

**CRIDHO** WORKING PAPER series 2/2005

Olivier De Schutter et Natalie Boccadoro.

Le droit au logement dans l'Union européenne.



Université Catholique de Louvain  
Faculté de droit  
Centre de philosophie du droit  
Cellule de recherche interdisciplinaire en Droits de l'Homme  
[www.cedr.ucl.ac.be/cridho](http://www.cedr.ucl.ac.be/cridho)



The Interdisciplinary Research Cell in Human Rights (CRIDHO) has been created by within the Centre for Legal Philosophy (CPDR), an extra-department Institute of the University of Louvain, by scholars seeking to understand the development of fundamental rights by relying on other disciplines, especially economics and political philosophy. The CRIDHO works on the relationship between market mechanisms and fundamental rights, both at the level of interindividual relationships as at the level of the relationships between States in the European or international context.

© These working papers may be freely circulated, either electronically or printed, on condition that no modification is done in any way and that the rights of the author are in no way infringed. You may provide a link to these working papers on any Website. You may not, however, post it on another site without the author's express permission. Comments are welcomed and could be directly sent to the author through the address posted on <http://www.cpdr.ucl.ac.be/cridho>

Centre de Philosophie du droit - CRIDHO  
Faculté de Droit - Université catholique de Louvain  
Collège Thomas More  
Place Montesquieu, 2  
B- 1348 Louvain-la-Neuve  
Belgium

La Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme (CRIDHO) a été constituée au sein du Centre de philosophie du droit, Institut extra-facultaire de l'Université catholique de Louvain, par des chercheurs soucieux de réfléchir le développement contemporain des droits fondamentaux à l'aide d'outils d'autres disciplines, notamment l'économie et la philosophie politique. La CRIDHO travaille sur les rapports entre les mécanismes de marché et les droits fondamentaux, aussi bien au niveau des rapports interindividuels qu'au niveau des rapports noués entre Etats dans le cadre européen ou international.



*Table des matières.*

<b><i>Le droit au logement dans l'Union européenne</i></b>	<b>3</b>
<b><i>1. Les composantes du "droit au logement"</i></b>	<b>4</b>
1.1. L'apport du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	4
1.2. L'apport de la Charte sociale européenne	7
<b><i>2. La question des compétences de l'Union européenne en matière de logement</i></b>	<b>10</b>
2.1. L'absence de compétence de l'Union en matière de logement	11
Le silence des traités	11
Le développement des droits sociaux	14
2.2. L'affectation indirecte du logement par le droit de l'Union	19
2.3. Initiatives politiques de la Communauté/l'Union qui ont un lien direct avec le logement	21
<b><i>3. L'accessibilité du logement : l'interdiction de la discrimination</i></b>	<b>23</b>
3.1. L'article 13 CE et la directive 2000/43/CE	23
3.2. Les perspectives	30
<b><i>4. Un logement abordable et convenable</i></b>	<b>34</b>
4.1. Le cadre constitutionnel	35
4.2. L'application au droit au logement	40
<b><i>5. Les mécanismes institutionnels de mise en œuvre du droit au logement</i></b>	<b>48</b>
5.1. La méthode ouverte de coordination dans le cadre du monitoring de la Charte des droits fondamentaux de l'Union	49
5.2. La méthode ouverte de coordination dans le cadre des plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale	51
La méthode	52
Appliquée au logement	53
<b><i>6. Conclusion</i></b>	<b>55</b>



## **Le droit au logement dans l'Union européenne**

Olivier DE SCHUTTER

Professeur à l'Université catholique de Louvain

Natalie BOCCADORO

Chercheuse à l'Université de Paris X- Nanterre

Cette étude aborde l'impact du droit de l'Union européenne sur le droit au logement. Une première section aborde la notion même de « droit au logement », en identifiant ses différentes composantes (1.). Une deuxième section identifie, au sein du système actuel de la répartition des compétences entre la l'Union<sup>1</sup> et les Etats membres, les possibilités pour l'Union d'intervenir afin de contribuer à la réalisation du droit au logement (2.). La troisième section examine la contribution de l'interdiction de la discrimination à l'accessibilité au logement (3.): cette section examine l'acquis communautaire dans ce domaine (3.1.), mais également les perspectives pour l'avenir, en particulier pour améliorer l'accès effectif au logement des Roms et des personnes handicapées (3.2.). La quatrième section aborde la notion de logement « abordable et convenable », sous l'angle du débat portant sur l'avenir des services d'intérêt général au sein de l'Union (4.). Enfin, nous consacrons une dernière section à un rappel des mécanismes institutionnels qui peuvent assurer une mise en œuvre du droit au logement au sein de l'Union, ce qui peut contribuer à sa dynamique (5.).

---

<sup>1</sup> Nous anticipons sur la substitution de l'Union à la Communauté européenne, ainsi que le prévoit le projet de traité établissant une Constitution pour l'Union. Pour des motifs de lisibilité, l'expression « droit de l'Union européenne » sert à désigner dans ce texte, dans la plupart des occurrences, le droit communautaire ; lorsque nous évoquons « l'Union », il faut comprendre de même, selon les contextes, l'Union ou la Communauté européenne.

## 1. Les composantes du "droit au logement".

Evoquer le *droit au logement en droit* laisse souvent sceptique car c'est la qualité même de *droit* qui lui est généralement refusée. Trop abstraite, trop peu sanctionnée et surtout trop *politique*, la *juridicité* du droit au logement est souvent contestée. Cette contestation trahit cependant une confusion entre la *juridicité* même du droit et les moyens dont dispose son titulaire afin d'en garantir l'effectivité, par son invocation devant une instance juridictionnelle<sup>2</sup>. L'accent mis sur la justiciabilité conduit à opposer les *droits-liberté* –ou "*droit de*" – nécessitant une abstention de la part de l'Etat aux *droits-créances*– ou "*droit à*"<sup>3</sup>– qui imposent une intervention publique : tandis que le juge pourrait contrôler le respect de ceux-là, il n'aurait ni la compétence ni la capacité de réaliser les objectifs programmatiques auxquels se ramèneraient ceux-ci<sup>4</sup>. Le droit au logement en particulier a été victime de cette tendance à n'admettre comme pleinement juridique que le droit pleinement justiciable<sup>5</sup>.

La plupart des textes internationaux qui reconnaissent un droit au logement n'ont pas été interprétés comme ayant un effet direct. Cela ne le prive toutefois pas pour autant d'existence juridique. En réalité, ce n'est pas sa *validité juridique intrinsèque* qui pose problème mais bien la question de sa *justiciabilité*<sup>6</sup>.

### 1.1. L'apport du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Rappelons brièvement l'apport du droit international et européen des droits de l'homme à la compréhension du droit au logement. Prolongeant l'article 25.1 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme de 1948, le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) du 16 décembre 1966 dit à l'article 11 que « les Etats parties au présent pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de

---

<sup>2</sup> Voir not. G. Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Editions du Seuil, 2001, p. 46 et s.

<sup>3</sup> Ou encore *droits de première génération* et *droits de seconde génération* selon une présentation chronologique. Voir not. "Le droit à... De l'émergence à l'effectivité", *Informations sociales*, n° 81, 2000 ; D. Cohen, "Le droit à...", dans *L'avenir du droit, Mélanges en l'honneur de F. Terré*, Dalloz, 1999, p. 393.

<sup>4</sup> Pour une opinion plus nuancée et plus approfondie, L. Gay, *Les "droits-créances" constitutionnels*, Thèse soutenue le 15 déc. 2001, Aix-en-Provence.

<sup>5</sup> S. Leckie, "The Justiciability of Housing Rights", in *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*, SIM, n° 18, Utrecht, 1995, p.35.

vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ». Cette formulation a été reprise dans de très nombreuses déclarations et conventions<sup>7</sup>.

La portée de ce texte est cependant discutée. Son *invocabilité* par les particuliers devant les tribunaux nationaux est contestée<sup>8</sup> car le Pacte n'a pour destinataire que les Etats et non les individus. C'est notamment sur ce fondement que le Conseil d'Etat de France, dans une décision *M. Rouquette et autres* du 5 mars 1999<sup>9</sup>, a écarté les dispositions du Pacte. Cette interprétation a été réaffirmée à l'occasion d'une ordonnance de référé du 3 mai 2002 en des termes lapidaires : « les stipulations relatives à l'accès des particuliers au logement qui sont contenues dans certaines conventions internationales ratifiées par la France ne créent d'obligations qu'entre les Etats parties à ces conventions et ne produisent pas d'effet direct à l'égard des personnes privées »<sup>10</sup>.

La portée de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été renforcée par l'adoption par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'*Observation générale n° 4* sur le droit à un logement suffisant<sup>11</sup>. Dans ce document explicatif, le Comité insiste bien sur le fait que le droit à un logement suffisant s'applique à tous et qu'il ne doit pas être entendu "dans un sens étroit ou restreint"<sup>12</sup>. Un logement n'est pas un simple "toit au-dessus de sa tête" mais un lieu "où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité". C'est ce qui sépare l'*hébergement* (d'urgence) et le *logement* que garantit le Pacte.

Cette définition s'explique par le fait que le droit au logement est "intégralement lié à d'autres droits de l'homme et aux principes fondamentaux qui forment les prémisses du

<sup>6</sup> N. Jacobs, La portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels, *Rev. bel. droit inter.*, 1999/1, p. 27.

<sup>7</sup> Voir not. la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discriminations raciales (1966), la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discriminations contre les femmes (1979), la Convention internationale sur les droits de l'enfant (1959, 1989), la Convention internationale sur le statut des réfugiés (1951), la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et de leurs familles (1990), la Recommandation de l'OIT sur les travailleurs (1961), la Déclaration sur le droit des personnes handicapées (1975), la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains (1976), la Recommandation de l'OIT sur les travailleurs âgés (1980), la Déclaration sur le droit des peuples indigènes (1993), la Déclaration sur le droit des minorités (1991), la Déclaration sur le droit au développement (1986) et la Convention d'Istanbul sur les établissements humains dite "*Habitat II*" (1996).

<sup>8</sup> Voir not. J. Verhoeven, La notion d'applicabilité directe en droit international, *R.B.D.I.*, 1999, p. 247.

<sup>9</sup> CE, *Rouquette et autres*, n° 194658, 5 mars 1999, *AJDA*, 20 mai 1999, n° 5, p. 420 et 462

<sup>10</sup> CE, ordonnance de référé du 3 mai 2002, *Association de réinsertion sociale du Limousin et autres*, n° 245697, voir *Infra*, p. 14.

<sup>11</sup> *Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte)*, 13 déc. 1991, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4, E/1992/23.

<sup>12</sup> Point 7, Observation générale, *op. cit.*

Pacte"<sup>13</sup>, et notamment au principe de la *dignité* inhérente à la personne humaine. Le Comité insiste sur le fait qu'il ne faut pas distinguer le droit au logement des "autres droits de l'homme énoncés dans les deux Pactes", mettant ainsi l'accent sur l'indivisibilité des droits. En outre, il ne s'agit pas d'un logement "tout court", mais d'un logement "suffisant". Cette notion de logement *adéquat* a été définie par la Commission des établissements humains<sup>14</sup>: "un logement adéquat c'est (...) suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage suffisant et une aération convenable, des infrastructures de base adéquates, un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels– tout cela pour un coût raisonnable"<sup>15</sup>.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels met également l'accent sur *l'adéquation* du logement aux besoins. Pour qu'un logement soit considéré comme *suffisant*, il doit répondre à un certain nombre de critères. Tout en reconnaissant que ces critères peuvent différer en fonction de facteurs notamment économiques, culturels ou climatiques.

La sécurité légale de l'occupation est la première condition à un logement suffisant, et ce, quel que soit le statut, location, accession ou propriété. Cette protection doit se manifester par un certain nombre de garanties légales notamment contre *l'expulsion* et le *harcèlement*.

Un logement suffisant nécessite l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à l'alimentation. C'est ainsi que les individus doivent avoir un accès "*permanent* à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage et des services d'urgence"<sup>16</sup>.

Le coût financier du logement doit être *abordable*, c'est-à-dire qu'il ne doit pas être disproportionné par rapport aux revenus de sorte qu'il compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Le Comité estime que les locataires "doivent être protégés par des mesures appropriées contre les loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives".

---

<sup>13</sup> Point 7, Observation générale, *op. cit.*

<sup>14</sup> Commission créée par la déclaration de Vancouver de 1976.

<sup>15</sup> Global Strategy for Shelter to the Year 2000, para.5

<sup>16</sup> Point 8, b), Observation générale, *Ibidem*.

Un logement doit être habitable. Pour pouvoir être qualifié de « décent », selon l'expression que retiennent certaines législations nationales, le logement doit offrir "l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurants et les vecteurs de maladies"<sup>17</sup>. Le Comité précise que le logement doit se situer dans des lieux où il existe "des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, et centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux"<sup>18</sup>. En outre, ils ne doivent pas être situés "à proximité immédiate de source de pollution". Enfin, "l'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière doivent permettre d'exprimer convenablement l'identité culturelle et la diversité dans le logement"<sup>19</sup>. Un logement doit également être accessible à ceux qui y ont droit. La législation et la politique relative au logement doit donc prendre en considération des besoins spécifiques des groupes défavorisés. Le Comité donne une liste détaillée de ces groupes<sup>20</sup>.

Le Comité rappelle que le Pacte fait "clairement obligation à chaque Etat partie de prendre toutes les mesures nécessaires" afin de garantir la pleine réalisation du droit au logement suffisant et cela indépendamment de la situation économique des Etats. Ainsi, les éléments constitutifs du droit au logement doivent pouvoir faire l'objet de recours internes.

Ces critères ont été approfondis dans plusieurs documents émanant des Nations Unies<sup>21</sup> et se retrouvent dans les documents européens et communautaires.

### **1.2.L'apport de la Charte sociale européenne**

La Charte sociale de 1961 a été inspirée par les articles 22 à 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme<sup>22</sup>. Afin de tenir compte des changements sociaux profonds intervenus depuis son adoption et pour prendre en considération les nouveaux

---

<sup>17</sup> Point 8, d), Observation générale, *op. cit.*

<sup>18</sup> Point 8, f), Observation générale, *Ibidem.*

<sup>19</sup> Point 8, g), Observation générale, *op. cit.*

<sup>20</sup> Sont notamment citées les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles et les personnes vivant dans des régions à risques naturels.

<sup>21</sup> Towards a Housing Rights Strategy. Practical Contributions by UNCHS (Habitat) on Promoting, Ensuring and Protecting the Full Realisation of the Human Right to Adequate Housing, UN, HS/C/15/INF.7, 16 February 1995 ; Fiche d'information n° 12, *Le droit à un logement convenable*, Haut Commissariat des Droits de l'homme, 1996.

<sup>22</sup> Signée à Turin le 18 octobre 1961, la Charte est entrée en vigueur en 1965 ; elle est aujourd'hui ratifiée par vingt États.

problèmes sociaux rencontrés dans les États membres, la Charte a été révisée le 3 mai 1996<sup>23</sup>. Ce nouveau texte, qui est amené à progressivement se substituer à la Charte de 1961, comprend un article relatif à la garantie d'un droit au logement (article 31). Cette disposition oblige les Etats parties ayant accepté cette obligation<sup>24</sup> à prendre toutes les mesures destinées à "favoriser l'accès à des logements d'un niveau suffisant", à "prévenir à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive", à "rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes".

