissent dès lors à des résultats parfaitement similaires⁷), pour ce qui concerne toutefois les griefs communs (largement majoritaires)⁸. Cette décision "jumelle" du comité a été rendue publique le 5 juin 2008, soit quatre mois après sa transmission au Comité des Ministres⁹.

Quels sont les ressorts et les motivations de cette condamnation ? Quelles conséquences cette décision va-t-elle entraîner, notamment pour la protection internationale du droit au logement ? Quelle attitude est-il permis d'attendre dorénavant de la part de l'État ainsi condamné ? Autant de questions que cette étude se propose d'instruire, en s'attachant à chaque fois à replacer le développement particulier lié à l'affaire en cause dans le contexte normatif plus large de la Charte sociale européenne. Eu égard toutefois au caractère relativement neuf du mécanisme de réclamation collective et, surtout, à la méconnaissance — partielle — dont il est encore l'objet¹⁰ (en comparaison par exemple avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de

⁴ Réclamation n°33/2006 enregistrée le 26 janvier 2006.

⁵ Réclamation n°39/2006 enregistrée le 2 novembre 2006.

⁶ C.E.D.S., *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, 5 décembre 2007 (fond.), récl. 33/2006 et C.E.D.S., *Fédération européenne des associations nationales de travail [sic] avec les sans-abri c. France*, 5 décembre 2007 (fond.), récl. 39/2006.

⁷ Conformément à l'article 33, §1er, de son Règlement, du reste, le Comité a décidé d'organiser une audition *commune* des représentants des parties aux réclamations collectives.

⁸ Cette situation nous autorise à mobiliser l'expression "le Comité" sans préciser, dans le corps du texte, à laquelle des deux affaires cette assertion se rapporte; en revanche, les notes infrapaginales veillent bien à renseigner, elles, la référence précise au sein de chacune des décisions. Lorsque, par exception, la motivation porte sur un point *propre* à l'une des deux réclamations, mention expresse en sera également faite en notes de bas de page.

⁹ En conformité à l'art. 8.2, al. 2, du Protocole de 1995 sur les réclamations collectives.

¹⁰ Voy. cependant, pour la seule année 2008, J.-Fr. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne...", *op. cit.*, p. 507 et s.; R. BRILLAT, "La mise en œuvre effective du droit au logement des personnes sans-abri ou mal logées : le rôle de la Charte sociale européenne", *Pauvreté, dignité, droits de l'homme. 10 ans de l'accord de coopération*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2008, p. 7 et s.; M. UHRY et Th. VIARD, "Le Conseil de l'Europe épingle la France sur le droit au logement et le droit à la protection contre la pauvreté", *Pauvreté, dignité, droits de l'homme. 10 ans de l'accord de coopération*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2008, p. 81 et s.; J.-Fr. AKANDJI-KOMBÉ, "Charte sociale européenne et procédure de réclamations collectives (1998 - 1er juillet 2008)", *Journal de droit européen*, 2008, p. 217 et s.; P. KENNA et M. UHRY, "La France sanctionnée par le Conseil de l'Europe sur le droit au logement", *Sans-abri en Europe* (publication de la FEANTSA), automne 2008 ("Droit au logement, des clefs pour avancer"), p. 9 et s.; R. BRILLAT, "La procédure de réclamations collectives de la Charte sociale européenne et la lutte contre la pauvreté", *Pauvreté, dignité, droits de l'homme. 10 ans de l'accord de coopération*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2008, p. 74 et s.

l'homme, amplement commentée), il ne paraît pas superflu, dans un premier temps, d'en retracer — succinctement — les lignes de force, sans nulle prétention d'exhaustivité mais en se focalisant sur les applications particulières en matière de droit au logement. Surtout, ces notions liminaires permettront de saisir adéquatement les enjeux, la teneur ainsi que les conséquences de la décision du Comité européen des droits sociaux.

I. LA PROCÉDURE DE RÉCLAMATION COLLECTIVE DEVANT LE COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX

1. Le contexte général

Jusque dans le milieu des années nonante, et depuis son adoption, la Charte sociale européenne pâtissait d'un déficit d'effectivité lui-même imputable, pour l'essentiel, à l'absence de tout mécanisme de type judiciaire de garantie des droits ainsi édictés. La voie privilégiée reposait alors sur une coopération libre et volontaire entre États-membres, d'une part, et Conseil de l'Europe, de l'autre, coopération alimentée par une procédure de "rapports" élaborés par celui-ci à l'attention de ceux-là. Las, ce dispositif a vite accusé ses limites, en termes d'opérationnalité notamment (il "n'a guère fonctionné correctement", déplore Jean-François Akandji-Kombé¹¹), de sorte que le Conseil de l'Europe se devait, en vue de conserver quelque crédibilité, de corriger ce qui s'apparentait à un véritable talon d'Achille.

Dont acte. Par le Protocole de 1995 relatif aux réclamations collectives, entré en vigueur le 1er juillet 1998, est ainsi institué au bénéfice de certaines catégories de personnes morales un droit de recours leur permettant de saisir un organisme européen (le Comité des droits sociaux) chargée d'apprécier la compatibilité d'une situation de droit interne avec les prescrits de la Charte sociale. Seul, certes, un petit tiers des États membres du Conseil de l'Europe a ratifié ce protocole (dont la France et la Belgique). Il n'en reste pas moins que l'activité du comité est aussi bien fournie (plus d'une cinquantaine de requêtes à ce jour) que stimulante (c'est la Charte *interprétée* qui est ainsi donnée à voir). Surtout, le comité n'est pas sans exercer une certaine influence sur les pays mis en cause, généralement soucieux de corriger la législation litigieuse qui leur a valu une condamnation. Organisant son fonctionnement suivant une procédure d'ordre juridictionnel (reposant par exemple sur un débat contradictoire entre le réclamant et l'État mis en cause), tout en n'émargeant pas lui-même *stricto sensu* à la famille des juridictions (internationales), le Comité des droits sociaux déploie une "jurisprudence" qui, en matière de droit au logement notamment, bouge les lignes de la discipline sur le plan intellectuel et, à la fois, fournit des outils pratiques pour la mise en œuvre effective des droits sociaux.

¹¹ J.-Fr. AKANDJI-KOMBÉ, "Charte sociale européenne...", *op. cit.*, p. 217.

2. Le contexte spécifique de la réclamation collective ATD/FEANTSA c. France

A. Une initiative qui a incontestablement surpris

En 2006, l'association ATD Quart Monde porte donc devant le Comité européen des droits sociaux une réclamation collective à l'encontre de la France pour méconnaissance des articles 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique¹²), 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et 31 (droit au logement) de la Charte sociale européenne révisée, dispositions envisagées — selon le cas — seules ou en combinaison avec l'article E (Partie V) du même instrument (non discrimination¹³). Peu de temps après, la "réclamante" est rejointe dans son mouvement par la FEANTSA¹⁴, signe à tout le moins que la démarche initiale était loin d'être dénuée de pertinence et que le problème, manifestement, est suffisamment aigu pour être partagé par deux associations — internationales — parmi les plus représentatives (et, surtout, les plus crédibles).

Disons-le tout net : cette initiative n'a pas manqué de surprendre dans les cénacles officiels, à un double titre au moins. C'est que, d'une part, la France fait plutôt partie du peloton de tête des pays européens pour ce qui est de la législation en matière de droit au logement (moratoire hivernal sur les expulsions locatives, encadrement des loyers, allocation personnalisée au logement, etc.). ATD Quart Monde et, aussi bien, la FEANTSA déploient leurs activités sur l'ensemble du territoire européen et, partant, auraient pu décider d'attirer devant le Comité des droits sociaux une nation au tissu législatif moins étoffé que la France. Celle-ci ne vient-elle pas d'enrichir encore son arsenal normatif par l'instauration — des œuvres de la loi du 5 mars 2007¹⁵ — d'un droit *opposable* au logement (entendez : opposable en justice)¹⁶ ? D'autre part, les associations requérantes ont pour habitude — comme du reste la majorité des ONG — de travailler en bonne intelligence avec les autorités publiques, dans un esprit de soutien réciproque. Pourquoi, alors, ce changement de

¹² "En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées".