Le rapport explicatif qui accompagne la Charte met essentiellement en avant l'obligation qu'ont les Etats membres de prendre des mesures nécessaires en vue d'assurer le droit au logement. Il s'agit bien de sa *mise en œuvre* et non pas de sa *simple reconnaissance*. En outre, il précise que des *logements d'un niveau suffisant* signifient "des logements d'un niveau acceptable au regard de la santé"<sup>25</sup>. Le rapport explicatif ne fait pas référence explicite au Pacte international ou à l'Observation n°4 du Comité, mais sa terminologie – notamment l'usage de l'expression "logement suffisant" – est identique. De plus, l'introduction du rapport explicatif de la Charte révisée expose que l'un des objectifs de cette révision était de tenir compte de l'évolution des droits sociaux et économiques telle qu'elle apparaît au travers d'autres instruments internationaux et de la législation des Etats membres.

A l'occasion de ses conclusions sur le rapport remis par la France<sup>26</sup>, le Comité européen des droits sociaux a développé la notion de logement "d'un niveau suffisant". Il a notamment estimé que les Etats parties devaient définir cette notion en droit. Ainsi, un logement suffisant est un "logement salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux"<sup>27</sup>. Cette définition n'est pas sans rappeler celle de l'*Observation n° 4*, d'autant plus que le Comité précise qu'un logement est *salubre* s'il « dispose de tous les éléments [de] confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, etc.) et si certains

---

<sup>23</sup> La Charte sociale révisée est entrée en vigueur après trois ratifications, le 1<sup>er</sup> juillet 1999, et remplacera progressivement la première Charte. A ce jour, elle a été signée par 32 Etats et ratifiée par 15 États (Albanie, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Irlande, Italie, Lituanie, Moldavie, Norvège, Portugal, Roumanie et Slovénie).

<sup>24</sup> Ainsi, sur les quinze Etats qui ont ratifié la Charte sociale révisée, seules la Finlande, la France, l'Italie, la Norvège, la Slovénie et la Suède sont liées par l'article 31.

<sup>25</sup> *Charte sociale européenne révisée et rapport explicatif*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, p. 58.

<sup>26</sup> Rapport présenté le 23 avril 2002.

<sup>27</sup> Conclusions 2003 du Comité européen des Droits sociaux, Charte sociale révisée, p. 133.

facteurs de risque, tels que le plomb ou l'amiante sont sous contrôle »<sup>28</sup>. Le Comité identifie également comme une composante du droit au logement la garantie de maintien dans les lieux, comme l'avait fait plus tôt le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son *Observation générale n°4* ; il innove par rapport à cette dernière observation générale en introduisant la notion de logement surpeuplé.

De 1994 à 1998, le Conseil de l'Europe a coordonné l'initiative paneuropéenne du Projet Dignité Humaine et Exclusion sociale. Ce projet a permis une analyse détaillée de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Europe et s'est concentré sur cinq thèmes majeurs : santé, logement, emploi, protection sociale et éducation. A la suite de ce projet, le Conseil de l'Europe a continué à travailler sur ces thèmes et des groupes d'experts ont été nommés, dont un groupe de spécialistes sur l'accès au logement. A l'occasion d'un rapport remis en janvier 2002<sup>29</sup>, ce groupe s'est interrogé sur l'absence de définition des notions de *logement minimal* et de *logement adéquat*. Il a proposé une formulation qui servirait de base de travail. Un logement adéquat pourrait être « une habitation physiquement accessible, en bon état structurel, sans danger d'un point de vue sanitaire et de santé, dont le locataire est protégée par la loi, et non surpeuplé, autorisant un occupant de plus que le nombre de pièces (cuisine et salle bains non comprises) »<sup>30</sup>. Le rapport remarque que l'introduction d'une définition légale du logement, qui aurait force obligatoire, constituerait déjà un objectif ambitieux pour les pays de l'Union européenne.

Bien que leur rapport avec le droit de l'Union européenne puisse paraître éloigné, ces définitions méritaient d'être rappelées, en raison de l'influence qu'elles ont exercée ou pourront exercer à l'avenir. On en perçoit déjà des traces. Les explications accompagnant la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne renvoient explicitement aux articles 30 et 31 de la Charte sociale<sup>31</sup>. Parmi les objectifs fixés en vue de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté lors du Sommet de Nice en décembre 2000 figure l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services. S'agissant du logement, les politiques que les Etats doivent mettre en œuvre ont un objectif qui ressemble à un début de définition : elles doivent en effet permettre à chacun d'accéder " à un logement décent

---

<sup>28</sup> Conclusions 2003 du Comité européen des Droits sociaux, *Op. cit.*

<sup>29</sup> *Rapport sur l'accès du logement des catégories de personnes défavorisées*, CS-LO (2001) 32, Strasbourg, 21 janvier 2002.

<sup>30</sup> *Rapport sur l'accès du logement des catégories de personnes défavorisées*, *Ibidem*, p. 52.

<sup>31</sup> Projet de Charte des droits fondamentaux pour l'Union européenne, Charte 4473/1/00/REV 1, Bruxelles, le 19 oct. 2000, p. 32 (explications du Présidium de la Convention chargée de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux, à propos de l'article 34 § 3 de la Charte).

et salubre, ainsi qu'aux services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement (électricité, eau, chauffage...)"<sup>32</sup>. Notre question dans cette étude sera de savoir si la Communauté/l'Union dispose des moyens de réaliser cet objectif, et comment celui-ci est intégré dans des politiques qui, sans le mettre en œuvre, peuvent néanmoins produire sur lui un impact profond.

### **2. La question des compétences de l'Union européenne en matière de logement**

La Résolution du 27 mai 1997 du Parlement européen<sup>33</sup> a relancé le débat sur le logement qui avait été initié à l'occasion de la Conférence Habitat II. Le Parlement travaille sur ce sujet depuis plus de dix ans, mais sur cette période, son approche a subi une transformation importante : autrefois sectorielle, la question du logement est abordée à présent sous l'angle général et transversal de la cohésion économique, sociale et urbaine de l'Union européenne et de l'intérêt général européen<sup>34</sup>.

Il est vrai que les traités ne donnent pas de compétence à l'Union européenne en matière de logement. Celui-ci reste de la seule responsabilité des États membres. Une analyse attentive permet cependant de relever que les dispositions relatives au droit social, intégrées plus récemment, pourraient servir de fondement à la mise en place d'une politique communautaire du logement. Dans certains secteurs très spécifiques, celui couvert par le traité CECA à présent expiré ou en ce qui concerne l'accueil de demandeurs d'asile par exemple, la Communauté est intervenue directement pour s'intéresser à la problématique du logement. A l'heure actuelle, ce type d'intervention demeure exceptionnelle. Cette section examine l'état de la question et identifie les perspectives.

---

<sup>32</sup> La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : définition des objectifs, Conseil de l'Union, SOC 470, 30 nov. 2000, p. 8.

<sup>33</sup> Résolution sur les aspects sociaux du logement, Parlement européen, A4-0088/1997.

<sup>34</sup> L. Ghékière, "Vers une politique européenne du logement ?", *Lettre mensuelle de l'Observatoire Européen du Logement social*, n° 41, avril 1997.

## 2.1. L'absence de compétence de l'Union en matière de logement

### Le silence des traités

Le Traité de Rome avait envisagé la Communauté européenne comme une union strictement économique, dont la finalité était principalement douanière, agricole et commerciale. Cette union économique avait également comme objectif d'assurer un "haut niveau d'emploi" et de permettre "l'harmonisation des législations" afin de réaliser "l'amélioration des conditions de vie et de travail", mais la Communauté ne s'était pas vu attribuer les compétences requises afin d'atteindre ces objectifs, dont la réalisation devait résulter du fonctionnement du marché commun. Certes, une Europe sociale a progressivement pris corps, parallèlement à l'Europe du marché commun. Mais cette Europe sociale édifiée depuis les années 1970 reste essentiellement celle des travailleurs et des syndicats. Les plus pauvres ne sont pris en compte que dans le cadre spécifique des programmes "*Pauvreté*".

Jusqu'à très récemment, le logement n'avait fait partie ni des préoccupations européennes prioritaires, ni des objectifs que les États membres s'étaient fixés à moyen ou à plus long terme. Les traités n'accordent, à ce jour, aucune compétence à l'Union européenne dans ce domaine et l'interprétation qui est faite du principe de subsidiarité conforte une lecture littérale des traités. Les termes "*logement*" ou "*logement social*" sont totalement absents des traités. Aucune base juridique ne permet aux instances communautaires d'établir un règlement ou une directive ; aucun article n'encourage le juge communautaire à dégager un quelconque principe. Les modifications successives qu'a subies le Traité de Rome, modifié pourtant à quatre reprises depuis l'Acte unique européen de 1986, – n'ont pas amené sur ce point de modification notable.

Cependant, même dans l'état actuel des textes formant la charte constitutionnelle de l'Union, toute évolution n'est pas à exclure. Parmi les missions que l'article 2 CE définit pour la Communauté, figure celui d'assurer « le relèvement du niveau et de la qualité de la vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres ». Or, l'article 308 CE (ex-article 235 du Traité CE) prévoit que si "une action apparaît nécessaire pour réaliser... l'un des objectifs de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet" le Conseil peut, sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, prendre les dispositions

appropriées. En dépit de la fragilité apparente de cette attribution de compétences, c'est sur la base de cette clause qu'ont pu être adoptés plusieurs programmes communautaires de lutte contre la pauvreté (les "*programmes Pauvreté*"). L'exigence d'une unanimité au sein du Conseil de l'Union pour le recours à cette clause de flexibilité limite cependant ces possibilités d'utilisation. Le programme « Pauvreté 4 », proposé par la Commission en septembre 1993, a ainsi été abandonné par le Conseil en juin 1995, en raison de l'opposition de l'Allemagne et du Royaume-Uni fondée sur le principe de subsidiarité et sur l'insuffisance des preuves d'efficacité du programme<sup>35</sup>. Or, un budget européen de 20 millions d'euros avait déjà été voté par le Parlement pour l'exercice 1995 dans la perspective de ce programme, et la Commission avait octroyé des subventions à 86 projets de lutte contre l'exclusion sociale. Le Royaume-Uni, soutenu par l'Allemagne, le Danemark et le Conseil ont demandé à la Cour de justice des Communautés européennes d'annuler ces décisions, estimant que la Commission n'avait pas compétence pour ordonner des dépenses de financement au titre de cette ligne budgétaire. Le 12 mai 1998<sup>36</sup>, la Cour a accueilli le recours et a annulé, pour défaut de base juridique, la décision de la Commission qui annonçait l'octroi de subventions en faveur des projets européens de lutte contre l'exclusion sociale.

Les possibilités de fonder une action sur la clause de flexibilité de l'article 308 CE demeurent donc limitées. Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe présenté par la Convention européenne au Conseil européen le 18 juillet 2003 constitue sur ce plan un léger progrès. Alors que l'avis 2/94 rendu le 28 mars 1996 par la Cour de justice des Communautés européennes<sup>37</sup> n'avait pas paru contester que la protection des droits de l'homme puisse constituer un « *objet* » de la Communauté, dont la réalisation pourrait justifier, le cas échéant, le recours à l'article 308 CE, lorsque le traité CE n'a pas prévu les pouvoirs d'action requis à cette fin<sup>38</sup>, le projet de traité établissant une

---

<sup>35</sup> *L'exclusion sociale et la CIG*, Fiche thématique n° 40, Parlement européen, Communautés Européennes, 1997, p. 2.

<sup>36</sup> C.J.C.E., 12 mai 1998, Royaume-Uni/ Commission, C-106/96, *Rec.*, p. I-2729 ; *Bull.* 6-1998, point 1.8.26.

<sup>37</sup> C.J.C.E., 28 mars 1996, Avis 2/94, Adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, *Rec.*, p. I-1759, point 34.

<sup>38</sup> L'Avis 2/94 note à cet égard qu'il « convient de rappeler d'abord que l'importance du respect des droits de l'homme a été soulignée dans diverses déclarations des Etats membres et des institutions communautaires (...). Il y est également fait référence dans le préambule de l'Acte unique européen, ainsi que dans le préambule et dans les articles F, paragraphe 2, J1, paragraphe 2, cinquième tiret, et K2, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne [devenus respectivement l'article 6 § 2 TUE, l'article 11 § 1, cinquième tiret, TUE, l'article 30 TUE]. L'article F précise d'ailleurs que l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis, en particulier, par la convention. L'article 130 U du traité CE prévoit, au paragraphe 2 [devenu l'article 177 § 2 CE], que la politique de la Communauté, dans le domaine de la coopération au

Constitution pour l'Europe ne retient certes pas la suggestion<sup>39</sup> d'insérer la réalisation des droits fondamentaux parmi les objectifs de l'Union. Mais il préserve la clause de flexibilité (article 17 de la première partie du projet de Constitution), en lui donnant une formulation plus large<sup>40</sup>. En outre, il fait figurer parmi les objectifs de l'Union non seulement – comme c'est déjà le cas à l'article 2 CE – la cohésion économique, sociale et territoriale, mais également la lutte contre l'exclusion sociale<sup>41</sup>.

Encore faut-il tenir compte des limites qu'imposent les principes de subsidiarité et de proportionnalité, s'agissant d'un domaine partagé entre l'Union et les Etats membres. Ces principes, introduits dans le Traité de Rome lors de la révision qu'en a opérée le Traité de Maastricht entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, traduit la spécificité du modèle fédéral de l'Union par rapport à la répartition traditionnelle des compétences que l'on peut trouver dans les États de type fédéral dotés d'un catalogue de compétences attribuées à chaque niveau : l'idée que traduit le principe de subsidiarité est que là où elle ne détient pas des compétences exclusives, l'Union n'intervient que par « substitution ou suppléance de la carence des États »<sup>42</sup>. Le Traité prévoit, en effet, que « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient ... que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc ... être mieux réalisés au niveau communautaire »<sup>43</sup>. La Communauté ne doit intervenir que lorsque l'action des États est insuffisante, et à condition que son action soit jugée pertinente. Le principe de subsidiarité introduit un élément dynamique dans la répartition des compétences entre l'Union/la Communauté et les Etats membres, et il ne doit pas être conçu comme

---

développement, contribue à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales" (point 32). Dans cet avis, la Cour n'avait conclu à l'absence d'une compétence de la Communauté pour adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme qu'en raison de l'"envergure constitutionnelle" ("constitutional significance") de ce projet, qui entraînerait selon la Cour "un changement substantiel du régime communautaire actuel de la protection des droits de l'homme, en ce qu'elle comporterait l'insertion de la Communauté dans un système institutionnel international distinct ainsi que l'intégration de l'ensemble des dispositions de la Convention dans l'ordre juridique communautaire".

<sup>39</sup> J. Weiler, « A Constitution for Europe : Some Hard Choices », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40 (2002), p. 563 ; Réseau UE d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres en 2002, pp. 14-15 – voy. [http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm).