¹³ "La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation".

¹⁴ La FEANTSA restreint cependant ses allégations de violation à l'article 31 (seul ou, à nouveau, combiné à l'article E).

¹⁵ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *J.O.*, 6 mars 2007.

¹⁶ On trouvera de plus amples renseignements dans E. SALES, "La dualité du droit au logement opposable", *Revue française de droit constitutionnel*, 2009 (à paraître) ainsi que N. BERNARD, "Le droit opposable au logement vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2008, n°3, p. 833 et s.

stratégie dans leur chef et la prépondérance pour une fois donnée à une action de nature "quasi-juridictionnelle" ? Détaillons.

B. Pourquoi la France ?

S'il peut paraître sévère pour l'intéressée, le choix de la France (comme destinataire de la réclamation collective) se justifie triplement. D'abord parce que, pour sophistiquée soit son architecture normative, la France peine à apporter une solution structurelle au mal-logement (comme l'illustrent les problèmes lancinants — et hautement médiatisés — de sans-abrisme¹⁷). Elle a ensuite, comme le relèvent Padraic Kenna et Marc Uhry¹⁸, développé certains concepts qui, en matière d'habitat, se sont révélés pour le moins problématiques (la mixité sociale utilisée comme levier de discrimination dans le secteur du logement public par exemple)¹⁹. Enfin, c'est parce que la France dispose d'un substrat législatif relativement dense en matière de droit au logement qu'il s'indiquait, précisément, de la prendre pour étalon devant le Comité des droits sociaux. Ne convient-il pas en effet, à la faveur de pareils exercices — appelés à faire jurisprudence — d'évaluation des législations nationales (au regard du prescrit européen), de niveler *par le haut* plutôt que par le bas ? La réclamation collective n'a-t-elle pas, intimement, pour objectif de structurer des normes internationales d'une qualité élevée, comme le reconnaît l'ancien Président du Comité — et rédacteur de l'article 31 — lui-même (lequel Matti Mikkola y voit pareillement un processus d'harmonisation par le haut)²⁰ ?

C. Pourquoi une procédure de réclamation collective ?

En ce qui concerne cette fois le choix opéré par les associations requérantes d'emprunter la voie (quasi) judiciaire pour faire avancer leurs revendications, il n'en excipe pas moins d'une stimulante justification. La pauvreté, en effet, ne constitue en rien une fatalité, et l'aide publique en ce domaine n'est pas affaire de faveur, ni de mérite. Tout simplement, les citoyens ont des *droits*, des attributs juridiques

¹⁷ Il n'est que de se référer à "l'occupation" des berges de Paris durant l'hiver 2006-2007 par les *Enfants des Don Quichotte* (eux-mêmes successeurs de l'a.s.b.l. *Médecins du monde* qui avait entrepris une action similaire un an auparavant). En vue de sensibiliser l'opinion publique à une problématique du droit au logement rendue plus aiguë encore par la survenance de l'hiver, cette association avait pris en effet la décision de planter des tentes — d'un rouge vif visible à la ronde — tout le long du canal Saint-Martin, en plein cœur de Paris. Il s'ensuivit une intense mobilisation de la société civile, enflant avec une célérité qui ne laisse pas de surprendre jusqu'à être relayée par l'ancien Président Jacques Chirac lui-même dans ses vœux de Nouvel an, avant d'être transformée en texte de loi, en deux mois à peine, par le Parlement; ce sera la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable.

¹⁸ P. KENNA et M. UHRY, *op. cit.*, p. 10.

¹⁹ Voy. notamment P. SIMON (dir.), *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, Paris, Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD), 2001. Cf. également S. TISSOT, "Logement social : une discrimination douce", *Plein Droit*, n°68, avril 2006.

²⁰ Cf. M. UHRY et Th. VIARD, *op. cit.*, p. 84.

expressément conférés par de nombreuses diverses conventions internationales et autant de lois nationales; qui pourrait dès lors faire grief aux personnes concernées d'essayer de faire valoir ces prérogatives, en justice au besoin ? On a trop longtemps décliné la lutte contre l'exclusion sociale sous le double mode de la charité et de l'assistance pour ne pas, aujourd'hui, "dé-subjectiviser" la question, la rendre dépendante des approches à la fois moralisatrices et conditionnalisantes et, *in fine*, l'inscrire dans une logique de droits dont la justiciabilité, comme la marche qui s'éprouve en marchant, se forge précisément au fil des "utilisations" judiciaires.

Par delà, un glissement s'opère. Trop souvent repliée dans une démarche — somme toute commode — d'obligation de moyens, la puissance publique doit, eu égard à la persistance des situations de pauvreté qu'elle s'était pourtant promise d'éradiquer, se départir du traditionnel raisonnement qui est le sien (et qui consiste à rappeler — parfois *ad nauseam* — les efforts consentis et les ressources financières dégagées) pour affronter, par le biais de l'obligations de *résultat*, ses responsabilités. Face à l'accélération de la paupérisation (qui touche aujourd'hui jusqu'à la classe moyenne, pas à l'abri d'un basculement dans l'exclusion sociale), la petite musique des efforts a définitivement quelque chose d'indécent. Il s'agissait dès lors pour les requérants, loin de manifester une quelconque défiance à l'égard des autorités, de "refonder le dialogue civil sur la base d'un diagnostic objectif" et ce, en vue de sortir d'une confrontation présentée comme "stéréotypée"²¹

II. LA DÉCISION DU COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX

L'intervention du Comité européen des droits sociaux, on l'a suffisamment rappelé, était lourde d'enjeux, au regard à la fois du contexte social de la France et de son environnement normatif. Par ailleurs, c'est la toute première fois que le Comité avait l'occasion de se prononcer sur l'article 31 de manière extensive. Ayant déjà été saisi d'une série de réclamations relatives aux Roms²², il n'avait pas encore eu à connaître d'un dossier mettant en jeu le droit au logement dans l'intégralité de ses différentes composantes conventionnelles (qualité suffisante, sans-abrisme, abordabilité financière, non discrimination) et concernant l'ensemble de la population plutôt qu'une communauté particulière. Sa décision, partant, était guettée des intervenants du secteur.

En dépit de ce contexte pour le moins délicat, c'est une décision tranchée et dépourvue de toute équivoque qu'a prononcée l'organe quasi juridictionnel du Conseil de l'Europe puisque, à l'unanimité, il a condamné la France pour méconnaissance de chacun des trois paragraphes de l'article 31 de la Charte sociale révisée consacrant le

²¹ P. KENNA et M. UHRY, *op. cit.*, p. 9.

²² Voy. notamment *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, 8 décembre 2004 (fond.), récl. 15/2003; *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, 7 décembre 2005 (fond.), récl. 27/2004; *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond.), récl. 31/2005. Cf. aussi, ultérieurement, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, 23 septembre 2008 (rec.), récl. 51/2008.

droit au logement (et, à une large majorité, sanctionné la France pour violation de l'article 30). C'est, par ailleurs, pas moins d'une demi-douzaine de politiques publiques qui, à cette occasion, sont épinglées par le Comité des droits sociaux²³. Passons-les succinctement en revue (1), avant de dégager une série d'enseignements transversaux (2).

1. Les motifs de condamnation de la France

On l'a dit, la France encourt sa condamnation pour différents motifs, au nombre de six : persistance de l'habitat indigne, défaillance dans la prévention des expulsions, non résorption du volume des sans-abri, insuffisance de l'offre de logements à un coût accessible, manque de transparence dans attribution des logements sociaux et, enfin, discriminations à l'égard des gens du voyage. Le premier de ces griefs emporte violation de l'article 31.1 de la Charte sociale révisée (accès au logement d'un niveau suffisant), les deux suivants foulent aux pieds pour leur part l'article 31.2 (élimination progressive du sans-abrisme) tandis que les autres contreviennent à l'article 31.3 (caractère financièrement abordable du logement) combiné, en ce qui concerne le dernier grief spécifiquement, avec l'article E de la partie V (non-discrimination). L'ensemble de ces éléments amène, logiquement, le Comité à conclure à une dernière violation de la Charte, touchée cette fois en son article 30 (protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale).

A. Persistance de l'habitat indigne

En matière d'habitat dit indigne ou insalubre en France, tout d'abord, le Comité pointe des "graves problèmes". Seul ainsi un pourcentage restreint de logements bénéficie de travaux de rénovation, ce qui expose pas moins d'un million de personnes à des "risques sanitaires". Réels, les efforts de la France n'en ont pas moins été jugés "insuffisants" ("absence de plan systémique durant une période de temps considérable"²⁴, conjuguée à une "absence de réglementation générale au plan national"²⁵). Le Comité dénonce, par ailleurs, un manque d'effectivité de certaines réglementations et stigmatise la grande variabilité d'application entre départements. Il n'y a pas, enfin, jusqu'au système de protection juridique à être mis sur la sellette puisque le Comité met en doute tant l'efficacité du système pécuniaire de réparation (par indemnité ou diminution du loyer par exemple) que la pertinence même d'un recours judiciaire pour les plus défavorisés (les preneurs impécunieux craignant par dessus tout, en effet, de perdre leur logement, en indisposant leur cocontractant par une action en justice, entre autres). Au regard de cette situation, l'article 31.1 de la Charte sociale révisée, qui enjoint les États de "favoriser l'accès au logement d'un

²³ On en trouvera une description détaillée dans

²⁴ §78 de la décision FEANTSA.

²⁵ §79 de la décision FEANTSA.

niveau suffisant", ne pouvait être que méconnu²⁶.

B. Déficience des mesures de prévention des expulsions

Dans le registre des expulsions de logement, cette fois, le Comité relève une "multiplication des cas" d'évictions non suivies d'un relogement. Et pour cause : ce relogement, la loi française "ne [le] garantit en rien"²⁷. Quant aux mesures d'ordre financier en vue de résorber le surendettement, le Comité y décèle des "failles"²⁸. Enfin, la "mauvaise coordination" existant entre les différents services chargés de la prévention des expulsions n'a pas échappé au Comité²⁹. Conclusion : l'article 31.2 de la Charte sociale révisée est bafoué.

Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard la jurisprudence du Comité selon laquelle "l'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion illégale"³⁰. "Les États parties doivent s'assurer que, lorsque des procédures d'expulsion sont mise en œuvre, celles-ci soient d'une part justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, enfin assorties de solutions de relogement", précise le Comité dans une autre espèce. "La loi doit également préciser les modalités de procéder à l'expulsion indiquant par ailleurs les moments dans lesquels elle ne peuvent pas avoir lieu (nuit ou hiver), définir des voies de recours juridiques, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice, et assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale"³¹.

C. Impuissance à éradiquer le sans-abrisme

Corollaire logique, le phénomène du sans-abrisme s'avère particulièrement problématique en France. Alors que, par l'article 31.2 de la Charte, les États membres s'étaient engagés à "prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive", les efforts de la France en ce domaine pèchent, à nouveau, par "insuffisan[ce]" : manque de places dans les foyers d'accueil d'urgence, demandes d'assistance non satisfaites, ... Et ce constat de déficience s'observe "d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif"³². Il n'y a donc pas que le nombre (de lits disponibles) à être en cause, la *qualité* (des structures d'hébergement et autres abris "de fortune") fait trop souvent défaut aussi. Et, pour ce qui est de la transition vers un habitat de droit commun, le système français n'offre "aucune perspective d'accès à un logement

²⁶ Ce moyen était soulevé par la FEANTSA uniquement.

²⁷ §90 de la décision FEANTSA et §80 de la décision ATD.

²⁸ §91 de la décision FEANTSA et §81 de la décision ATD.

²⁹ §92 de la décision FEANTSA et §82 de la décision ATD.

³⁰ C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, 8 décembre 2004 (fond.), récl. 15/2003, §24.

³¹ *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, 7 décembre 2005 (fond.), récl. 27/2004, §41.

³² §110 de la décision FEANTSA.

normal"³³. La situation, en tout cas, ne risque pas de s'améliorer à brève échéance dans la mesure où, en amont, les "besoins réels" ne sont eux-mêmes pas connus, vu les "carences" et les "faill[e]s] fondamentale[s]" dans le système actuel de collecte de donnée³⁴.

D. Insuffisance dans l'offre de logements sociaux

File de demandeurs (pour intégrer le secteur du logement public) qui s'allonge, temps d'attente qui se prolonge, stock d'habitations sociales qui, dans le même temps, décroît : la situation du parc HLM est explosive en France. Certes, le Comité rend justice aux démarches entreprises par les autorités pour étoffer le patrimoine immobilier de l'État mais, dans le même temps, regrette que les efforts visent surtout les ménages à revenus *moyens* plutôt que les individus plus fragilisés. En clair, "aucun mécanisme d'intervention clair n'a été mis en place pour veiller à ce que l'offre de logement aux plus défavorisés ait la priorité voulue". Par rapport aux besoins³⁵, le "déséquilibre" est, sans surprise, présenté comme "considérable"³⁶.

E. Manque de transparence dans les procédures d'attribution des logements sociaux

Dans la ligne, le Comité pourfend le caractère nébuleux du régime d'attribution des logements sociaux. En cause : le concept de mixité sociale qui, depuis 1998, préside à l'octroi des habitations HLM. "Peu claire", cette notion fait que la procédure "ne garantit pas suffisamment d'équité et de transparence". Plus grave : ce pilier majeur de l'habitat public qu'est la doctrine de la mixité sociale "conduit souvent à des résultats discrétionnaires, ce qui exclut les pauvres de l'accès au logement social", n'hésite pas à dénoncer le Comité³⁷, n'hésitant pas au passage à déconstruire un dogme particulièrement cher aux autorités. Certes, des recours sont aménagés (par la loi sur le droit au logement opposable notamment) au profit des personnes "refusées" du logement social (par l'entremise des commissions de médiation), tandis que l'institution du contingent préfectoral permet — en théorie — aux individus en situation prioritaire de rallier le parc public dans les meilleurs délais. Toutefois, le système de recours instauré par la loi DALO présente, selon le Comité, des "défaillances" (les commissions de médiation n'ayant elles-mêmes été créées "que dans une minorité de communes"³⁸). Et, pour ce qui le concerne, le contingent préfectoral n'est pas appliqué

³³ §109 de la décision FEANTSA.

³⁴ §105 de la décision FEANTSA. Signalons, à nouveau, que ce grief n'a été invoqué que par ladite FEANTSA.

³⁵ Dans le cas des Roms, il s'agit, plutôt que de logements *sensu stricto*, d'aires de stationnement adéquates (*cf.* C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, 8 décembre 2004 (fond.), récl. 15/2003, §25).

³⁶ §128 de la décision FEANTSA et §98 de la décision ATD.

³⁷ §144 de la décision FEANTSA et §130 de la décision ATD.

³⁸ §145 de la décision FEANTSA et §131 de la décision ATD.

"de manière significative en pratique"³⁹. La conclusion est sans appel : le système d'attribution des logements sociaux tout autant que les procédures de recours souffrent de clairs "dysfonctionnements"⁴⁰.

F. Discrimination dans l'accès au logement à l'égard des immigrés et des gens du voyage

Si les personnes défavorisées éprouvent des difficultés certaines dans l'accès au logement, ces vicissitudes sont encore exacerbées pour les ménages immigrés : délai d'attente plus long pour décrocher une habitation HLM, sous-représentation manifeste dans l'acquisitif (social ou non), ... Le principe de mixité sociale décrit plus haut conduit en tout cas à ce que, parmi les demandes de logement social non satisfaites, on compte près de deux tiers d'étrangers (*sensu lato*). Ce qui amène, en bonne logique, le Comité à "présumer l'existence d'un problème de discrimination indirecte à l'égard des immigrés pour ce qui concerne l'accès au logement social"⁴¹.