<sup>40</sup> L'article 308 CE ne pouvait servir à réaliser des objectifs de la Communauté que « dans le fonctionnement du marché commun » ; la clause de flexibilité que prévoit le projet de Constitution ne contient plus cette précision.

<sup>41</sup> Article 3 § 3, al. 3 et 4, du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

<sup>42</sup> G. Lyon-Caen et A. Lyon-Caen, *Droit social international et européen*, Dalloz, 1993, p. 186.

<sup>43</sup> Article 5 CE (ex-article 3 B du Traité CE).

fonctionnant à sens unique : il doit permettre « aussi bien d'étendre l'action de l'Union lorsque les circonstances l'exigent que de la limiter lorsqu'elle n'est plus justifiée »<sup>44</sup>.

Dès lors se pose la question de savoir si, en matière de logement, l'action des États est vraiment « réalisée de manière suffisante », ou bien si au contraire une intervention au plan communautaire/de l'Union européenne se justifie<sup>45</sup>. La réponse à cette question dépend naturellement de la conception que l'on se fait des exigences que recouvre, en matière d'exclusion sociale, le droit au logement, ce qui traduit bien la dimension politique de l'appréciation fondée sur le principe de subsidiarité. En tout état de cause, le niveau communautaire considéré isolément n'est sans doute pas le plus pertinent pour proposer des solutions adaptées aux spécificités locales. Il conviendrait sans doute de réfléchir plutôt aux moyens et aux instruments permettant d'articuler les compétences de niveau national avec celles de promotion et de contrôle qui pourraient être reconnues aux instances de l'Union/de la Communauté : c'est l'intérêt que présentent les méthodes ouvertes de coordination progressivement développées en matière sociale et dont l'extension à la Charte des droits fondamentaux pourrait s'envisager (voy. ci-dessous, section 5).

### Le développement des droits sociaux

Une politique sociale communautaire n'est envisagée qu'à partir du Sommet de Paris d'octobre 1972. Les chefs d'État ou de gouvernement prennent acte des difficultés conjoncturelles et affirment que l'expansion économique n'est pas une fin en soi, mais doit se traduire par une amélioration de la qualité et du niveau de la vie. Pour la première fois, l'on rompt avec l'idée que les problèmes sociaux ne constituent que des « épiphénomènes par rapport à l'économie de marché », l'amélioration des niveaux de vie des travailleurs étant considérée comme « un sous-produit du fonctionnement du marché commun »<sup>46</sup>. En janvier 1974, le Conseil des Ministres affirme qu'« une action vigoureuse doit être entreprise en vue d'atteindre les finalités sociales de l'Union

---

<sup>44</sup> C. Mertens, Interactions entre les politiques nationales du logement et la législation, les initiatives et décisions de l'Union européenne. Réflexions et rapport de synthèse, doc. dactylo., 15<sup>ème</sup> rencontre des Ministres du Logement de l'Union européenne, 31 oct. 2003, p. 5.

<sup>45</sup> L'affirmation d'une *obligation* d'agir de l'Union/la Communauté en cas de carence des Etats en matière de logement est prématurée dans l'état actuel du droit européen. En outre, les sensibilités étatiques dans ce domaine sont encore trop importantes. Voy. Anne de Gouy, Observatoire européen de lutte contre l'exclusion, entretien, 14 mars 1997.

<sup>46</sup> La politique sociale et la conférence intergouvernementale de 1996, Fiche thématique n° 13, Parlement européen, 1996, p. 1.

européenne »<sup>47</sup> et vote le premier programme d'action sociale qui confère l'impulsion nécessaire à une politique sociale plus active. En se fondant sur les articles 100 et 235 du Traité CEE (devenus les articles 94 et 308 CE), le Conseil adopte par la suite de nombreuses directives et programmes d'action concernant essentiellement les conditions de vie et de travail.

Les compétences de la Communauté sont élargies à l'occasion de l'Acte unique européen, signé en février 1986. L'article 130 A du Traité CE dispose que la "*cohésion économique et sociale*" est essentielle pour promouvoir le développement harmonieux de la Communauté. Ce principe, assez ambigu, est repris dans les articles 2 et 3 du Traité CE, au nombre des missions et objectifs de la Communauté européenne. Les modifications successives apportées au Traité de Rome vont encore opérer une extension des compétences de la Communauté en matière sociale. Les articles 2, 6, 16, 136 et 137 CE, figurent à présent le cadre constitutionnel au départ duquel la politique sociale européenne peut être envisagée. En outre, le Titre XVII de la deuxième partie du Traité de Rome est consacré à la cohésion économique et sociale ( articles 158 à 162 CE).

Ce dernier titre mérite qu'on s'y attarde. L'article 158 CE (ex-article 130A du Traité CE) dispose qu' « afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale ». L'article 159 CE confirme le caractère transversal de la cohésion économique et sociale, puisque tant les États membres que la Communauté se voient dans l'obligation de conduire leur politique économique et de la coordonner en vue d'atteindre ces objectifs. Ce principe symbolise la solidarité entre les États membres et les régions de l'Union européenne. Il doit favoriser le développement équilibré et durable, la réduction des écarts structurels entre régions et pays et promouvoir d'une égalité des chances effective entre les personnes. La cohésion économique et sociale se concrétise au travers de diverses interventions financières, notamment des Fonds structurels<sup>48</sup>. Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mai 1999, du Traité d'Amsterdam, qui a complété l'article 159 CE, il est prévu que tous les trois ans, la Commission européenne présente un rapport sur « les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale et sur la façon dont les divers moyens prévus au présent article y ont contribué ». Le renforcement

---

<sup>47</sup> Résolution du Conseil du 21 janvier 1974, concernant un programme d'action sociale, JO n° C 013, 12 février 1974, p. 1.

<sup>48</sup> Glossaire de la Communauté européenne, 2001, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

de la cohésion économique et sociale a en outre constitué un des grands enjeux discutés dans l'Agenda 2000 présenté par la Commission le 15 juillet 1997, notamment en raison de ses implications financières. La politique de cohésion économique et sociale a, en effet, occupé le deuxième poste budgétaire de la Communauté entre 1994 et 1999 (environ 35% du budget). Son importance a encore été confirmée par les perspectives financières 2000-2006 <sup>49</sup>.

D'autres dispositions du Traité de Rome doivent encore être mentionnées. L'article 6 dispose que « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté... en particulier afin de promouvoir le développement durable ». Selon l'interprétation officielle des instances de l'Union, la notion de développement durable « fait référence à une croissance économique propre à satisfaire les besoins de nos sociétés en terme de bien-être, à court, moyen et surtout long terme. Il suppose que le développement doit répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures. Concrètement, il nécessite la réunion des conditions propices à un développement économique à long terme assurant le respect de l'environnement » <sup>50</sup>. Le sommet mondial pour le développement social de Copenhague de mars 1995 a par ailleurs souligné la nécessité de lutter contre l'exclusion sociale et de protéger la santé des individus. Le logement pourrait très bien s'intégrer dans cette problématique.

Le nouvel article 16 CE (ex-article 7D du traité CE) met l'accent sur l'importance des services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union européenne ainsi que sur leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union. La Communauté doit veiller à ce que ces services « fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions ». L'article 16 revient ainsi sur la formulation « négative », par exception, de la prise en considération des services d'intérêt économique général dans la reconnaissance que ceux-ci reçoivent à l'article 86 CE (ex article 90 du traité CE) pour exiger une prise en compte « positive » de ces services dans les différentes actions de l'Union et de ses États membres <sup>51</sup>. Les instances de l'Union européenne définissent officiellement les services d'intérêt économique général comme « les activités de service commercial remplissant des

---

<sup>49</sup> Glossaire de la Communauté européenne, 2001, *op.cit.*.

<sup>50</sup> Id.

<sup>51</sup> Voir V. Champeil-Desplats, « Service d'intérêt économique général, valeur commune, cohésion sociale et territoriale », *AJDA*, 1999, p. 959.

missions d'intérêt général, et soumises de ce fait par les États membres à des obligations spécifiques de service public »<sup>52</sup> (article 86 CE). Sont principalement visés les services en réseaux de transport, d'énergie, de communication. Mais les services d'intérêt général désignent de manière générale « les activités de service, commercial ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques, et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public ». Ils regroupent les activités de service non économique (système de scolarité obligatoire, protection sociale, etc.), les fonctions dites "régaliennes" (sécurité, justice, etc.) et les services d'intérêt *économique* général (énergie, communications, etc.). Ainsi qu'il sera développé ci-après, l'article 86 CE ne concerne que ces derniers ; les activités de service non économique et les fonctions dites "régaliennes" sont exclues de son champ d'application.

De nombreux auteurs ont mis en exergue les rapprochements envisageables entre logement et service d'intérêt général<sup>53</sup>. Certains, à l'instar de J. Landrieu, ont proposé de concevoir le logement comme une mission d'intérêt général. L'auteur considère qu'il n'est plus possible de se contenter d'aider des catégories de personnes ciblées car il est de plus en plus difficile de désigner des catégories stables de population ; elle propose donc de repenser le système du logement dans sa globalité, l'intérêt de cette démarche étant « de poser comme préalable un objectif de service d'intérêt général en fonction de perspectives sociales (...). Les procédures et les politiques ne seraient que des moyens parmi d'autres au service de cette mission à laquelle devraient être associés propriétaires privés, gestionnaires de parcs publics et associations »<sup>54</sup>. Le cadre de l'intérêt général organiserait de ce fait les rapports entre le droit d'accès au logement et le droit de propriété du logement. Il y aurait donc une incursion dans le droit de la propriété privée puisque l'accès au logement peut conduire à des réquisitions, des expropriations ou à des taxes sur les logements vacants. J. Landrieu en conclut que « le droit au logement, conçu comme un droit d'intérêt général, conduit à une séparation entre d'une part

---

<sup>52</sup> Glossaire de la Communauté européenne, 2001, *op. cit.*

<sup>53</sup> Plusieurs séminaires et colloques ont été organisés sur ce thème. V. notamment les séminaires *Le logement, une mission de service public*, Paris, 1996 ; *Le logement : domaine d'intérêt général européen ?*, CELSIG, Bruxelles, 1997 ; l'intervention du Pr. A. Lyon-Caen lors du colloque "Cohésion sociale et territoriale en Europe. Les services d'intérêt économique général", Paris, 2000 ; l'intervention du Secrétaire d'État au logement Louis Besson au Séminaire "Logement social et intérêt général en Europe", Stresa (Italie), 19 juin 1998 ; "Du service public au service d'intérêt général", *Habitat et Société*, n° 8, déc. 1997, p. 20 ; "Bruxelles pour l'ouverture des services d'intérêt général", *Europe Actualités*, juillet 1999.

<sup>54</sup> DAEI, Mission prospective, "Le logement : vers une mission de service public", *Repères prospectifs*, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, n° 39, novembre 1996.

l'infrastructure – le logement – et d'autre part le service – l'accès au logement »<sup>55</sup>. Les propriétaires ne seraient plus détenteurs d'un bien de consommation, ils détiendraient des biens dont l'usage est soumis à l'intérêt général, en contrepartie de quoi ils recevraient l'aide publique nécessaire à la production, l'entretien ou la gestion du bien. Une telle analyse n'est toutefois pas acceptée sans réserve.

Les articles 136 CE (ex-article 117 du traité CE) et 137 CE (ex-article 118 du traité CE) enfin relatifs à la politique sociale. Celle-ci a été enrichie par une référence explicite aux droits sociaux fondamentaux, « tels que ceux énoncés par la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 »<sup>56</sup>. La référence à la Charte de 1961 plutôt qu'à la Charte sociale européenne révisée de 1996, si elle s'explique par le fait que ce dernier instrument n'a pas été ratifié par tous les Etats membres de l'Union, n'est pas indifférente dès lors que le droit au logement figure parmi les droits reconnus et garantis par la Charte sociale révisée, alors qu'il est ignoré de la Charte de 1961 à laquelle la Charte révisée est appelée à se substituer progressivement. Par ailleurs, la modification de l'article 136 CE par le traité d'Amsterdam a conduit à faire figurer la lutte contre l'exclusion sociale parmi les objectifs de la Communauté<sup>57</sup>. C'est la première fois que le thème de l'exclusion sociale est mentionné à un niveau aussi élevé.

L'article 137 charge la Commission de soutenir et de compléter l'action des États membres dans un certain nombre de domaines dont « l'intégration des personnes exclues du marché du travail ». A cette fin, le Conseil pourra intervenir par l'adoption de directives arrêtées à la majorité qualifiée, en codécision avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions. Le Conseil peut également "adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleurs pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences afin de lutter contre l'exclusion sociale". C'est sur le fondement de ces deux articles qu'a été mise en œuvre, après le Conseil européen de

---

<sup>55</sup> J. Landrieu, *Réflexion sur le devenir du service public à l'heure de l'Europe*, doc. dactylographié, mars 1997, p. 13.

<sup>56</sup> Article 136 du Traité consolidé

<sup>57</sup> Article 136, al. 1 CE : "*La Communauté et les États membres (...) ont pour objectif 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*".

Lisbonne en mars 2000, la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Plus récemment, le Traité de Nice – entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003 – a modifié l'article 137 CE afin notamment de préciser et d'étendre la liste des domaines dans lesquels la Communauté peut soutenir et compléter l'action des Etats membres, soit par l'adoption de directives, soit par le recours à une méthode ouverte de coordination. La lutte contre l'exclusion sociale figure parmi les domaines sur lesquels peut porter la méthode ouverte de coordination, ce qui constitue une simple confirmation de la situation antérieure.

Malgré une certaine prise de conscience au sein des institutions communautaires de l'importance du logement, et alors même que la formulation des articles précités aurait pu permettre d'envisager une intégration de la problématique du logement dans la politique sociale générale de l'Union, une telle hypothèse n'a pas vraiment été évoquée. Nous reviendrons cependant ci-après sur le recours à la méthode ouverte de coordination dans la lutte contre l'exclusion sociale, afin d'en éclairer les potentialités (section 5.2.).

## **2.2. L'affectation indirecte du logement par le droit de l'Union**

La tension est manifeste entre le discours tendant à invoquer l'absence de base légale pour justifier de l'indifférence des instances communautaires à l'égard du droit au logement, et l'existence de plusieurs dispositions communautaires qui concernent – directement ou non – le logement, certes dans des domaines très spécifiques. Les exemples suivants peuvent être donnés :

- Pour répondre aux besoins en logement des travailleurs des industries sidérurgiques et minières, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a accordé des prêts à faibles taux, dans le cadre de programmes ponctuels pris sur la base des articles 2, 3 et 52 du Traité CECA. L'objectif de la "*politique du logement*" de la CECA était d'améliorer la compétitivité des entreprises des secteurs du charbon et de l'acier par la construction de "*logements CECA*". Le programme s'est ensuite orienté vers la rénovation et la réhabilitation du parc de logements. Il est vrai que la portée du programme reste limitée, relativement peu de logements étant concernés<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Ces programmes ont disparu avec l'expiration du Traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, le 23 juillet 2002.