Pour ce qui est des gens du voyage, spécifiquement, la situation se révèle pire encore, si faire se peut. Certes, il existe bien une loi (du 5 juillet 2000⁴²) qui assigne aux communes de plus de 5.000 habitants l'obligation d'élaborer un plan visant à mettre à disposition des Roms des aires permanentes d'accueil. Jusqu'à présent, déplore toutefois le Comité, "la loi n'a été suivie d'effet que dans une minorité des communes visées"⁴³. Résultat : voilà les Roms contraints de braver la légalité en s'installant sur des terrains appartenant à autrui, au risque, depuis la loi du 18 mars 2003⁴⁴, d'une condamnation pénale. "Impuissance" de l'État, "manquement répété" des collectivités locales, "longue période de défaut de prise en compte [...] des besoins spécifiques des Roms et des gens du voyage" : le constat posé par le Comité est cinglant⁴⁵.

G. Au global, une politique du logement qui ne protège pas contre l'exclusion sociale

Non content de promouvoir le droit au logement *in se* (art. 31), la Charte sociale comporte, on le sait, une disposition générale — l'article 30 — qui enjoint aux États d'assurer une "protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale" au moyen,

³⁹ §146 de la décision FEANTSA et §132 de la décision ATD.

⁴⁰ §147 de la décision FEANTSA et §133 de la décision ATD.

⁴¹ §160 de la décision FEANTSA. Cet argument (relatif au degré de satisfaction moindre des requêtes émanant d'étrangers) n'apparaît pas dans la décision ATD pour la raison simple que le moyen y est libellé légèrement différent. Là où la FEANTSA entend évoquer la situation générale des "*immigrés et gens du voyage*" (souligné par nous), ATD polarise son grief autour de la discrimination réservée, de manière plus restrictive assurément, aux "Roms et gens du voyage" (sans craindre au demeurant une certaine redondance).

⁴² Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, *J.O.*, 6 juillet 2000.

⁴³ §164 de la décision FEANTSA et §151 de la décision ATD.

⁴⁴ Art. 322-4-1 du code pénal, introduit par la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure

⁴⁵ §167 de la décision FEANTSA et §154 de la décision ATD.

notamment, de mesures prises dans le domaine de l'habitat. Dans la mesure où il fait déjà droit à chacun des six arguments (soulevés par les réclamants) afférents à l'article 31, le Comité, sans surprise, conclut à une dernière violation, celle de l'article 30. Du reste, il se permet de moins s'appesantir sur la question. Tout au plus constate-t-il "l'absence d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté"⁴⁶.

2. Enseignements transversaux

Plutôt que d'approfondir chacun de ces griefs, ce qui conduirait le lecteur à s'enfoncer plus avant sur les terres un peu arides des politiques du logement (strictement françaises), il a été jugé préférable de privilégier un point de vue plus global centré sur la mise en œuvre proprement dite de ce droit de l'homme (de la deuxième génération) qu'est le droit au logement. Loin, précisément, de se cantonner à l'égrenage purement technique des mesures nationales ressortissant au droit à l'habitat, la décision du comité est riche d'enseignements transversaux, relatifs à la fois à la portée du droit au logement tel que promu par la Charte sociale révisée (A), aux principes d'interprétation généraux dudit instrument (B) et, enfin, à la filiation entre celui-ci et les autres traités internationaux des droits de l'homme (C).

A. Portée du droit au logement tel que consacré par l'article 31 de la Charte sociale révisée

Certes, ainsi que le laisse indiquer son intitulé lui-même (" [...] les Parties s'engagent à prendre des mesures [...]"), l'article 31 de la Charte sociale révisée consacrant le droit au logement n'institue aucune obligation de résultat. Néanmoins, et tel constitue un apport interprétatif majeur du Comité (une confirmation plus qu'une innovation⁴⁷), les droits énoncés par la Charte "doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique"⁴⁸. Du reste, comme il l'a reconnu dans une autre espèce, le Comité "fonde son appréciation de la conformité [de la législation nationale] à la Charte sur le droit interne *et la pratique*" des États⁴⁹.

Par ailleurs, pour n'être pas de résultat, l'obligation de moyens n'en doit pas moins pouvoir faire l'objet d'une évaluation serrée. Il convient de tracer soigneusement, au moyen de balises identifiées (soumises, elles, à évaluation), la route vers l'objectif postulé. Il ne suffit pas de déployer des efforts (pour donner chair aux dispositions de

⁴⁶ §169 de la décision ATD. Ce grief tiré de la violation de l'article 30 (en combinaison avec l'article E ou pris séparément) n'a été soulevé que par ATD. Par ailleurs, c'est uniquement à l'occasion de l'examen de cet article 30 que la décision du Comité n'a *pas* été prise à l'unanimité.

⁴⁷ Voy. *infra*.

⁴⁸ §55 de la décision FEANTSA et §59 de la décision ATD.

⁴⁹ C.E.D.S., *Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Portugal*, 5 décembre 2006 (fond.), récl. 34/2006, §17, souligné par nous.

la Charte), il importe, surtout, de déterminer les paliers propres à atteindre l'objectif voulu. Concrètement, un État n'aura exécuté son obligation de moyens qu'après avoir rempli la série de conditions (cumulatives) suivantes.

- D'abord, non content de prendre les traditionnelles initiatives législatives, l'État en question doit veiller à assortir celles-ci des garanties procédurales susceptibles d'assurer le "plein exercice" des droits ainsi énoncés. Et, même, déployer des ressources à l'intérieur de la seule sphère du droit ne suffit pas; des moyens d'ordre financier et opérationnel sont également requis⁵⁰.
- En vue de ne pas "reporter indéfiniment"⁵¹ l'échéance des performances, des étapes intermédiaires seront arrêtées. S'il convient naturellement de respecter les "contraintes administratives", il importe tout autant de garder à l'esprit les besoins des populations "présentant un caractère d'urgence"⁵². Puisqu'il s'agit de progresser "réellement" vers la réalisation des buts visés⁵³, des échéances "raisonnables" doivent être fixées⁵⁴ et ce, quand bien même la réalisation du droit en question se révélerait "exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse" (on aurait tendance à ajouter : *surtout* quand elle est de cette sorte). En un mot, les progrès doivent être "mesurables"⁵⁵.
- Pour asseoir, ensuite, son action sur un diagnostic objectivé, le pays membre est censé tenir des statistiques "dignes de nom"⁵⁶. Le but est, *in fine*, de pouvoir comparer les progrès effectués à l'aune des besoins constatés *ab initio*. À défaut, la réalisation des droits édictés par la Charte est "menacée d'être inefficace"⁵⁷.
- À d'évidentes fins de contrôle, des vérifications "régulières" doivent être diligentées, histoire d'apprécier "l'effectivité" des stratégies retenues et leur "impact" sur la "réalité"⁵⁸. Aux pouvoirs publics, il faut pouvoir demander des comptes sur les objectifs qu'ils se sont assignés eux-mêmes.

Une mesure, enfin, ne saurait être considérée comme ayant rempli son objectif sociétal si, tout en satisfaisant les attentes d'un public cible moyen, elle lèse les intérêts de la frange des plus défavorisés (ou, à tout le moins, elle ne les sert pas également). Raison pour laquelle le Comité demande aux États d'être "particulièrement attentifs" à "l'impact" de leurs décisions sur les catégories de personnes "dont la vulnérabilité est la plus grande"⁵⁹. Dans un raisonnement — forgé il y a plusieurs

⁵⁰ §57 de la décision FEANTSA et §61 de la décision ATD. Voy. à cet égard C.E.D.S., *Autisme Europe c. France*, 4 novembre 2003 (fond.), récl. 13/2002, §53.

⁵¹ §56, *litt. d*, de la décision FEANTSA et §60, *litt. d*, de la décision ATD.

⁵² §62 de la décision FEANTSA et §66 de la décision ATD.

⁵³ §56, *litt. a*, de la décision FEANTSA et §60, *litt. a*, de la décision ATD.

⁵⁴ §62 de la décision FEANTSA et §66 de la décision ATD.

⁵⁵ §58 de la décision FEANTSA et §62 de la décision ATD. Cf. également C.E.D.S., *Autisme Europe c. France*, 4 novembre 2003 (fond.), récl. 13/2002, §53.

⁵⁶ §56, *litt. b*, de la décision FEANTSA et §60, *litt. b*, de la décision ATD.

⁵⁷ §61 de la décision FEANTSA et §65 de la décision ATD.

⁵⁸ §61 de la décision FEANTSA et §65 de la décision ATD.

⁵⁹ §56, *litt. e*, de la décision FEANTSA et §60, *litt. e*, de la décision ATD.

années déjà⁶⁰ — qui récuse à bon escient tout utilitarisme (doctrine suivant laquelle, schématiquement, la dégradation des conditions de vie imposée à une minorité est acceptable pourvu qu'elle s'accompagne d'une augmentation du bien-être apporté à la majorité), voilà le sort réservé aux situations de pauvreté et d'exclusion sociale érigé en marqueur décisif de l'évaluation des politiques publiques dans le domaine du logement. La priorité aux plus démunis, telle doit constituer ainsi le (nouveau) paradigme d'intervention des autorités. À l'heure, précisément, où le secteur du logement social en Europe subit certaines pressions (émanant des instances communautaires entre autres) visant à privatiser une partie au moins du parc immobilier public⁶¹, le rappel du Comité semble particulièrement bienvenu.

B. Principes d'interprétation de la Charte sociale européenne

S'il opère un intéressant élargissement du cadre en glissant du terrain technique des politiques de l'habitat en France à des considérations plus globales relatives à la portée du droit au logement tel que promu par la Charte sociale révisée le Comité porte son raisonnement à un degré supérieur encore de généralité puisque son argumentaire concernant la portée de l'article 31 est susceptible, en fait, de s'appliquer à *toutes les autres prérogatives* énoncées par la Charte. Formulé en des termes délibérément non restrictifs, le raisonnement du Comité est aisément transférable d'une situation à l'autre, ce qui est de nature à conférer une autre dimension, une autre envergure à la décision du 5 décembre 2007.

Ainsi donc, c'est *l'ensemble* des droits édictés par la Charte — et, parmi ceux-ci, le droit au logement — qui doit revêtir une forme concrète et non pas théorique (pour reprendre la lexicographie officielle). Pour le dire autrement, "la distinction classique entre obligations de moyens et obligations de résultat ne constitue pas une grille de lecture satisfaisante pour appréhender la Charte", avertit le Secrétaire exécutif du Comité européen des droits sociaux lui-même (Régis Brillat)⁶². En quelque sorte, la traditionnelle obligation de moyens doit se concevoir plutôt comme une obligation de résultat à réalisation graduelle. Il n'y a d'obligation de moyens, dès lors, qu'enserrée dans une feuille de route détaillée, publique et évaluable. Au final, l'obligation de moyens porte en ses flancs *l'obligation positive* de l'État de faire advenir le droit énoncé par l'instrument international⁶³.

Face, en tout cas, à la persistance — et l'aggravation — des situations de mal-logement que ne parviennent à endiguer ni la multiplication des réglementations (de

⁶⁰ Voy. notamment C.E.D.S., *Autisme Europe c. France*, 4 novembre 2003 (fond.), récl. 13/2002, §53.

⁶¹ Cf. notamment L. GHEKIERE, *Le développement du logement social dans l'Union européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Paris, Dexia, 2008, p. 239 et s.

⁶² R. BRILLAT, "La mise en œuvre effective du droit au logement...", *op. cit.*, p. 7.

⁶³ Voy., pour une illustration, C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, 8 décembre 2004 (fond.), récl. 15/2003, §42 ainsi que C.E.D.S., *Centrale générale des services publics (CGSP) c. Belgique*, 9 mai 2005 (fond.), récl. 25/2004, §41.

droit interne ou supranationales) ni même les moyens pécuniaires parfois conséquents débloqués par les autorités, la bonne volonté et les "efforts", aussi bien intentionnés soient-ils, ne suffisent définitivement plus. Cette notion a trop longtemps servi de cache-sexe à l'inadéquation des mesures prises par les instances nationales (trop souvent inefficaces une fois appliquées sur le terrain, quand elles ne sont pas génératrices d'effets pervers) pour qu'on puisse encore la mobiliser avec quelque crédibilité. "Les efforts consentis", en somme, "ne valent que par leurs résultats"⁶⁴. Et quand bien même l'État n'aurait, positivement, rien accompli de répréhensible, il reste tenu, par un mécanisme proche de la responsabilité objective, des éventuels dysfonctionnements dont pourrait pâtir le système mis en place sous son empire et, surtout, coupable de n'avoir rien fait (ou pu faire) pour y remédier.

Mettant son propos en pratique, le Comité ne manque pas de dénoncer la qualité déficiente des structures d'hébergement d'urgence, soulignant par là — autant que de besoin — qu'un simple toit ne suffit pour initier une démarche authentique et pérenne de revalidation sociale. Accorder des demi-droits aux mal logés revient en effet à les considérer comme des citoyens de seconde zone. Dans le même ordre d'idées, le Comité condamne les réparations de type strictement pécuniaire. L'exigence d'effectivité des droits que le Comité place à son fronton ne saurait s'accommoder d'une simple indemnisation d'ordre financier, singulièrement à l'heure où, de toute façon, les loyers flambent et les prix à l'acquisition connaissent (ou ont connu à tout le moins) une envolée étourdissante. C'est l'idée même d'une compensation (d'un droit de type social par une contrepartie monétaire) qui sort diminuée de l'examen mené par le Comité.

On le voit, en traçant les lignes de force de l'interprétation qu'il convient de donner au droit au logement (et, plus largement, aux prérogatives sociales édictées par la Charte), le Comité fait résolument sien le raisonnement téléologique (promu par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment⁶⁵) qui consiste à "rechercher l'interprétation du Traité la plus propre à atteindre le but et à réaliser l'objet de ce traité, et non celle qui donnerait l'étendue la plus limitée aux engagements des parties"⁶⁶.

C. Filiation directe entre la Charte sociale révisée et les autres instruments internationaux des droits de l'homme

Un dernier enseignement tiré de la décision du Comité européen des droits sociaux du 5 décembre 2007 mérite d'être mis en exergue. Certes, les multiples expressions internationales du droit au logement émanent d'instances différentes, mais le Comité tient expressément à relier l'article 31 de la Charte sociale européenne à ses "sources d'inspiration" normatives⁶⁷, soulignant du même coup une filiation entre la

⁶⁴ P. KENNA et M. UHRY, *op. cit.*, p. 10.

⁶⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Wemhoff c. l'Allemagne* du 27 juin 1968, §8.

⁶⁶ C.E.D.S., *Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Irlande*, 7 décembre 2004 (fond.), récl. 18/2003, §60.

⁶⁷ §64 de la décision FEANTSA et §68 de la décision ATD.

Charte et divers autres instruments telles que, "en premier chef [sic]", la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁸ et, de manière "déterminante"⁶⁹, le Pacte des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁷⁰.

Cette passerelle jetée par le Comité des droits sociaux entre les deux traités du Conseil de l'Europe (Charte sociale révisée et Convention européenne) avait déjà été arriérée par le Protocole additionnel n°12 à la Convention, signé le 4 novembre 2000 et entrée en vigueur le 1er avril 2005. En vertu de celui-ci, le principe de non discrimination s'applique non seulement aux prérogatives consacrées par la Convention européenne (*cf.* art. 14 de ladite Convention) mais également, et là réside l'extension digne d'intérêt, aux droits reconnus par les différents ordres juridiques internes. Dit autrement, les droits sociaux adoptés par les États — qui recouvrent souvent les attributs édictés par la Charte — ont acquis une justiciabilité conventionnelle et tombent désormais, le droit au logement inclus le cas échéant, sous la juridiction de la Cour européenne⁷¹. Est créé, là, ce que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Thomas Hammarberg appelle un "pont formel" entre la Charte sociale européenne et la Convention européenne⁷². À ce jour, hélas, ni la Belgique⁷³ ni la France (qui ne l'a même pas signé) n'ont encore ratifié ce Protocole.