## Le droit au logement dans l'Union européenne

• Le respect du principe de la libre circulation des travailleurs inscrit à l'article 39 CE<sup>59</sup> implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les ressortissants d'Etats membres dans le domaine d'application du Traité CE. Ce principe a notamment été mis en œuvre par le règlement 1612/68<sup>60</sup> ; il comprend l'égalité face au logement. Pour que le droit des travailleurs à la liberté de circulation puisse s'exercer dans des « *conditions objectives de liberté et de dignité* » ce droit exige « que soit assurée, (...) l'égalité de traitement pour tout ce qui se rapporte à l'exercice même d'une activité salariée et à *l'accès au logement*, et aussi que soient éliminés les obstacles qui s'opposent à la mobilité des travailleurs notamment en ce qui concerne le droit pour le travailleur de se faire rejoindre par sa famille, et les conditions d'intégration de cette famille dans le milieu du pays d'accueil ». L'article 9 du Règlement 1612/68 du 15 octobre 1968 prévoit ainsi :

"1. Un travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie de tous les droits et de tous les avantages accordés aux travailleurs nationaux en matière de logement, y compris l'accès à la propriété du logement dont il a besoin. 2. Ce travailleur peut, au même titre que les nationaux, s'inscrire, dans la région où il est employé, sur les listes de demandeurs de logements dans les lieux où de telles listes sont tenues, et il bénéficie des avantages et priorités qui en découlent".

Un Comité consultatif a été créé afin d'assister la Commission dans l'examen des questions que soulève l'exécution du traité et des mesures prises pour son application, en matière de libre circulation et d'emploi des travailleurs. Ce Comité est notamment chargé "de formuler, (...) des avis motivés sur des questions générales ou de principe (...) sur toute forme d'assistance en faveur des travailleurs et de leur famille, y compris l'assistance sociale *et le logement* des travailleurs" (article 24 d).

• Il est en outre possible de trouver une référence au logement dans la directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, adoptée sur la base de l'article 63, 1), b), CE, issu de la communautarisation des matières de l'asile et de l'immigration par le Traité d'Amsterdam. Ainsi, par "*conditions matérielles d'accueil*", il faut comprendre "*les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en*

---

<sup>59</sup> Ce principe comprend notamment le droit de répondre à des emplois effectivement offerts dans un autre État membre, de s'y déplacer librement, d'y séjourner et d'y demeurer après y avoir occupé emploi.

*nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière*"<sup>61</sup>.

Ces dispositions sont éparées. Elles ne compensent pas le défaut d'une attribution de compétence plus nette à la Communauté/l'Union afin de réaliser une politique européenne en matière de logement. Ceci n'a pas empêché que certaines initiatives politiques soient prises dans cette direction.

### **2.3. Initiatives politiques de la Communauté/l'Union qui ont un lien direct avec le logement**

Depuis 1987, le Parlement européen souligne régulièrement la nécessité de reconnaître et de garantir un droit au logement<sup>62</sup>, souhait auquel la Charte des droits fondamentaux a partiellement répondu en reconnaissant dans son article 34 §3 que l'Union devait reconnaître et respecter le "*droit à une aide au logement*". La Commission, pour sa part, est à l'initiative de l'élaboration de plusieurs programmes d'action communautaire<sup>63</sup>. Lentement, le concept de politique européenne du logement émerge. Il a été évoqué plusieurs reprises par les institutions européennes dans le cadre de déclarations d'intention et de résolutions<sup>64</sup>. Pour tenter de répondre aux difficultés croissantes dans le secteur du logement (insuffisance de l'offre, dégradation de certains quartiers...), les ministres du logement des différents Etats membres ont décidé de se rencontrer dès 1989 dans le cadre de *rencontres informelles des ministres européens du logement*.

---

<sup>60</sup> Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, *J.O.C.E.*, n° L 257 du 19.10.1968, p. 2.

<sup>61</sup> Article 2 j) de la Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, JO n° L 31 du 6.2.2003, p. 18.

<sup>62</sup> Voir not. Résolution du 16 juin 1987 sur le logement dans sans-abri dans la communauté européenne, *J.O.*, n° C 190 du 20 juill. 1987, p. 39 ; Résolution sur les aspects sociaux du logement *J.O.*, n° C 182 du 16 juin 1997, p. 70 ; Résolution sur la Conférence des Nations unies HABITAT II, "*Le Sommet de la ville*", *J.O.*, n° C 166 du 10 juin 1996, p. 257 ; Résolution sur un programme d' action sociale à moyen terme 1995-1997 (COM (95) 134 - C4-0160/95), *J.O.*, n° C 32 du 5 fév. 1996, p. 24 ; Résolution sur le respect des droits de l'homme dans l'Union européenne (1995) *J.O.*, n° C 132 du 28 avr. 1997, p. 31.

<sup>63</sup> Deux programmes d'action, établis pour 5 ans (1985-1988 et 1989-94), ont notamment été mis en place, COM (91) 29 final.

<sup>64</sup> Voir not. la résolution du Parlement européen sur le logement des sans-abri dans la communauté européenne du 16 juin 1987 ; la résolution du Conseil et des ministres des affaires sociales, réunis qu sein du Conseil du 29 septembre 1989 concernant la lutte contre l'exclusion sociale ; la résolution du Parlement européen sur le relogement des familles [campant] place de la Réunion à Paris et sur le droit à un logement décent du 12 juillet 1990 ; la résolution du Parlement européen sur la Conférence des Nations Unies *Habitat II* du 24 mai 1996, *JO*, n° C 166, 10 juin 1996 p. 257 ; la résolution du Parlement européen sur le respect des droits de l'homme dans l'Union européenne de 1995, *JO*, n° C 80, 16 mars 1998, p. 43 ; la résolution du Parlement européen sur les aspects sociaux du logement du 29 mai 1997, A4-0088/1997.

Parallèlement, la Commission est à l'initiative de l'élaboration de programmes d'action communautaire. Le logement ne pouvant toujours pas faire l'objet d'un programme communautaire à part entière, un certain nombre d'actions relatives au logement ont été mises en œuvre par le biais d'autres programmes. Ces derniers définissent souvent des actions sectorielles destinées à une catégorie très précise ou "ciblée" de bénéficiaires et dont la portée est assez limitée. Plus récemment, certains programmes ont couvert des thèmes plus larges dans une perspective que la Commission qualifie de "pluridimensionnelle".

La Commission européenne a donc aujourd'hui une approche urbaine du problème de l'exclusion et du "sans-abrisme". Face à la tendance d'affaiblissement des politiques nationales du logement, la Commission pressent que l'Union va être conduite à l'avenir à jouer un rôle plus important en la matière. Or, ce rôle ne pourra être tenu qu'en assurant la promotion d'une approche intégrée, seule apte à développer une politique européenne durable de la ville. C'est d'ailleurs ce que soulignent les Ministres du logement lors de leur dernière réunion informelle : "Les politiques de logement pour les exclus sociaux sont intimement liées aux politiques de logement et de développement urbain durable dont elles subissent l'impact". C'est également la perspective de certains États membres (la France et la Belgique) qui, conformément à l'Agenda social défini au sommet de Nice, ont remis des rapports nationaux d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans lesquels ils consacrent un chapitre au logement.

L'Union européenne ainsi également pris conscience de l'importance du logement dans la lutte contre l'exclusion, et celle-ci a ainsi été intégrée dans le cadre la méthode ouverte de coordination sur l'inclusion sociale<sup>65</sup>. Parmi les objectifs de la stratégie, figure *l'accès au logement et la lutte contre le sans-abrisme*<sup>66</sup>. Le logement fait désormais l'objet d'échange de bonnes pratiques<sup>67</sup>. Cette méthode sera exposée plus en détail ci-dessous (section 4.2.).

Le vœu a parfois été exprimé que des compétences supplémentaires soient transférées à l'Union/la Communauté européenne, afin de permettre à celle-ci de conduire une véritable politique du logement à l'échelle de l'Union<sup>68</sup>. Mais les Etats membres

---

<sup>65</sup> Adoptée au Sommet de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000.

<sup>66</sup> 1.2 b) et 2 b), adoptés lors du Sommet de Nice des 7, 8 et 9 déc. 2000.

<sup>67</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Rapport conjoint sur l'inclusion sociale résumant les résultats de l'examen des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale, COM (2003) 773 final, 12.12.2003.

<sup>68</sup> Voir not. *Interactions entre les politiques nationales du logement et la législation, les initiatives et les décisions de l'Union européenne*, Réflexions et rapport de synthèse, 31 oct. 2003, 15<sup>ème</sup> rencontre des

paraissent satisfaits des échanges actuels et ne semblent pas prêts à abandonner leurs prérogatives en matière de politiques publiques pour le logement. Les négociations actuelles avec les institutions européennes, pour que plusieurs secteurs ne soient pas remis en cause par la législation communautaire (aides d'Etat, attribution de certains marchés publics, *etc.*), sont menées dans une ambiance consensuelle qui convient à tous les partenaires<sup>69</sup>. Les systèmes juridiques et les conceptions sur le fonctionnement ou le dysfonctionnement du marché du logement ainsi que sur le rôle des pouvoirs publics demeurent encore trop différents.

Si elle ne dispose pas d'une compétence générale à l'effet de réaliser le droit au logement, la Communauté n'en dispose pas moins de certaines compétences spécifiques dont l'exercice pourrait contribuer à cet objectif. Des exemples en ont été donnés dans cette section. Les illustrations les plus notables des potentialités du droit européen se situent cependant au plan de la lutte contre les discriminations, d'une part, et de la reconnaissance des services d'intérêt général, d'autre part. C'est à ces deux domaines d'intervention communautaire, particulièrement importants par leur incidence sur le droit au logement, que les sections 3 et 4 sont consacrées.

### **3. L'accessibilité du logement : l'interdiction de la discrimination**

#### **3.1. L'article 13 CE et la directive 2000/43/CE**

Le Traité d'Amsterdam du 2 février 1997, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, a inscrit dans le traité de Rome instituant la Communauté européenne une nouvelle disposition donnant au Conseil de l'Union européenne la compétence d'adopter des mesures "nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle" (article 13 CE)<sup>70</sup>. Cette compétence doit être exercée, précise cette disposition, "sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté", c'est-à-dire dans le respect du principe de la subsidiarité, dans un domaine (la lutte contre les discriminations) partagé entre la Communauté et les Etats

---

Ministres du Logement de l'Union européenne  
[http://mrw.wallonie.be/dgatlp/logement/logement\\_euro/Pages/Reunions/](http://mrw.wallonie.be/dgatlp/logement/logement_euro/Pages/Reunions/)

<sup>69</sup> L. Ghekière, Intervention au séminaire permanent Droit à l'habitat, Gridauh, 16 janv. 2004.

<sup>70</sup> Sur le contexte d'adoption de cette disposition, voy. M. Bell et L. Waddington, "The 1996 Intergovernmental Conference and the Prospects of a Non-discrimination Treaty Article", *Indus. L. J.*, vol.

membres. Le premier instrument législatif adopté sur la base de l'article 13 CE est la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique<sup>71</sup>. Qualifiée de "verticale", cette directive invite les Etats membres de l'Union européenne à prendre des mesures d'interdiction de toute forme de discrimination directe ou indirecte fondée sur la "race" ou sur l'origine ethnique, mais dans un ensemble relativement étendu de secteurs ou d'activités : l'interdiction doit s'étendre non seulement aux conditions d'accès à l'emploi salarié et indépendant et à l'orientation ou la formation professionnelle, ainsi qu'aux conditions d'emploi et de travail, mais également à l'affiliation à une organisation syndicale et professionnelle, à la protection sociale et aux avantages sociaux, à l'éducation, ainsi qu'à l'accès aux biens et services et à la fourniture de biens et services, ce qui comprend notamment le logement<sup>72</sup>. Quelques mois plus tard, le Conseil a adopté la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail<sup>73</sup>. Qualifiée d'"horizontale", cette directive-cadre prévoit l'interdiction de la discrimination directe et indirecte fondée sur l'ensemble des motifs de distinction prohibés visés à l'article 13 CE, à l'exception de la "race" et l'origine ethnique – la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 prévoyant déjà cette interdiction – et du sexe – le traité CE prévoyant à cet égard une base juridique plus spécifique en matière d'emploi et de travail (article 141 § 3 CE). Le champ d'application *ratione materiae* de la directive 2000/78/CE est cependant nettement plus restreint : applicable dans les secteurs public et privé, cet instrument n'interdit les discriminations qu'en matière d'emploi et de travail, y compris en matière de formation ou d'orientation professionnelle et d'affiliation à des organisations syndicales ou professionnelles avec les avantages qui y sont liés<sup>74</sup>.

L'interdiction de toute discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique en matière de logement signifie d'abord – mais ceci est banal – que les Etats membres doivent interdire qu'une personne se voie refuser un logement qui est offert au public (bien

---

25, 1996, p. 320; et M. Bell, "The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?", *Maastricht J. of Eur. L.*, vol. 6, 1999, p. 5.

<sup>71</sup> JO L 180 du 19.7.2000, p. 22. La directive doit être transposée au 19 juillet 2003.

<sup>72</sup> Article 3 § 1<sup>er</sup> de la directive 2000/43/CE. L'interdiction de la discrimination que formule la directive s'applique en particulier à "l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement" (art. 3 § 1<sup>er</sup>, h).

<sup>73</sup> JO L 303 du 2.12.2000, p. 16. Les mesures étatiques de transposition doivent intervenir le 2 décembre 2003, les Etats membres pouvant disposer d'un délai supplémentaire de 3 ans pour mettre en oeuvre les dispositions relatives à la discrimination fondée sur l'âge ou le handicap.

<sup>74</sup> Voy. l'article 3 § 1 de la directive 2000/78/CE.

immeuble mis en vente ou en location) pour des raisons de race ou d'origine ethnique. L'interdiction de cette forme de discrimination, qualifiée de *directe* parce qu'elle fait référence directement au critère de la race ou à celui de l'origine ethnique, est absolue, sous l'unique réserve de la possibilité prévue à l'article 5 de la directive, qui prévoit que les Etats membres peuvent maintenir ou adopter "des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la race ou à l'origine ethnique" afin d'"assurer la pleine égalité dans la pratique". La directive paraît donc ménager en principe la possibilité pour un Etat de conduire une politique visant à réaliser la déségrégation de certains quartiers, par l'adoption de mesures qui visent à réaliser, affirmativement, une certaine mixité ethnique ou raciale, ce qui suppose la prise en compte de l'appartenance raciale ou ethnique des individus concernés (par exemple, les attributaires de logements sociaux)<sup>75</sup>.