Il est une autre conséquence à tirer de la filiation entre la Charte et la Convention : à l'instar de celle-ci, celle-là doit faire l'objet d'une évolution évolutive. C'est expressément en tout cas "à la lumière des autres instruments internationaux pertinents" que l'article 31 de la Charte doit être interprété, instruments avec lesquels ladite Charte, du reste, a "vocation" à recevoir application "de concert"⁷⁴. Attendu dès lors que la Convention du 4 novembre 1950 est tenue par la Cour européenne des droits de l'homme pour un "instrument vivant" (arrêt *Tyrer c. Le Royaume-Uni*⁷⁵), le texte doit naturellement "s'interpréter à la lumière des conditions d'aujourd'hui", infère la Cour dans son arrêt *Marckx c. La Belgique*⁷⁶. C'est sur la base en tout cas d'une "évolution" de la société que la défunte Commission européenne des droits de l'homme a pu décréter en 1988 que le logement, ignoré par les rédacteurs de la Convention,

⁶⁸ §65 de la décision FEANTSA et §69 de la décision ATD.

⁶⁹ §66 de la décision FEANTSA et §70 de la décision ATD.

⁷⁰ Voy. spécialement l'Observation générale n°4 "Le droit à un logement suffisant" adoptée le 13 décembre 1991 par le Comité onusien des droits économiques, sociaux et culturels.

⁷¹ Voy. pour de plus amples développements Fr. SUDRE, "La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme : un exercice de «jurisprudence-fiction» ?", *cette revue*, 2003, p. 768 et s.

⁷² Th. HAMMARBERG, "Les droits sociaux et la mise en œuvre du droit au logement", *Sans-abri en Europe*, automne 2008, p. 5.

⁷³ Ont, à ce jour, déjà donné leur assentiment la Communauté française (*M.B.*, 4 juin 2004), la Région wallonne (*M.B.*, 15 et 16 janvier 2004), la Commission communautaire commune (*M.B.*, 29 janvier 2003), la Commission communautaire française (*M.B.*, 4 juin 2003), la Région de Bruxelles-Capitale (*M.B.*, 3 mars 2003) et la Communauté germanophone (*M.B.*, 30 juillet 2002). Ne manque plus, dès lors, que la Communauté flamande.

⁷⁴ §64 de la décision FEANTSA et §68 de la décision ATD.

⁷⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Tyrer c. Le Royaume-Uni* du 25 avril 1978, §31.

⁷⁶ Voy. aussi Cour eur. D.H., arrêt *Marckx c. La Belgique* du 13 juin 1979, §58. *Cf.* aussi le §41.

n'en cristallisait pas moins un "besoin social fondamental"⁷⁷. Instruit de ce prisme interprétatif, et "particulièrement attentif" à se montrer "en phase"⁷⁸ avec la *doxa* développée par la Cour européenne, le Comité des droits sociaux a pareillement privilégié une telle appréciation dynamique de la Charte ("à la lumière des conditions actuelles"⁷⁹). En tout état de cause, certains concepts mobilisés par le Comité sont directement empruntés à la jurisprudence de la Cour, comme la "vulnérabilité" (des mal-logés)⁸⁰.

Ce mouvement d'emprunt discursif bien compris n'est cependant pas à sens unique puisque, en retour, la Cour européenne des droits de l'homme (*arrêt Sørensen et Rasmussen c. Danemark* du 11 janvier 2006 par exemple⁸¹) n'hésite pas à prendre appui, pour interpréter les dispositions de son propre texte fondateur (l'article 11 la Convention européenne en l'espèce, consacrant le droit de fonder des syndicats⁸²), sur la jurisprudence du Comité des droits sociaux, et ce, même à l'encontre d'États qui n'ont *pas* ratifié l'article-étalon de la Charte dont question (*arrêt Demir et Baykara c. Turquie* du 12 novembre 2008⁸³). Si, en définitive, les mécanismes de protection divergent entre ces deux ordres juridiques, il existe bien une continuité indéniable (un "continuum") entre les droits de l'homme reconnus par la Convention et ceux qui sont inscrits au sein de la Charte. Et il n'est pas jusqu'à la Cour de justice des Communautés européennes qui n'en vînt à se référer, dans ses célèbres arrêts *Viking*⁸⁴ et *Laval*⁸⁵ par exemple (des 11 et 18 décembre 2007 respectivement), à la Charte sociale⁸⁶. Le traité communautaire lui-même opère un renvoi remarqué à la Charte⁸⁷, sa cousine du Conseil de l'Europe en quelque sorte.

⁷⁷ Comm. eur. D.H., rapport *Mellacher et autres c. L'Autriche* du 11 juillet 1988, §208.

⁷⁸ §65 de la décision FEANTSA et §69 de la décision ATD.

⁷⁹ C.E.D.S., *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme c. Grèce*, 6 décembre 2006 (fond.), récl. 30/2005, §194.

⁸⁰ Comp. le §56, *litt. e*, de la décision FEANTSA (et §60, *litt. e*, de la décision ATD) avec le §84 de Cour eur. D.H., *arrêt Connors c. Royaume-Uni* du 27 mai 2004, par exemple.

⁸¹ Cour eur. D.H., *arrêt Sørensen et Rasmussen c. Danemark* du 11 janvier 2006, §35, 36 et 72.

⁸² À rapporter aux articles 5 et 6 de la Charte.

⁸³ Cour eur. D.H., *arrêt Demir et Baykara c. Turquie* du 12 novembre 2008 [GC], §50. La Cour n'a pas conféré pour autant une quelconque justiciabilité à la Charte en elle-même (d'autant moins que la Turquie a pris soin de ne pas se déclarer liée par les articles 5 et 6 dudit instrument). L'invocation que la Cour fait de ces dispositions la cantonne dans le strict champ interprétatif.

⁸⁴ C.J.C.E., *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP et OÜ Viking Line Eesti*, 11 décembre 2007 [GC], C-438/05, §24, 25 et 43.

⁸⁵ C.J.C.E., *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, et Svenska Elektrikerförbundet*, 18 décembre 2007 [GC], C-341/05, §90.

⁸⁶ En l'espèce, c'est le droit de mener des actions collectives, comme le droit de grève (consacré par l'article 6.4 de la Charte sociale révisée), qui occupait la haute juridiction de Luxembourg.

⁸⁷ Art. 151, al. 1er, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-art. 136 TCE), libellé comme suit : "L'Union et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des

Plus spécifiquement, l'importance attachée — depuis le début⁸⁸ — à l'*effectivité* des droits reconnus par la Charte sociale révisée inscrit le Comité des droits sociaux⁸⁹ (qui ne fait, pour le coup, que mettre en œuvre le prescrit de la Charte elle-même⁹⁰) dans le droit sillage de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt *Airey c. L'Irlande* : "La Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs"⁹¹). S'il ambitionne donc de remplir son engagement international, l'État doit, certes, commencer par faire œuvre réglementaire, mais son office ne s'arrête pas là, tant s'en faut. Il est censé, surtout, dégager les moyens budgétaires adéquats en même temps qu'obtenir le plein concours de l'administration pour une mise en œuvre optimale du prescrit. Par ailleurs, s'assurer que la norme en question reçoit bien une application en pratique n'est pas satisfaisant; encore faut-il en effet que la réglementation engendre bien les résultats escomptés et ne produise pas d'effets pervers, par exemple. Légiférer ne suffit donc nullement pour conférer au pays membre un brevet de conformité aux traités des droits de l'homme. Loin de signer un quelconque aboutissement, l'adoption d'une loi en représente, en quelque sorte, le véritable point de départ.

III. FÉCONDITÉ DE LA CHARTE POUR LES PAYS QUI, COMME LA BELGIQUE, NE SONT PAS LIÉS PAR L'ARTICLE 31

Quel intérêt peut bien revêtir, dans la matière du droit au logement, un instrument comme la Charte sociale européenne (et la stimulante décision ici commentée) pour les nations qui, comme la Belgique, n'ont pas souscrit à l'article 31 ? À première vue, la chose semble entendue : il est difficile d'assujettir la Belgique à une disposition de la Charte vis-à-vis de laquelle l'État a déclaré expressément ne pas se sentir lié⁹². C'est oublier cependant que les rédacteurs de la Charte ont pensé l'outil comme un ensemble *intégré*, dont les différentes parties sont intimement corrélées. "La Charte a été conçue comme un tout et ses dispositions se complètent en se chevauchant

travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions".

⁸⁸ C.E.D.S., *Commission internationale de juristes (CIJ) c. Portugal*, 9 septembre 1999 (fond.), récl. 1/1998, §32.