Cette possibilité est cependant plus théorique que réelle. Premièrement, même adoptée sous le couvert de l'article 5 de la directive 2000/43/CE, une politique d'action positive ne sera admissible que si elle demeure strictement proportionnée à l'objectif légitime poursuivi, que cette disposition définit comme la réalisation de la "pleine égalité dans la pratique". L'action positive constitue en effet une restriction au principe de l'égalité de traitement, c'est-à-dire au droit de chaque individu de n'être traité qu'en fonction de critères pertinents pour l'allocation du bien en cause – par exemple en matière de logement social, en fonction de la taille de la cellule familiale, de l'état de besoin, ou de la place sur la liste d'attente –, et sans qu'interviennent des facteurs étrangers tels que, par exemple, l'appartenance raciale ou ethnique. Elle ne sera donc admissible qu'à des conditions très strictes, comme il en va habituellement des restrictions apportées à un droit fondamental. Or, l'existence d'une situation de ségrégation – la formation de "ghettos" aboutissant à un cloisonnement des groupes de population selon leur appartenance ethnique – n'étant pas à strictement parler une forme de discrimination prohibée par la directive 2000/43/CE, il sera difficile de justifier comme tendant à réaliser la "pleine égalité dans la pratique" l'adoption de mesures opérant une répartition des individus selon leur appartenance raciale ou ethnique, et plus difficile encore de justifier le caractère proportionné d'une telle mesure dès lors que d'autres outils peuvent réaliser,

---

<sup>75</sup> L'on prendra garde à ne pas confondre mixité *ethnique* et mixité *sociale*. En France, notamment depuis la loi d'orientation 1998 relative à la lutte contre les exclusions, la mixité *sociale* fait partie des objectifs que les organismes HLM doivent respecter. L'objectif n'est cependant pas de tendre à l'intégration ethnique ou

avec une efficacité comparable, le même objectif, par exemple des incitants fiscaux ou des mesures d'aménagement urbain.

Deuxièmement, dans la mise en œuvre de la directive 2000/43/CE, les Etats membres demeurent tenus au respect des droits fondamentaux figurant parmi les principes généraux du droit de l'Union. Parmi ces droits figure incontestablement le libre choix de la résidence, que reconnaissent aussi bien l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>76</sup> et l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>77</sup>. L'on ne saurait tirer une conclusion inverse de l'absence de ce droit, comme tel, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>78</sup>. Cette absence paraît devoir s'expliquer notamment par le fait que le droit, pour quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat, d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence<sup>79</sup>, se trouve dans la Charte absorbé par le droit plus étendu reconnu aux citoyens de l'Union – et moyennant l'intervention du législateur européen, également aux ressortissants d'Etats tiers – de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres (article 45 de la Charte des droits fondamentaux). En outre, une lecture *a contrario* de la Charte, qui écarterait tel droit fondamental des principes généraux du droit de l'Union sous prétexte qu'il ne figure pas dans cet instrument, ne serait pas conforme à son article 53 ("Niveau de protection"). Or, une politique consistant à assigner les familles selon l'origine raciale ou ethnique de ses membres afin d'opérer une déségrégation de certains quartiers apporterait incontestablement une restriction importante au droit de choisir librement sa résidence.

Ceci est d'autant plus clair si l'on se rappelle les doutes sérieux qu'avait suscités aux yeux du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale – au regard de l'article 5, d), i) de la Convention des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale<sup>80</sup> – l'inscription en 1984, dans la loi belge sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers du 15 décembre 1980, d'une

---

raciale, bien que la promotion de la mixité puisse avoir pour effet de combattre la formation de ghettos ethniques.

<sup>76</sup> Protocole signé à Strasbourg le 16 septembre 1963, entré en vigueur le 2 mai 1968.

<sup>77</sup> Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 (rés. 2200 A (XXI)), entré en vigueur le 23 mars 1976.

<sup>78</sup> JO C 364 du 18.12.2000, p. 1.

<sup>79</sup> Selon les formules identiques auxquelles recourent l'article 12 § 1<sup>er</sup> du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 2 § 1<sup>er</sup> du Protocole n°4 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

disposition permettant au gouvernement belge d'interdire "pour une période déterminée, aux étrangers (...), de séjourner ou de s'établir dans certaines communes, s'il estime que l'accroissement de la population étrangère dans ces communes nuit à l'intérêt public (...)"<sup>81</sup>. En rejetant les recours en annulation dirigés contre les arrêtés royaux pris en vertu de cette disposition, le Conseil d'Etat belge l'avait finalement implicitement validée<sup>82</sup>. Cependant il ne l'avait fait – et encore de manière jugée souvent contestable par la doctrine<sup>83</sup> – qu'en tenant compte de ce que ces arrêtés visaient à éviter "des troubles de l'ordre public résultant de manifestations d'intolérance de la part des citoyens belges" et à éviter de "mettre en danger la sécurité et l'hygiène dans des immeubles vétustes surpeuplés". L'exposé des motifs de la loi de 1984 ayant introduit l'article 18bis dans la loi de 1980 disait d'ailleurs nettement que "Le fait qu'une certaine proportion des habitants d'une commune est étrangère n'est jamais à lui seul suffisant : il ne peut créer une situation nuisible à l'intérêt public [de nature à justifier l'utilisation de l'article 18bis de la loi du 1980 en interdisant aux étrangers l'inscription dans certaines communes] que combiné avec d'autres éléments. Il faut et il suffit qu'il existe un faisceau convergent d'éléments divers aggravant objectivement les conditions de vie dans la commune (situation financière difficile, habitat vétuste ou détérioré, absence d'infrastructures, importante population étrangère connaissant des difficultés d'intégration)"<sup>84</sup>. A moins de prétendre faire reposer l'appréciation qu'on porte sur une mesure réglementaire sur la pureté des motifs qui anime son auteur – ce qui est toujours hasardeux –, force est d'admettre qu'une mesure visant à restreindre le libre choix de la résidence sur la base de l'appartenance raciale ou ethnique uniquement dans le but de réaliser une mixité raciale ou ethnique, sans autre considération, paraît à tout prendre plus contestable encore au regard de l'exigence de proportionnalité que là où la même mesure est adoptée pour certains motifs d'intérêt public, qui ne tiennent pas uniquement à la proportion d'habitants de telle catégorie habitant une zone déterminée.

---

<sup>80</sup> Cet article prévoit que les Etats parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi notamment dans la jouissance du droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat.

<sup>81</sup> Article 18bis inséré dans la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, *M.B.*, 10 juillet 1984, p. 9951.

<sup>82</sup> C.E. (IIIème ch.), 9 novembre 1994, *Conseil consultatif des immigrés et crts*, n° 50092, *R.A.C.E.*

<sup>83</sup> Voy. *J.T.D.E.*, 1995, p. 44, obs. R. Ergeç; O. De Schutter, in O. De Schutter et S. Van Drooghenbroeck, *Droit international des droits de l'homme devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 379.

<sup>84</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant un Code de la nationalité belge, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1983-1984, n°756/1, p. 7.

Enfin, il paraît d'autant plus difficile de fonder sur l'article 5 de la directive 2000/43/CE une politique de déségrégation dans le logement – visant à éviter que ne se créent ou ne se maintiennent des situations de “ghettos” constitués sur la base des appartenances raciales ou ethniques – que ceci supposerait le traitement de données à caractère personnel particulièrement sensibles, celles qui identifient l'individu à une “race” ou à un groupe ethnique donné. Cette difficulté est ressentie de façon plus vive encore lorsqu'il est question de mettre en œuvre l'interdiction de la discrimination indirecte sur base de la race ou de l'origine ethnique dans l'accès au logement. La directive 2000/43/CE définit la discrimination indirecte comme la situation qui se produit “lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifiée par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires” (article 2 § 2, b)). En principe, l'interdiction de la discrimination indirecte signifie qu'il faudra surveiller l'impact sur ces catégories de personnes définies par leur “race” ou leur origine ethnique, de certaines mesures qui, sans opérer directement une différenciation sur la base de ces appartenances, néanmoins peuvent avoir pour effet d'imposer un désavantage particulier pour ces personnes.

L'objectif de garantir l'égalité de traitement rencontre cependant l'obstacle de la protection des données à caractère personnel, qui peut rendre en pratique impossible une telle mesure de l'impact de certains dispositifs neutres en apparence qui assurent l'attribution de logements. Les données relatives notamment à l'origine raciale ou ethnique voient en effet leur traitement soumis à des conditions particulièrement rigoureuses, en raison du risque de discrimination qu'implique le recours à de telles données. La directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données<sup>85</sup> prévoit ainsi une interdiction de principe du traitement de telles données “sensibles” (article 8 § 1<sup>er</sup>)<sup>86</sup>. Cependant, si la victime d'une discrimination veut amener à l'appui de son action certaines données statistiques qui vont permettre de présumer la discrimination – obligeant le défendeur à

---

<sup>85</sup> *J.O.C.E.*, n° L 281 du 23.1.1995, p. 31.

<sup>86</sup> Voy. aussi l'article 6 de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel ouverte à la signature dans le cadre du Conseil de l'Europe le 28 janvier

devoir démontrer qu’il n’a pas commis la discrimination reprochée –, le traitement de pareilles données sensibles est requis : avant que l’on puisse avancer que telle mesure, tel dispositif ou tel critère produit un impact disproportionné sur les personnes qui se définissent par leur appartenance “raciale” ou ethnique, il faut pouvoir classer les individus selon ces critères<sup>87</sup>. De plus, le service chargé de l’attribution de logements sociaux qui veut pratiquer une politique de mixité au sein d’un quartier ou d’une ville, doit nécessairement suivre (monitor) la répartition géographique de la population, en fonction de telles données. [encore une fois, il me semble que la seule mixité autorisée demeure celle relative à la mixité *sociale* et non pas *raciale*. Même si il est vrai que le discours est très tendancieux.

La directive 95/46/CE n’admet le traitement des données sensibles que dans cinq situations, parmi lesquelles : “a) la personne concernée a donné son consentement explicite à un tel traitement, sauf dans le cas où la législation de l’État membre prévoit que l’interdiction visée au paragraphe 1 ne peut être levée par le consentement de la personne concernée ; (...) ou e) le traitement porte sur des données manifestement rendues publiques par la personne concernée ou est nécessaire à la constatation, à l’exercice ou à la défense d’un droit en justice”. Le traitement de données relatives à l’appartenance raciale ou ethnique des bénéficiaires d’un logement attribué par les collectivités publiques, ou des habitants d’un quartier lorsque le but est d’intervenir affirmativement afin d’éviter la création ou la perpétuation de phénomènes de ségrégation, sera donc particulièrement difficile à justifier. L’article 8 § 2 de la directive 95/46/CE impose que la législation nationale prévoit des garanties spécifiques, c’est-à-dire qu’elle encadre strictement la méthode suivie par le service concerné et l’usage qu’il fait de ces données, en particulier la manière dont ces données sont recueillies (seule une auto-identification des habitants/des candidats à l’octroi d’un logement à certaines catégories rend cette assignation acceptable), la sécurisation des données (personnes ayant accès à ces données et conditions d’accès), et l’exercice par l’individu concerné de droits d’accès et de rectification.

---

1981 (S.T.E. n°108) (disant que les données sensibles “ne peuvent être traitées automatiquement à moins que le droit interne ne prévoit des garanties appropriées”).

<sup>87</sup> Les Etats membres ont la possibilité de prévoir que la discrimination indirecte interdite en vertu de la directive 2000/43/CE pourra être prouvée « par tous moyens, y compris sur la base de données statistiques » (Préambule de la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l’égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d’origine ethnique, JO n° L 180 du 19.7.2000, p. 22 (considérant 15)). Il s’agit d’une simple faculté pour les Etats membres, la directive n’imposant à ceux-ci que des prescriptions minimales.

Ainsi peut-on résumer l'apport de la directive 2000/43/CE à la répartition des logements – typiquement, dans la situation où une collectivité attribue des logements sociaux – en affirmant que cette directive exclut non seulement le recours ouvert à un critère d'appartenance raciale ou ethnique (interdiction de la discrimination directe), mais également l'usage de critères – par exemple, liés à la composition du ménage, au niveau de revenus, ou à l'ordre d'inscription sur une liste d'attente – dont l'effet est d'imposer un désavantage particulier aux personnes ayant une appartenance raciale ou ethnique donnée (interdiction de la discrimination indirecte). Certes, en tout cas dans les Etats membres qui souhaiteraient poursuivre une politique d'intégration passant par une forme d'action positive, le recours au critère de l'appartenance raciale ou ethnique pourrait être admis en principe selon la directive lorsqu'il s'agit par l'appui sur ce critère de garantir une certaine mixité ethnique ou raciale dans les quartiers<sup>88</sup>. Mais le recours à cette exception sera en pratique très difficile ou impossible à justifier. Quant à l'interdiction de la discrimination indirecte, elle peut certes servir à dénoncer des comportements discriminatoires “masqués”, qui se réfugient derrière de faux prétextes pour opérer une discrimination intentionnelle, mais l'on peut douter de sa capacité à viser également le recours à des dispositifs ou critères qui ont un impact disproportionné sur certaines catégories de personnes que définit leur race ou leur appartenance ethnique.

### 3.2. Les perspectives

La directive 2000/43/CE est limitée à deux égards. Premièrement, elle n'interdit que les discriminations qui sont fondées sur l'appartenance raciale ou ethnique, et non celles qui sont fondées, par exemple, sur le handicap. Deuxièmement, bien que son titre paraisse plus ambitieux puisqu'il se réfère à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement, la directive en fait prévoit une interdiction de la discrimination, sur un mode qui demeure négatif: les Etats membres auxquels la directive s'adresse doivent interdire les discriminations, ils ne sont pas tenus pour autant de prendre des mesures positives destinées à assurer l'intégration de certaines catégories de personnes, y compris celles qui sont définies par la race ou l'origine ethnique de leurs membres. Cette deuxième limitation est particulièrement sensible si l'on envisage la situation des Roms, dont l'identité se traduit notamment par le maintien, dans le chef d'une proportion significative de membres de cette minorité, d'un mode de vie nomade ou semi-nomade. Ainsi

---

<sup>88</sup> Un des deux auteurs de cette étude (N.B.) exprime cependant ses doutes à l'égard de cette possibilité.

notamment, la directive 2000/43/CE ne prévoit pas une obligation d'aménagement raisonnable au bénéfice des membres des minorités nationales ou des membres d'un groupe ethnique déterminé. Or, les Roms doivent pouvoir choisir de conduire un mode de vie nomade ou semi-nomade, *y compris* s'il y a de bonnes justifications à une législation relative à l'aménagement du territoire qui fait en principe obstacle à la possibilité de bénéficier d'emplacements pour les caravanes : compte tenu de ce que le mode de vie nomade fait partie de l'identité Rom, la non-discrimination dans l'accès au logement, qu'impose en principe la directive 2000/43/CE (article 3 § 1, h)), doit se comprendre comme obligeant les autorités à prévoir des emplacements suffisants pour l'installation de caravanes. Ceci, du moins, constituerait la traduction appropriée, dans ce domaine, d'une obligation d'aménagement raisonnable que la directive 2000/78/CE prévoit, elle, au bénéfice des personnes ayant un handicap. Le comité consultatif créé en vertu de l'article 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ouverte à la signature au sein du Conseil de l'Europe<sup>89</sup> considère ainsi que le manque d'emplacements disponibles au Royaume-Uni est problématique du point de vue de l'article 5 de la Convention-cadre, qui garantit aux membres des minorités nationales le droit de préserver les éléments essentiels de leur identité, notamment leurs traditions: "Associée à une série de mesures législatives et administratives, cette insuffisance a pour effet d'empêcher le nomadisme et, dans la pratique, de nier aux Gens du Voyage, le droit de conserver, de préserver ou de développer l'un des éléments essentiels de leur culture et de leur identité, à savoir le voyage. Le Comité consultatif considère donc que le gouvernement et les exécutifs décentralisés doivent prendre des mesures supplémentaires afin de garantir la disponibilité d'emplacements adéquats supplémentaires où les Rom/Tsiganes et les Gens du Voyage irlandais peuvent s'arrêter"<sup>90</sup>.