⁸⁹ Au-delà de la décision commentée, voy. entre autres les §35, 38 et 39 de C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond.), récl. 31/2005.

⁹⁰ On en veut pour preuve le libellé de l'article 30 notamment : "En vue d'assurer l'exercice *effectif* du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent [...]" (souligné par nous).

⁹¹ Cour eur. D.H., arrêt *Airey c. L'Irlande* du 9 octobre 1979, §24. Comp. — presque mot pour mot — avec le §55 de la décision FEANTSA (et §59 de la décision ATD). Voy. sur le sujet Fr. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, "Pauvreté et droits de l'homme. La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme", *Pauvreté, dignité, droits de l'homme. 10 ans de l'accord de coopération*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2008, p. 65 et s.

⁹² Art. 4 du Protocole de 1995 sur les réclamations collectives.

partiellement", indique en ce sens le Comité européen des droits sociaux (dans une décision de 2007), qui poursuit : "Il est impossible de délimiter le champ d'application matériel de chaque article ou paragraphe d'une manière étanche. Il incombe dès lors au Comité de veiller tout à la fois à ne pas imposer aux États des obligations relevant d'articles qu'ils n'ont pas entendu accepter et à ne pas amputer d'éléments essentiels de leur portée les dispositions d'articles acceptés portant des obligations susceptibles de résulter également d'autres articles non acceptés"⁹³.

Précisément, à côté de l'article 31 consacrant le droit au logement *per se*, il est d'autres dispositions de la Charte qui, à l'instar de la Convention européenne (laquelle ne promeut le droit au logement que de manière *médiate*, par l'entremise d'autres prérogatives⁹⁴), suppose la réalisation du droit au logement pour accéder à une certaine effectivité. Il en va ainsi, au premier chef, de l'article 16 consacrant le "droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique" et libellé comme suit : "En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, *d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles*, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées"⁹⁵. Indubitablement, il se déduit de cette disposition que "l'article 16 fait du droit au logement des familles un élément du droit de la famille à la protection sociale, juridique et économique", reconnaît le Comité lui-même (dans une autre espèce)⁹⁶. Lequel considère encore "que le fait que le droit au logement soit énoncé à l'article 31 de la Charte révisée n'exclut pas que des questions pertinentes relatives au logement soient examinées dans le cadre de l'article 16 qui traite du logement en tant qu'élément du droit des familles à une protection sociale, juridique et économique. Dans ce contexte, l'article 16 porte plus particulièrement sur le droit des familles à une offre suffisante de logements, sur le fait qu'il faut prendre en compte leurs besoins lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de logement, ainsi que sur la nécessité de s'assurer que les logements disponibles soient d'un niveau suffisant et dotés des commodités essentielles"⁹⁷. Au demeurant, la version anglaise dudit article 16 confirme la chose de manière plus explicite encore⁹⁸.

⁹³ C.E.D.S., *Centre de défense du handicap mental (CDHM) c. Bulgarie*, 26 juin 2007 (rec.), récl. 41/2007, §9.

⁹⁴ On lira sur le sujet N. BERNARD, "Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel. Le droit au logement et la Cour européenne des droits de l'homme", note sous Cour eur. D.H., arrêt *McCann c. Le Royaume-Uni* du 13 mai 2008, *cette revue*, n°78, avril 2009.

⁹⁵ Souligné par nous.

⁹⁶ C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond.), récl. 31/2005, §16.

⁹⁷ C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, 10 octobre 2005 (rec.), récl. 31/2005, §9.

⁹⁸ "With a view to ensuring the necessary conditions for the full development of the family, which is a fundamental unit of society, the Parties undertake to promote the economic, legal and social protection of family life by such means as social and family benefits, fiscal arrangements,

Certes, les articles 16 et 31 divergent quant à leur champ d'application — à la fois personnel (destinataires) et matériel (contenu du droit) — mais ils "se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement" dans la mesure où, entre autres, les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont identiques⁹⁹. Dans l'affaire commentée, justement, ATD Quart Monde avait pris soin de soulever un moyen tiré spécifiquement de l'article 16 mais, après que le Comité ait instruit la question de l'article 31, son examen devenait "superfétatoire"¹⁰⁰. "Pour se conformer à l'article 16", explique encore le Comité (en 2004), "les États doivent s'efforcer de proposer une offre suffisante de logements pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement, et veiller à ce que les logements existants soient décentes et dotés des commodités essentielles (chauffage et électricité, notamment)"¹⁰¹.

On le voit, la Charte fait se croiser deux démarches de protection : l'une qui vise avant tout des droits particuliers (comme le droit au logement), et l'autre qui développe une logique plus collective — mais également plus restreinte — adoptant comme destinataires des communautés en tant que telles (les allocataires sociaux : art. 12, les familles : art. 16, les enfants et adolescents : art. 17, ...). Suivant les points de vue (on peut en effet avoir égard à l'étendue des droits couverts ou, plutôt, prendre en considération les bénéficiaires eux-mêmes), chacune de ces deux catégories peut prétendre englober l'autre. Dans ces conditions, quoi qu'il en soit, il est inévitable de voir le droit au logement (qu'un État peut bien avoir veillé expressément à repousser) se retrouver directement impliqué dans la réalisation d'un tel autre droit d'essence plus collective. Trivialement dit, cette prérogative sociale revient par la fenêtre après avoir été chassé par la porte. Difficile alors pour l'État, qui serait contraint alors à revenir sur son engagement, de ne pas consacrer la protection de la vie familiale dans *chacune* de ses composantes essentielles, droit au logement inclus en bonne logique.

Vu l'état d'intrication de ces deux attributs, qui se chevauchent largement (sans pour autant s'équivaloir, tant s'en faut), reconnaître le droit à la protection de la famille (consacré par l'article 16 de la Charte) revient, par contrecoup logique, à fortifier ce droit au logement sans lequel le ménage n'aurait pas de lieu où mener et faire fructifier ses projets familiaux. C'est que l'habitat est à situer au soubassement même de l'être humain et de ses activités les plus intimes; pareillement, le droit au logement remplit une condition chronologiquement première pour le plein exercice d'autres droits fondamentaux, émergeant spécialement aux droits civils et politiques de la première génération. Que peut bien signifier par exemple le droit à la vie privée ou à l'inviolabilité du domicile, par exemple, lorsque l'on est contraint de dormir à la rue ? Et quel droit au maintien de l'intégrité du noyau familial quand le séjour prolongé dans un taudis

provision of family housing, benefits for the newly married and other appropriate means" (souligné par nous).

⁹⁹ C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond.), récl. 31/2005, §17.

¹⁰⁰ §158 de la décision ATD.

¹⁰¹ C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, 8 décembre 2004 (fond.), récl. 15/2003, §24.

entraîne le placement des enfants ? À travers la figure du logement, on le voit, la traditionnelle interdépendance (ou l'indivisibilité) des droits de l'homme se trouve encore exacerbée.

En somme, "le fait que l'État n'ait pas souscrit à la disposition de la Charte qui protège le droit invoqué ne suffit pas à emporter irrecevabilité de la requête", résume Jean-François Akandji-Kombé. "Il suffit que celle-ci soit fondée sur une disposition acceptée qui comporte le droit en cause parmi ses exigences"¹⁰². Et lorsque l'on s'avise que la Belgique a bel et bien endossé l'article 16 (tout comme l'article 30, du reste, à l'inverse de l'article 31¹⁰³), l'on prend la mesure soudain du champ ainsi ouvert par cet instrument (la Charte), insuffisamment exploité en l'état.

Reste alors une interrogation : n'est-on pas, en accréditant la thèse des "droits chevauchants", en train de vider de sa substance même le mécanisme actuel — et accepté par tous — donnant licence à l'État de sélectionner, parmi la palette des dispositions énumérées par la Charte, celles à l'égard desquelles il consent à être lié ? C'est là toute l'ambivalence d'un instrument conçu comme un tout entremêlé mais qui porte en lui-même sa propre dislocation dans la mesure où les États sont libres¹⁰⁴ de s'engager "à la carte" (ce qu'ils ne manquent pas de faire, du reste, ruinant du même coup la cohérence d'ensemble)¹⁰⁵. À terme, cette sélectivité ne semble plus tenable; au minimum, elle sape et contredit de manière patente la philosophie qui a présidé à la création même d'un dispositif tel que la Charte sociale.