Plus largement, s'agissant de la nécessité de réaliser l'intégration des Roms, la simple interdiction de la discrimination directe ou indirecte pourrait ne pas suffire. L'on pourrait soutenir – bien que les sensibilités sur cette question divergent entre les Etats membres de l'Union, dont les traditions présentent sur ce point d'importantes différences – que l'exigence d'une véritable égalité de traitement, en l'occurrence, suppose de prendre en compte : a) la nécessité d'opérer la *déségrégation* des Roms notamment dans le

---

<sup>89</sup> S.T.E., n° 157. Cette convention a été ouverte à la signature le 1<sup>er</sup> février 1995 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1998. Elle est ratifiée par l'ensemble des Etats membres de l'Union à l'exception de la Belgique, de la France, de la Grèce, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Lettonie.

logement; b) la nécessité de *compenser les discriminations passées*, qui résultent dans une situation des Roms particulièrement défavorable dans l'ensemble de la vie sociale et économique, par l'adoption d'une politique d'*action affirmative*, visant à intégrer les Roms au sein de la collectivité; c) la nécessité de favoriser l'intégration de la minorité Rom tout en respectant l'attachement que certains de ses membres peuvent avoir au mode de vie nomade, ce qui suppose une politique facilitant réellement le libre choix des membres de cette minorité, soit de poursuivre un mode de vie nomade ou semi-nomade, soit d'adopter un mode de vie sédentaire qui, alors, doit pouvoir s'épanouir dans des conditions acceptables<sup>91</sup>. Or, il a déjà été indiqué que la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 n'aborde pas la question de la ségrégation, comme telle, c'est-à-dire là où la séparation des groupes ne conduit pas à un traitement moins favorable des uns par rapport aux autres. Elle admet certes l'introduction par les Etats de mesures d'action positive (article 5), mais sans l'imposer, c'est-à-dire sans en faire un élément essentiel d'un égalité de traitement effective. Elle ne répond pas, par ailleurs, à la question de savoir comment permettre l'intégration des membres d'une catégorie traditionnellement défavorisée, sans qu'il en résulte une assimilation forcée des membres de cette catégorie, au détriment de leur droit à préserver des éléments constitutifs de leur identité. Pour tous ces motifs, l'intégration des Roms au sein de la société européenne impose un renouvellement de la réflexion sur les instruments aptes à garantir l'accès, sans discrimination fondée sur leur origine ethnique, au logement, et sur les prolongements à apporter à la directive 2000/43/CE, qui ne constitue qu'une première étape dans cette direction.

La première des deux limites évoquées à cette directive se laisse décrire encore plus aisément. La directive 2000/43/CE, si elle s'applique, *ratione materiae*, à l'accès au logement, n'interdit que les discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique. Quant à la directive 2000/78/CE, si elle protège également à l'égard des discriminations fondées sur les autres motifs énumérés à l'article 13 CE à l'exception du sexe, elle n'a qu'un domaine d'application limité à l'emploi et au travail. Ceci signifie que le droit communautaire n'interdit pas, à l'heure actuelle, la discrimination que peuvent subir les personnes dans l'accès au logement, lorsque cette discrimination est fondée notamment sur le handicap ou le sexe, bien que, dans plusieurs Etats membres de l'Union dont la

---

<sup>90</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Avis sur le Royaume-Uni (ACFC/INF/OP/I(2002)006), du 30 novembre 2001, para. 40-42.

<sup>91</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Avis sur l'Italie, ACFC/INF/OP/I(2002)007, para. 25.

Belgique, la France et les Pays-Bas, la nécessité de transposer la directive 2000/78/CE a conduit le législateur à aller au-delà des seuls domaines couverts par celle-ci pour imposer dans un champ plus étendu de situations l'interdiction de discriminer sur la base, notamment, du sexe, du handicap, de l'orientation sexuelle ou de la religion et des convictions.

Le législateur européen a voulu avancer progressivement dans un domaine – il est vrai – difficile et dans lequel les spécificités nationales restent importantes. Mais il est permis de regretter l'attitude relativement timide qui paraît caractériser son attitude dans ce domaine. L'accessibilité du logement constitue une garantie non pas suffisante, mais nécessaire, d'une pleine intégration sociale et professionnelle des personnes ayant un handicap. Ainsi que l'a noté le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son l'Observation générale n°5 (1994) – qui réfère ici à la doctrine de l'Organisation internationale du travail<sup>92</sup> – “ce sont très souvent des obstacles physiques érigés par la société dans les secteurs du transport, du logement et sur les lieux de travail qui sont invoqués pour justifier le fait que les personnes souffrant d'un handicap ne peuvent pas travailler”<sup>93</sup>. Si l'augmentation du taux d'emploi des personnes handicapées justifie l'exercice d'une compétence communautaire au regard du principe de subsidiarité, l'élimination des barrières que la société met à l'accès à l'emploi devrait également pouvoir être justifiée au regard de l'exigence de non-discrimination. Le passage que consacre l'Observation générale n°4 (1991) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies à la facilité d'accès au logement peut être rappelé à cet égard :

Un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement. Ainsi, les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement. Tant la législation en matière de logement que son

---

<sup>92</sup> A/CONF.157/PC/61/Add.10, p. 13.

<sup>93</sup> Observation générale n°5 (1994), § 22.

application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de ces groupes<sup>94</sup>.

Il est dès lors particulièrement bienvenu que, fin 2003, la Commissaire A. Diamantopoulou ait annoncé que la Commission préparerait une proposition en vue de l'adoption d'une directive spécifiquement dirigée vers le handicap<sup>95</sup>. Egalement en 2003, la Commission a proposé l'adoption d'une Directive du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, dont l'article 13 CE constituerait la base juridique<sup>96</sup>. La directive est étroitement inspirée de la directive 2000/43/CE du Conseil, du 29 juin 2000, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique<sup>97</sup>. Il est donc inutile de développer davantage les concepts auxquels elle recourt. Il suffit ici de noter que, si ces propositions débouchent sur l'adoption d'instruments législatifs, l'interdiction de la discrimination dans l'accès au logement se trouvera étendue, de manière bienvenue, afin d'offrir une protection aussi bien à l'égard de la discrimination fondée sur le handicap qu'à l'égard de la discrimination fondée sur le sexe.

#### 4. Un logement abordable et convenable

Dans son observation générale n° 4 précitée, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies le précise : "Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage, et des services d'urgence". Cette référence est parfois un peu négligée aujourd'hui. Elle reste pertinente, néanmoins, au moment où s'accroît le nombre de propositions tendant à ce que l'Union européenne tienne compte du domaine du logement<sup>98</sup>. Elle présente par ailleurs l'intérêt de relier la question du

---

<sup>94</sup> Observation générale n°4 (1991), § 8, point e).

<sup>95</sup> Le Forum européen des personnes handicapées (European Disability Forum) promeut une telle directive depuis début 2003.

<sup>96</sup> COM(2003)657 final, du 5.11.2003.

<sup>97</sup> JO L 180 du 19.7.2000, p. 22.

<sup>98</sup> J.-C. Boual, "L'habitat social, service d'intérêt général et droits reconnus en Europe", dans *L'Europe et l'habitat social*, Colloque Paris, 5 et 6 déc. 2000, Les Cahiers du Gridauh, n° 5, 2001, p. 27.

logement à celle du droit d'accès aux services d'intérêt général, sur laquelle nous nous attardons dans cette section.

#### **4. 1. Le cadre constitutionnel**

Le cadre général est le suivant. Le Traité CE prévoit que toutes les “entreprises” sont soumises aux règles préservant la concurrence au sein de la Communauté, figurant aujourd’hui aux articles 81 à 89 CE. Ces règles font obstacle aux accords entre entreprises ayant pour but ou pour effet d’empêcher la concurrence (article 81); elles interdisent les abus que les entreprises commettent d’une position dominante sur un marché (article 82); et elles interdisent les aides d’Etat qui faussent la concurrence (article 87). Cependant, les règles du Traité CE ne s’appliquent aux “entreprises”, c’est-à-dire aux entités qui exercent une activité économique sur un marché déterminé, quel que soit le régime juridique sous lequel elles opèrent. Les activités qui relèvent des prérogatives traditionnelles de l’Etat (sécurité et justice, relations internationales), celles que l’Etat choisit d’entreprendre en accomplissant sa mission dans les domaines sociaux, culturels et éducatifs envers sa population ou qui reposent sur le principe de la solidarité, enfin les activités “exercées par des organismes dont les fonctions sont essentiellement sociales, qui ne réalisent pas de profits et n’ont pas pour objectif de pratiquer une activité industrielle ou commerciale” (syndicats, églises, associations de consommateurs ou organisations humanitaires), y échappent en revanche. Ceci fonde la distinction entre les services d’intérêt général qui ne sont pas de nature économique, d’une part, les services d’intérêt *économique* général, d’autre part – selon la terminologie en vigueur, bien que celle-ci ne soit pas irréprochable<sup>99</sup>.

La distinction entre l’activité économique des entreprises et les activités de nature sociale a été clarifiée dans la jurisprudence. Pour que les règles citées du Traité s’appliquent, celle-ci estime “nécessaire que l’organisme en question exerce une activité de caractère économique susceptible d’être exercée, au moins en principe, par une entreprise privée et dans un but lucratif”, ce qui par exemple n’est pas le cas des régimes légaux de sécurité sociale offrant une protection de base à l’individu contre les risques de l’existence, ces régimes se caractérisant par “l’absence de but lucratif, la poursuite d’un objectif social et l’application du principe de solidarité, éléments qui font au contraire (...) défaut aux

régimes d'assurance à caractère commercial"<sup>100</sup>. Ainsi selon la Cour de justice des Communautés européennes, "les caisses de maladie ou les organismes qui concourent à la gestion du service public de la sécurité sociale [ne peuvent être considérées comme des "entreprises" au sens des articles 81 et 82 CE car elles] remplissent une fonction de caractère exclusivement social. Cette activité est, en effet, fondée sur le principe de la solidarité nationale et dépourvue de tout but lucratif. Les prestations versées sont des prestations légales et indépendantes du montant des cotisations"<sup>101</sup>. Constitue en revanche une activité économique au sens du traité "toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné"<sup>102</sup>.

De même, échappent à la notion d'aide d'Etat, et donc à l'applicabilité de l'article 87 CE, les financements publics qui visent uniquement à compenser les charges liées aux coûts des services publics<sup>103</sup>. Dans un arrêt rendu le 24 juillet 2003 en formation plénière, la Cour de justice des Communautés européennes a clarifié sa jurisprudence sur cette question en précisant que "dans la mesure où une intervention étatique doit être considérée comme une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de service public, de sorte que ces entreprises ne profitent pas, en réalité, d'un avantage financier et que ladite intervention n'a donc pas pour effet de mettre ces entreprises dans une position concurrentielle plus favorable par rapport aux entreprises qui leur font concurrence, une telle intervention ne tombe pas sous le coup de l'article 92, paragraphe 1, du traité [devenu l'article 87 § 1<sup>er</sup> CE]"<sup>104</sup>. Plus précisément, pour qu'une entreprise puisse bénéficier de cette exception, il faut selon la Cour que quatre conditions soient réunies : elle doit "effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies" (point 89); "les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon

---

<sup>99</sup> "Les services d'intérêt général en Europe", Communication de la Commission des C.E., 20.9.2000 (COM(2000) 580 final), *J.O.C.E.* n° C 17 du 19.1.2001, points 28-30. Cette terminologie est utilisée à la suite du choix fait dans le traité de Rome, à l'article 86 § 2 (ex article 90 § 2 du traité CE) : voy. ci-dessous.

<sup>100</sup> Conclusions de M. Tesouro préc. C.J.C.E., 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, aff. jtes C-159/91 et C-160/91, *Rec.*, p. I-637, ici points 8 et 9 des conclusions. Voy. aussi, not., C.J.C.E., 16 novembre 1995, *Fédération française des sociétés d'assurance et al.*, C-244/94, *Rec.*, p. I-4013; ou T.P.I., 4 mars 2003, *FENIN*, T-319/99, points 37 et 38.

<sup>101</sup> C.J.C.E., 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, aff. jtes C-159/91 et C-160/91, *Rec.*, p. I-637, point 18.

<sup>102</sup> C.J.C.E., *P. Pavlov et al.*, aff. jtes C-180 à 184/98, *Rec.*, 2000, p. I-6451.

<sup>103</sup> C.J.C.E., 22 novembre 2001, *Ferring*, C-53/00, *Rec.*, I, p. 9067. Ceci signifie en particulier que de tels financements, ne constituant pas des aides d'Etat, ne devront pas être notifiés à la Commission européenne.

objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes" (point 90); " la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations" (point 92); enfin, "lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée [...] afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations" (point 93)<sup>105</sup>.

Enfin, même lorsque les règles du Traité CE trouvent à s'appliquer, au sein même des activités économiques, le Traité CE réserve le cas des "entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal": ces entreprises en effet demeurent soumises aux règles du traité, mais seulement "dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissent en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie" (article 86 § 2 CE). Ceci signifie que les Etats membres sont libres d'identifier certaines missions comme étant de "service public" ou d'"intérêt général", et de prévoir un régime dérogatoire ou de compenser les opérateurs économiques pour les coûts supplémentaires qu'entraîne pour eux la fourniture de tels services : ces avantages ou aides seront acceptables, pour autant qu'ils visent à permettre l'accomplissement de la mission assignée à l'opérateur qui en bénéficie.

L'autorisation que le Traité CE accorde aux Etats membres d'identifier certaines missions de service public et d'exempter des règles relatives à la concurrence et aux aides d'Etat les entreprises assumant ces missions dans la mesure strictement nécessaire à leur

---

<sup>104</sup> C.J.C.E., 24 juillet 2003, *Altmark*, C-280/00, point 87, non encore publié. L'affaire concernait des subventions publiques visant à permettre l'exploitation de services réguliers de transports urbains, suburbains ou régionaux.