CONCLUSION

Au final, la décision du Comité européen des droits sociaux du 5 décembre 2007 n'est pas sans cultiver une certaine singularité. Elle peut, en effet revendiquer une certaine originalité, mais tient à rester étroitement en phase avec la "jurisprudence" des droits de l'homme. Originale, tout d'abord, la décision commentée (la première à embrasser l'objet "droit au logement" dans sa globalité) l'est, notamment, en ce que le Comité ne se contente pas de pointer les failles dans la politique de l'habitat en France (et qui valent à celle-ci sa condamnation). Dans une optique résolument constructive, l'organe quasi-juridictionnel s'autorise à dresser le catalogue des mesures indispensables si l'on veut assurer une véritable opérationnalisation du droit au logement, forgeant à cette occasion une interprétation de l'article 31 appelée probablement à faire autorité et n'hésitant pas à revisiter — pour la mieux déconstruire — l'antique dichotomie entre obligations de moyens et de résultat. Au passage, le

¹⁰² J.-Fr. AKANDJI-KOMBÉ, "Charte sociale européenne...", *op. cit.*, p. 219.

¹⁰³ Ce qui, dans le chef de la Belgique, frise la schizophrénie dans la mesure où, trois ans à peine auparavant l'adoption de la Charte révisée, elle décidait d'insérer dans sa Constitution le même droit au logement (art. 23).

¹⁰⁴ En vertu de l'art. 20 de la Charte sociale originelle et de l'article A (partie III) de la Charte sociale révisée.

¹⁰⁵ Voy. J.-Fr. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne...", *op. cit.*, p. 515.

Comité dénonce le phénomène d'effets pervers associé à certaines politiques de l'habitat assurément louables dans leurs intentions mais préjudiciables dans leur application sur le terrain ("il n'y a pas d'idée pertinente en soi; [...] les idées sont validées ou non par leurs effets"¹⁰⁶). Et, même, une hiérarchie des priorités est établie à l'adresse de l'État partie, invité ainsi à porter une attention préférentielle aux plus démunis.

D'un autre côté, cependant, nulle véritable rupture intellectuelle n'est à déceler dans l'argumentaire du Comité. Celui-ci prend soin d'épouser le sillon conceptuel qu'il a lui-même creusé dans d'autres affaires (exigence de garanties procédurales, accent mis sur l'effectivité des prérogatives juridiques, importance attachée aux progrès dits mesurables, priorité accordée aux personnes en état de vulnérabilité sociale, etc.), confessant expressément en outre puiser son inspiration au sein d'autres ordres juridiques, la Cour européenne des droits de l'homme au premier chef. Le cadre d'analyse, par conséquent, n'est pas radicalement neuf; simplement l'a-t-on appliqué — tout en le raffinant — à une réalité inédite (ce qui, au passage, a pour effet de nous offrir une décision pour le moins fournie). Pour ce seul motif, déjà, la décision du 5 décembre 2007 (prise à l'unanimité qui plus est¹⁰⁷) mérite de retenir notre entière attention.

*
* *
*

Maintenant que le Comité européen des droits sociaux a tranché, quelle suite est-il permis d'attendre à sa décision ? Soulignons tout d'abord que la France n'a pas attendu sa condamnation pour réagir puisque, dans l'intervalle séparant la saisine du Comité (début 2006) et le prononcé de la décision d'ycelui (fin 2007), elle a promulgué une série de mesures, dont la très célèbre loi sur le logement opposable du 5 mars 2007 (qui a donné lieu à sa première application jurisprudentielle ce 20 mai 2008¹⁰⁸). Précisément, le Comité a coutume, aux fins d'apprécier les efforts de l'État-membre (pour conformer sa législation aux prescrits de la Charte), de se placer non pas au jour où elle se trouve saisie officiellement du dossier mais "à la date de la décision sur le bien-fondé"¹⁰⁹, ce qui peut avoir pour effet de fouetter l'orgueil de l'État attrait devant le Comité, soucieux de désamorcer — par l'adoption de législations "minutes" — une décision négative¹¹⁰.

Pour cette raison, entre autres, la décision du Comité des droits sociaux a été accueillie avec froideur par la France. Tout en se déclarant "conscient des progrès qu'il

¹⁰⁶ P. KENNA et M. UHRY, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁷ En ce qui concerne l'article 31 de la Charte à tout le moins.

¹⁰⁸ Le juge des référés du tribunal administratif de Paris a, ce jour-là, délivré une ordonnance suspendant une décision d'une commission de médiation par laquelle avait été jugée ni "prioritaire" ni "urgente" la demande de logement social émanant d'une mère de famille vivant en centre d'hébergement avec deux enfants.

¹⁰⁹ Cf. notamment C.E.D.S., *Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Portugal*, 5 décembre 2006 (fond.), récl. 34/2006, §17.

¹¹⁰ Pour une illustration de cet effet incitatif sur l'État mis en cause, voy. C.E.D.S., *Conseil européen des Syndicats de police c. Portugal*, 21 mai 2001 (fond.), récl. 11/2001, §47 et 48 ainsi que §67 et 68.

doit encore accomplir en matière de logement pour respecter les obligations qui lui incombent en vertu de la Charte", le gouvernement français est loin de partager l'entière responsabilité de l'analyse du Comité (sur l'efficacité du plan de construction de logements sociaux notamment); surtout, il souligne que "d'importants progrès" ont bien été réalisés, qui "répondent en grande partie aux points particuliers mis en cause par le Comité". Partant, les conclusions de l'organe quasi-juridictionnel "ne reflètent pas les développements du gouvernement en ce sens"¹¹¹. Il n'est pas sûr, dans ces conditions, que l'intervention du Comité puisse être créditée, par soi, d'une influence décisive sur le cours de la production législative française, en aval de la décision du 5 décembre 2007 en tout cas. Pas insensible à ces arguments nationaux, le Comité des Ministres (chargé de formuler des recommandations à l'adresse de l'État mis en cause¹¹²) n'en attend pas moins désormais de la France "qu'elle justifie [...] d'une mise en œuvre des mesures annoncées"¹¹³. La voilà sous monitoring en quelque sorte¹¹⁴.

Aux différents acteurs concernés, maintenant, de s'emparer de cette décision comme d'un aiguillon (ou d'un étalon interprétatif) en vue de faire progresser les législations nationales sur la voie d'une effectuation du droit au logement. Du reste, dans la foulée directe de la décision du Comité sur le bien-fondé de la présente réclamation collective, la FEANTSA réitérait sa démarche, à l'encontre de la Slovénie cette fois (procédure ayant été jugée recevable le 2 décembre 2008)¹¹⁵. La fécondité de la décision du Comité européen des droits sociaux du 5 décembre 2007 repose, en définitive, entre les mains de ceux qui, tant sur le plan supranational qu'en droit interne, voudront bien s'y adosser. "Le chantier", de l'aveu du Secrétaire exécutif du Comité européen des droits sociaux, "est immense"¹¹⁶; à chacun dès lors de s'y atteler.

¹¹¹ Réponse de la France aux conclusions du Comité européen des Droits sociaux donnée lors de la 1026^{ème} réunion des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe (14-15 mai 2008).

¹¹² Art. 9.1 du Protocole de 1995 sur les réclamations collectives.

¹¹³ Résolution CM/ResChS(2008)7 adoptée par le Comité des Ministres le 2 juillet 2008 lors de la 1031^e réunion des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe.

¹¹⁴ Notons encore, au passage, que le Comité des Ministres, commis — en théorie à tout le moins — à l'élaboration de suggestions relatives à la mise en adéquation de la législation nationale au prescrit européen, ne constitue en rien une instance *d'appel* (de la décision du Comité des droits sociaux), ce que trop d'État pointés du doigt par ce dernier tendent à oublier.

¹¹⁵ C.E.D.S., *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Slovénie*, 2 décembre 2008 (rec.), récl. 53/2008.

¹¹⁶ R. BRILLAT, "La procédure de réclamations collectives...", *op. cit.*, p. 80.