<sup>105</sup> Sur les difficultés que pourra susciter l'application de ces critères, voy. J. De Beys, "Altmark : un arrêt qui ne règle rien", *J.T.D.E.*, 2004, p. 10.

accomplissement a été consolidée par les dernières modifications apportées au traité de Rome ainsi que dans la Charte des droits fondamentaux. En 1997, le Traité d'Amsterdam a ajouté au Traité de Rome un article 16 (ex article 7 D) disant que la Communauté et ses Etats membres veillent à ce que les services d'intérêt économique général fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions, ceci "eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union"<sup>106</sup>. En 2000, la Charte des droits fondamentaux reprend cette formule en la modifiant à peine : "L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union" (article 36). Malgré l'affirmation contraire du rapport établi par la Commission européenne à l'intention du Conseil européen de Laeken – rapport où on lit que "l'accès aux services d'intérêt a (...) été élevé au rang de droit fondamental de l'Union européenne" –, l'article 36 de la Charte évite soigneusement d'affirmer tel quel un droit d'accès aux services d'intérêt économique général – ni, à plus forte raison, un droit à un certain niveau de prestations de services d'intérêt économique général –<sup>107</sup>. La Charte des droits fondamentaux se contente de présenter cette garantie comme une faculté pour les Etats membres de confier à certains opérateurs économiques des missions de service public, en les exonérant, dans la mesure où cela est requis pour ces missions, de l'application des règles du traité CE en matière de concurrence, d'aides d'Etat, ou relatives aux libertés de circulation. Elle n'ajoute rien, du point de vue juridique, aux articles 16 CE et 86 § 2 CE, qui ont déjà été mentionnés. Elle ne modifie pas la répartition des tâches respectives de la Communauté et des Etats membres dans l'identification des services d'intérêt général et dans la définition de leur mode d'organisation.

L'article 34 § 3 de la Charte des droits fondamentaux dit pour sa part que « Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui

---

<sup>106</sup> Sur la portée de cette disposition, voy. L. Grard, "Les services d'intérêt économique général et le traité d'Amsterdam", *Rev. des affaires européennes*, n°2, 1999.

<sup>107</sup> Cela apparaît d'autant plus clairement si l'on se rappelle que, parmi les propositions faites à la Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, figurait l'insertion de la clause suivante : "L'Union garantira à chacun le droit d'accès libre et égal aux services d'intérêt général" (Proposition d'article 39, Charte 4401/00, Contrib. 258, p. 5).

ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales ». Ainsi que cela a déjà été signalé, cette disposition ne garantit aucune aide au logement, elle se borne à interdire aux institutions d'obliger les Etats membres à renoncer à une aide au logement qu'ils choisissent d'accorder afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

L'interprétation la plus optimiste qui puisse être faite des articles 34 § 3 et 36 de la Charte – mais cette interprétation ne trouve pour l'instant aucun appui dans la jurisprudence – est qu'elle conduirait à imposer, aux institutions de l'Union européenne comme aux Etats membres lorsqu'ils agissent dans le domaine d'application du droit de l'Union une obligation de *standstill*, ou de non-rétrogression : lorsqu'il assure l'application d'un règlement, la transposition d'une directive ou d'une décision-cadre, ou l'exécution d'une décision, ou lorsqu'il prétend apporter une restriction à une liberté que reconnaît le traité CE dans les conditions conformes à ce que celui-ci prévoit, un Etat membre de l'Union devrait *en outre* veiller à ce que la mesure qu'il adopte *ne conduise pas à diminuer le degré de protection du droit d'accès à un service d'intérêt économique général sur son territoire, par rapport au degré de protection qui leur était déjà accordé avant qu'intervienne ladite mesure, à moins que pareille rétrogression corresponde à la poursuite d'un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui*<sup>108</sup>. A propos de l'article 34 § 1 de la Charte, selon lequel "L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection (...) selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales", le Présidium note ainsi, *mutatis mutandis*, dans les explications qu'il a jointes au texte final de la Charte, que ce principe "doit être respecté par l'Union lorsqu'elle met en oeuvre les compétences que lui confère l'article 140 du traité CE. La référence à des services sociaux vise les cas dans lesquels de tels services ont été instaurés pour assurer certaines prestations mais n'implique aucunement que de tels services doivent être créés quand il n'en existe pas". Bien que l'expression de *standstill* n'apparaissent pas, l'idée s'y trouve clairement exprimée de l'obligation de *respecter le niveau qu'a déjà atteint dans la réalisation d'un droit* le niveau de pouvoir compétent à le mettre en oeuvre. L'identité des formulations entre l'article 34 § 1 de la Charte d'une part, les articles 34 § 3 et 36 d'autre part, incite à

---

<sup>108</sup> Voy. l'article 52 § 1 de la Charte, qui ne distingue pas selon l'identité des différents droits et libertés que la Charte énonce.

étendre cette lecture à ces dernières dispositions, en dépit de l'hostilité que la Cour de justice des Communautés européennes a paru manifester par le passé pour la notion de *standstill*<sup>109</sup>.

### 4.2. L'application au droit au logement

Le droit au logement, cela a été rappelé, c'est d'abord le droit à un logement abordable; mais c'est aussi le droit à un logement convenable, qui soit desservi par les services de base sans discrimination y compris géographique, et à des conditions tarifaires accessibles. Il est permis d'être bref sur cette seconde condition. Le 21 mai 2003, la Commission a présenté un Livre vert sur les services d'intérêt général<sup>110</sup>, destiné à ouvrir une large consultation portant, en particulier, sur l'opportunité de l'adoption d'une directive-cadre précisant les principes relatifs aux services d'intérêt général sous-tendant l'article 16 CE et sur le contenu éventuel d'une telle législation<sup>111</sup>. Le Livre vert présente

---

<sup>109</sup> La Cour de justice des C.E. a estimé que la définition aux articles 2, 117 et 118 du traité de Rome de certains objectifs sociaux de la Communauté européenne n'avait pas pour conséquence de priver les Etats membres de la possibilité de diminuer le niveau de la protection des droits sociaux par leurs législations nationales. Dans l'affaire *Gimenez Zaera*, la thèse du demandeur devant la juridiction espagnole ayant adressé la question préjudicielle à la Cour de justice des C.E. était que ces dispositions faisaient obstacle à ce qu'une modification législative le prive d'une pension de retraite qu'il percevait au titre d'un emploi occupé auparavant dans le secteur privé, dès lors qu'il avait pris un poste dans l'administration publique : selon les termes de la première question préjudicielle adressée à la Cour de justice, il serait en contradiction avec les articles précités du traité de Rome que le législateur national d'un Etat membre "diminue la quantité ou dégrade la qualité de protection sociale acquise jusqu'aujourd'hui eu égard à un aspect concret de l'efficacité du régime public de sécurité sociale". La Cour refusa cependant de suivre cette invitation à faire produire à ces dispositions du traité CEE un effet de *standstill*. Elle déduisit au contraire du caractère programmatique de ces dispositions (voy. C.J.C.E., 10 mai 1960, *Barbara Erzbergbau e.a.*, aff. jtes 3 à 18, 25 et 26/58, *Rec.*, p. 367; C.J.C.E., 15 juin 1978, *Defrenne (n°2)*, 149/77, *Rec.*, p. 1365, points 19 et 31; C.J.C.E., 13 mai 1986, *Bilka-Kaufhaus GmbH*, 170/84, *Rec.*, p. 1607) que celles-ci sont inaptes à imposer par elles-mêmes des obligations aux Etats membres, ou à conférer aux particulier des droits dont ils puissent revendiquer le respect (voy. C.J.C.E., 29 septembre 1987, *F. R. Giménez Zaera*, 126/86, *Rec.*, p. 3697, point 11: "En ce qui concerne plus particulièrement la promotion d'un relèvement accéléré du niveau de vie, il convient donc de constater qu'il s'agit d'un objectif inspirateur de la création de la Communauté économique européenne qui, de par sa généralité et par son rattachement systématique à l'établissement du marché commun et au rapprochement progressif des politiques économiques, ne saurait avoir pour effet de créer des obligations juridiques à la charge des Etats membres ni des droits au profit de particuliers"). Pour un autre exemple, voy. C.J.C.E., 17 mars 1993, *Sloman Neptun*, C-72/91, *Rec.*, p. I-887.

<sup>110</sup> COM(2003)270 final.

<sup>111</sup> Voy. déjà la Communication de la Commission sur l'état des travaux relatifs à l'examen d'une proposition de directive-cadre sur les services d'intérêt général (COM(2002)689 final, du 4.12.2002). La Convention européenne a proposé un article III-6 au sein de la troisième partie de la Constitution, disant qu'« eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général en tant que services auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale, l'Union et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application de la Constitution, veillent ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. La loi européenne définit ces principes et ces conditions ». Le principe d'une intervention du

le concept de *service universel* comme pouvant impliquer, notamment, l'adoption de mesures spécifiques concernant le handicap, l'âge ou l'éducation. Ceci est bienvenu, bien qu'il aurait été souhaitable sans doute de formuler ceci comme constituant une obligation, liée à l'exigence de non-discrimination, de fournir un aménagement effectif au destinataire qui fait valoir des besoins spécifiques, pour autant que cela n'implique pas une charge disproportionnée dans le chef du prestataire. La formulation à laquelle recourt l'article 7 de la Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel")<sup>112</sup> est en-deça de ce qui serait souhaitable, d'abord parce que cette disposition ne présente pas comme une obligation l'adoption de mesures spécifiques en faveur des personnes handicapées – alors qu'il s'agit d'une simple conséquence de l'exigence d'une fourniture à tous, sans discrimination –, ensuite parce que les termes utilisés sont trop vagues pour permettre une évaluation objective et transparente, par les autorités réglementaires nationales, des performances des entreprises chargées d'une mission d'intérêt général, du point de vue de l'exigence de service universel.

De manière plus fondamentale, la perspective ouverte par le Livre vert sur les services d'intérêt général doit être située en gardant à l'esprit le cadre général dans lequel s'inscrit le débat qu'il prétend stimuler. Dans le système du Traité de Rome, la possibilité qu'ont les Etats membres d'accorder à certaines entreprises des droits spéciaux ou exclusifs ou de leur accorder certaines aides constitue une dérogation, d'interprétation stricte, à la règle de la subordination de toute activité économique aux dispositions du Traité CE relatives au droit de la concurrence, à l'interdiction des aides étatiques, ou aux libertés de circulation. Il revient aux seuls Etats membres de définir l'étendue de la protection qu'ils souhaitent accorder aux citoyens démunis, ou situés loin des centres urbains ou des réseaux d'infrastructure, dans l'accès aux prestations d'intérêt général, sous réserve des

---

législateur européen aux fins d'arrêter les principes de fonctionnement des services d'intérêt économique général était donc acquis, dans l'esprit du pouvoir pré-constituant.

<sup>112</sup> JO L 108 du 24.4.2002, p. 51. Aux termes de l'article 7 (Mesures particulières en faveur des utilisateurs handicapés): « 1. Les États membres prennent, lorsque cela est approprié, des mesures particulières en faveur des utilisateurs finals handicapés afin d'assurer, d'une part, un accès aux services téléphoniques accessibles au public, y compris aux services d'urgence, aux services de renseignements téléphoniques et aux annuaires, qui soit équivalent à celui dont bénéficient les autres utilisateurs finals et, d'autre part, le caractère abordable de ces services. 2. Les États membres peuvent prendre des mesures particulières, compte tenu des circonstances nationales, pour faire en sorte que les utilisateurs finals handicapés puissent eux aussi profiter du choix d'entreprises et de fournisseurs de services dont jouit la majorité des utilisateurs finals. »

mesures d'harmonisation prises par la Communauté. Il n'existe pas en droit communautaire d'obligation pour les Etats de fournir un service minimal à tous, afin de répondre aux besoins essentiels de la population la plus pauvre en gaz et en électricité, en eau, ou en télécommunications<sup>113</sup>. Les Etats peuvent assurer une telle fourniture minimale, mais les modalités d'organisation auxquelles ils recourent à cette fin sont strictement encadrées ; en outre, il n'y a pas d'incitant qui les encourage à développer des garanties favorisant une plus grande accessibilité tarifaire – ou abordabilité – de ces services, en dépit de ce qu'ils correspondent à des besoins élémentaires dont la satisfaction paraît constituer la condition même de l'intégration sociale. Bien que le débat sur les services d'intérêt général dans l'Union ait fait des avancées notables ces dernières années, c'est encore au niveau des Etats membres que se définit, aujourd'hui, les conditions d'un logement “digne”, c'est-à-dire pourvu de ce que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels définit comme les “ressources naturelles et communes” auxquelles doit avoir accès tout membre de la collectivité.

Le caractère abordable du logement, c'est-à-dire la possibilité pour les ménages ayant de faibles revenus d'y accéder, suppose que les Etats membres puissent soutenir non seulement – directement – cette catégorie de la population, mais également les opérateurs économiques lorsque ceux-ci, en contrepartie de l'aide qui leur est accordée, offrent sur le marché des logements à des prix accessibles. Les interventions publiques destinées à favoriser l'accès au logement peuvent prendre, en effet, deux formes. Lorsqu'une aide au logement est accordée aux ménages individuels, par exemple sur la base de critères de ressources, ceci constitue une aide à caractère social octroyée à des consommateurs individuels à laquelle les dispositions du traité CE relatives aux aides d'Etat ne s'appliquent pas<sup>114</sup>. En revanche, lorsqu'un soutien est accordé aux entreprises de construction de certains logements, afin d'inciter ces entreprises à investir dans certaines régions où la demande de logements excède l'offre en raison, par exemple, du faible revenu moyen des populations qui ne les fait pas apparaître comme solvables aux yeux

---

<sup>113</sup> Dans une résolution de 1997, le Parlement européen considérait que “l'Union devrait être chargée de garantir que, conformément au principe de subsidiarité, les Etats membres déterminent, pour chaque secteur, un certain nombre d'obligations de service public, et notamment [il revient à l'Union] de définir, pour l'ensemble du territoire de l'Union européenne un niveau minimal de service, là où les mécanismes du marché se révèlent inopérants” (Résolution sur la communication de la Commission intitulée “Les services d'intérêt général en Europe”, COM(96)443 – C4-0507/96, rés. A4-0357/97, JO C 14 du 19.1.1998, p. 74 (considérant O)).

des investisseurs, la Commission a dû fonder son appréciation quant à la compatibilité de telles aides d'Etat au départ d'une interprétation de l'article 87 § 3, c), CE. Cette disposition dit que peuvent être compatibles avec le marché commun "les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun".

Six notifications ont été faites à la Commission, de formes de soutien susceptibles d'être qualifiées d' « aides d'Etat », visant à favoriser l'accès au logement. Deux notifications sont encore en cours d'examen (Pays-Bas et Irlande). Quatre autres Etats ont reçu une réponse positive.. L'aide du Royaume-Uni intéressait une aide régionale à l'accession sociale dans les quartiers en crise d'Ecosse<sup>115</sup>. L'aide de l'Irlande était relative à la garantie publique nationale accordée à *Housing Finance Agency* afin de financer les projets de logements sociaux pour les collectivités. L'aide de l'Italie concernait une aide régionale de Vénétie pour le logement des travailleurs. L'aide de la Suède intéressait l'aide au logement social dans plusieurs agglomérations frappées par une pénurie de logements accessibles. Dans ces quatre affaires, la Commission a estimé que ces aides étaient des aides d'Etat mais, compte tenu de la spécificité des secteurs et de leurs conditions de mise en œuvre, elle a estimé que ces aides n'étaient pas incompatibles avec l'article 87 CE. Deux exemples peuvent être détaillés afin d'illustrer l'attitude qu'a eue la Commission dans ces affaires.

La Commission a considéré, dans des décisions concernant des programmes mis en œuvre au Royaume-Uni<sup>116</sup>, que satisfait à ces conditions un dispositif prévoyant un soutien aux opérateurs économiques destiné à les inciter à mettre sur le marché des logements accessibles à des ménages à bas revenus : l'aide en ce cas bénéficie directement aux opérateurs concernés, mais en réalité l'avantage est accordé – grâce aux investissements que font ces opérateurs et aux conditions auxquelles ils vont pouvoir

---

<sup>114</sup> Article 87 § 2, a), CE.

<sup>115</sup> C (2001) 3459 fin, du 13 nov. 2001.

<sup>116</sup> State Aid N 239/02 – United Kingdom, "Partnership Support for Regeneration", C(2002) 1641, 24.5.2002; et State Aid N 497/01 – United Kingdom, "Grants for Owner Occupation", 13.11.2001, OJ C 32/8 du 5.2.2002, p. 17. Sur ces décisions, voy. aussi l'excellent rapport de synthèse préparé par S. Fontaine, F. Gravar, A. Guillot-Pingue, Ch. Mertens, Y. Schreel et P. Zimmer à la suite de la réunion préparatoire de la 15<sup>ième</sup> rencontre des Ministres du Logement de l'Union européenne, "Interactions entre les politiques nationales du logement et la législation, les initiatives et décisions de l'Union européenne", 31 octobre 2003.

mettre sur le marché des logements – aux consommateurs à bas revenus eux-mêmes<sup>117</sup>. Pareil mécanisme de soutien aux constructeurs immobiliers sera admis, selon la Commission, dès lors que 1° le montant de ce soutien est strictement limité à la différence entre les coûts éligibles du projet immobilier et la valeur des immeubles lors de la mise en vente, selon l'estimation d'un expert indépendant; 2° le soutien peut être récupéré si l'entreprise ne respecte pas ses engagements; 3° sans ce soutien, des logements abordables ne seront pas mis sur le marché; 4° les entreprises bénéficiaires sont incitées à réduire les coûts et accroître la valeur du bien, étant placées en situation concurrentielle; 5° le soutien accordé ne peut être cumulée avec aucune autre forme d'aide.

La réponse favorable qu'a reçue l'Irlande concernant le rôle rempli par la *Housing Finance Agency* mérite également l'attention, puisque la Commission aboutit à affirmer le caractère de service économique d'intérêt général du logement social. La mission de la *Housing Finance Agency* est de solliciter sur le marché des capitaux des emprunts aux meilleurs taux au profit des autorités locales chargées de développer un parc de logements sociaux<sup>118</sup>, ces emprunts étant garantis par le Ministre des Finances. La Commission considère que, dès lors qu'elles agissent sur le marché des logements, les municipalités doivent être considérées comme ayant une activité de nature économique justifiant l'applicabilité de l'article 87 CE : "*The municipalities [...] are active in the housing market. They offer cheaper housing conditions, through rents and construction loans, to certain consumers and are in doing so in competition with other operators in the housing market. They are therefore performing an economic activity*".

Le soutien que, par l'intermédiaire de la *Housing Finance Agency*, l'Irlande apporte aux municipalités, constitue ainsi selon la Commission une aide d'Etat susceptible de fausser la concurrence au sens de l'article 87 § 1 CE. La Commission estime en outre qu'aucune

---

<sup>117</sup> Le mécanisme d'aide repose en effet sur le "gap funding", c'est-à-dire l'octroi d'un soutien qui compense la différence entre le coût d'un projet pour l'opérateur économique qui prend le risque de le lancer, et la valeur marchande des immeubles à l'achèvement du projet. C'est donc d'un subside à la construction de logements abordables qu'il s'agit. Le bénéfice que tirent les consommateurs à faibles revenus d'un tel soutien aux entreprises de construction est bien exprimé dans la décision de la Commission du 24 mai 2002 : "...the aid, of which the suppliers of housing are the direct beneficiaries, is largely channelled to the future owner-occupiers of the social housing".

<sup>118</sup> Dans sa décision, la Commission note que "Social housing means the provision of housing for the most socially disadvantaged households, and in particular for those households which due to their economic circumstances are unable to fund their own housing requirement at socially acceptable conditions through

des exceptions prévues par les articles 87 §§ 2 et 3 CE ne sont applicables au mécanisme notifié par l'Irlande. Cependant, examinant ensuite la portée de l'article 86 § 2 CE, la Commission estime qu'il est satisfait aux critères permettant de justifier l'application de cet article. En effet, elle constate qu'en fournissant la possibilité pour les autorités locales de favoriser l'accès au logement des plus défavorisés, y compris en accordant des prêts à des ménages qui n'obtiendraient pas des crédits auprès d'organismes privés, la HFA remplit bien une mission d'intérêt général : les mêmes objectifs sociaux ne pourraient être remplis par le recours aux mécanismes du marché. La Commission note aussi que les municipalités, bénéficiaires des emprunts effectués pour elles par la HFA, se sont clairement vu confier par le législateur la mission de conduire une politique de logement social. Elle constate également que les avantages consentis aux municipalités grâce à la HFA sont strictement nécessaires à l'accomplissement de cette mission d'intérêt général, compte tenu de ce que ces avantages bénéficient intégralement aux ménages à faibles revenus dont les municipalités facilitent l'accès au logement (*"As this advantage is transferred to the final private beneficiaries it is equal to the 'cost' of the service, which is the lowering of rents for disadvantaged final users"*)<sup>119</sup>. En référence à la dernière phrase de l'article 86 § 2 CE ( "Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté"), la Commission note enfin :

*Social housing is fully in line with the basic objectives of the EC-Treaty. It is a legitimate element of public policy and as it is limited to what is necessary it is in the interest of the Community that social housing is supported.*

Les exemples qui précèdent permettent de conclure que la Commission estime que les aides aux opérateurs de logement social sont des aides d'Etat et que les Etats membres doivent les notifier. En l'absence de notification, les aides existantes sont illégales et peuvent donner lieu à remboursement en cas de contentieux. Ces aides sont cependant compatibles dès lors qu'elles ne font que compenser les surcoûts des contraintes propres au logement social définies par les Etats membres (loyer minoré, occupation sociale, attribution...). Ce régime ne garantit cependant pas une sécurité juridique suffisante. Il laisse planer des incertitudes sur les conditions auxquelles est subordonnée une politique

---

recourse to commercial lenders". Voy. State aid N 209/2001 – Ireland, "Guarantee for borrowings of the Housing Finance Agency", SG (2001) D/ 289528, 3.7.2001.

<sup>119</sup> L'article 87 § 2, a), CE, déjà mentionné, n'est cependant pas applicable, compte tenu de ce qu'une partie seulement des consommateurs ont accès à ces aides.

des Etats membres visant à favoriser l'accès au logement des plus démunis, ou à inciter les investisseurs privés à accroître l'offre de logements dans certaines régions. Cela expliquera que le CECODHAS<sup>120</sup> notamment ai insisté pour que la situation des opérateurs de logement social soit clarifiée, soit par application des critères de la jurisprudence *Altmark*, soit par l'abandon de la qualification d'aides d'Etat des soutiens qui leur sont versés, soit par l'obtention d'un règlement d'exemption pour cette catégorie d'opérateurs, soit enfin, par l'adoption d'une décision de compatibilité *a priori* du secteur du logement social avec le droit communautaire.

Au terme de près de deux ans de dialogue, le dossier semble avoir trouvé une issue. Le 18 février 2004, dans un communiqué de presse, la Commission a proposé aux Etats membres de renforcer la sécurité juridique des services d'intérêt économique général<sup>121</sup>. Concernant le logement, la Commission considère que « le financement des services publics fournis par les hôpitaux et les habitations sociales seront également exemptés de notification indépendamment du montant de la compensation ». Ainsi, le logement social est non seulement exonéré de notification au regard de l'article 87, mais également et peut-être surtout, il se trouve reconnu comme un mission d'intérêt général.

La problématique des services d'intérêt général, et notamment celle de leurs financements, fait cependant actuellement l'objet d'un rapport de force entre le Parlement européen et la Commission<sup>122</sup>. Prenant appui sur l'article 86 paragraphe 3 CE, la Commission estime qu'elle est compétente pour clarifier les modalités de contrôle des aides d'Etat applicables aux services d'intérêt économique général. Le Parlement, pour sa part, s'appuyant sur le livre vert de la Commission (rapport Herzog)<sup>123</sup> milite pour ces questions fassent l'objet d'un débat démocratique et d'une co-décision entre le Conseil et le Parlement.

Une résolution adoptée le 14 janvier 2004 par le Parlement européen, suite à un vote extrêmement controversé, pourrait influencer les débats sur les aides publiques. Le considérant 22 de cette résolution<sup>124</sup> énonce que « conformément à toutes ses résolutions

---

<sup>120</sup> Le Comité européen de Coordination de l'Habitat Social, organisation à but non lucratif, et représentant permanent des organismes qui lui sont affiliés auprès des institutions européennes et internationales.

<sup>121</sup> IP/04/235, le 18 fév. 2004.

<sup>122</sup> L. Ghékiere, Note mensuelle de veille, Habitat et Union européenne, fév. 2004.

<sup>123</sup> Livre Vert sur les services d'intérêt général COM(2003)270 - 2003/2152(INI), IP/04/235, le 18 fév. 2004.

<sup>124</sup> Ce considérant est issu de l'amendement 93 au projet de rapport de la Commission économique et monétaire du Parlement européen sur le livre vert sur les services d'intérêt général (2003/2152 (INI)), déposé par Bernard Rapkay et Göran Färm (PE 323.188/1-193 du 20 novembre 2003).

précédentes, les services d'intérêt général relevant des fonctions essentielles des Autorités publiques comme l'éducation, la santé publique et *la construction de logement sociaux* et les services d'intérêt général sociaux assumant des fonctions de sécurité sociale et de solidarité, sont à exclure du champ d'application des règles de la concurrence et du marché intérieur; de même pour les services d'intérêt général, relevant du pluralisme de l'information et la diversité culturelle, mais souhaite l'élaboration d'objectifs et d'outils permettant des politiques communes plus actives en ces domaines. » La lecture proposée par cette résolution donnerait tout son sens à l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui « (...) reconnaît et respecte le droit à (...) une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes (...) » ainsi qu'à l'article 36 qui "(...) reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général (...) afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».

Un enseignement plus général se dégage de cette discussion de la place du logement social parmi les services d'intérêt économique général, et de l'applicabilité de l'article 87 CE, relatif aux aides d'Etat, à la construction et à la mise à disposition de logements sociaux. Cet exemple illustre que, s'il ne saurait, à ce jour, être question d'une politique communautaire du logement, les organismes de logements sociaux n'en sont pas moins aujourd'hui confrontés au droit communautaire. Les règles communautaires vont non seulement modifier, voire bousculer, les modes de fonctionnement (en imposant le respect de certaines procédures) mais elles vont surtout rendre nécessaire la définition, voire la redéfinition, d'un certain nombre de notions. Ces notions vont devoir être précisées ou approfondies afin de comprendre dans quelle mesure le droit communautaire leurs est applicable. La réglementation relative aux services d'intérêt général a par exemple ranimé le débat sur les services publics, qui, en France, n'avaient jamais été définis. Mais la matière de la TVA constitue une autre illustration de cette contamination du secteur du logement par le droit de l'Union européenne : pour ne pas faire l'objet d'une politique communautaire en tant que telle, ce secteur est néanmoins obligé de se redéfinir par rapport aux traditions en vigueur dans les autres Etats membres.

Ainsi, ce n'est que lorsqu'une directive a précisé la liste de biens et services pouvant faire l'objectif de taux réduits de TVA, en visant le logement social défini en tant que "logement fourni dans le cadre de la politique sociale", qu'il est apparu nécessaire de définir le logement social. L'application de taux réduits de TVA au secteur du logement

est encadrée par la directive 92/77/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, complétant le système commun de taxe sur la valeur ajoutée et modifiant la directive 77/388/CEE (rapprochement des taux de TVA)<sup>125</sup>. Cette directive dispose que "*la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale*" peuvent faire l'objet de taux réduits.

L'élaboration de cette disposition a toutefois posé un certain nombre de difficultés du fait que la notion de *logement social* n'était pas identique dans tous les Etats membres, que tous les Etats ne connaissaient pas les mêmes taux réduits et que tous n'appliquaient pas taux réduits au logement social. C'est ainsi que plusieurs Etats, dont la France, ont été amenés à définir le logement social<sup>126</sup>.

Le 12 février 2004, le Conseil ECOFIN a adopté une extension pour deux ans de la directive de 1999<sup>127</sup> qui autorise l'application de taux de TVA réduits à des services à forte intensité de main-d'œuvre (dont la construction et la rénovation de logements). Cette prolongation est essentiellement le résultat d'un manque de consensus entre les 15 ministres des finances des Etats membres<sup>128</sup>. La directive de 1999 étant temporaire et venant à expiration, la Commission a adopté le 16 juillet 2003 une proposition de simplification des règles sur les taux réduits de TVA, par l'élaboration d'une liste des secteurs qui pourraient en bénéficier du fait de leur caractère de première nécessité. A défaut d'un accord entre les Etats sur la liste des produits, le vote d'une telle directive nécessitant l'unanimité, le Conseil a demandé à la Commission de prolonger le système "*expérimental*". La question reste de savoir, lors des discussions en 2005, comment les Etats membres vont trouver l'unanimité à 25 alors qu'ils n'ont pas réussi à 15.

### **5. Les mécanismes institutionnels de mise en œuvre du droit au logement**

Cette section examine brièvement deux mécanismes à travers lesquels, en dépit de l'absence d'une compétence de l'Union dans le domaine du logement, les politiques suivies par les Etats membres peuvent être davantage coordonnées entre elles, au moins

---

<sup>125</sup> JO n° L 316 du 31.10.1992, p. 1.

<sup>126</sup> Pour la France, loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, *J.O.*, 14.12.2000, p. 19777.

<sup>127</sup> Directive 1999/85/CE du Conseil, du 22 octobre 1999, modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre, *JO*, n° L 277 du 28/10/1999, p. 34.

par le recours à des comparaisons et à des échanges de bonnes pratiques entre Etats. La méthode ouverte de coordination et définie dans la traité de Rome comme une forme de coopération entre les Etats visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences. Cette méthode constitue une manière pour les Etats d'apprendre les uns des autres, sans qu'il en résulte un transfert de compétences supplémentaires à l'Union. Elle permet également de respecter, mieux sans doute que par l'adoption de directives ou d'autres instruments réglementaires, la pluralité des traditions nationales, dans un secteur où celles-ci présentent de fortes divergences entre les Etats.

### **5.1. La méthode ouverte de coordination dans le cadre du monitoring de la Charte des droits fondamentaux de l'Union**

Soucieux de se donner les moyens de surveiller plus efficacement le respect par les Etats membres de l'ensemble de la Charte des droits fondamentaux, le Parlement européen a demandé à la Commission de créer un « réseau d'experts faisant autorité en matière de droits de l'homme » composé de juristes de chacun des Etats membres « pour assurer un degré élevé d'expertise et afin que le Parlement puisse se voir présenter une évaluation de la mise en oeuvre de chacun des droits énoncés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en tenant compte de l'évolution des législations nationales, de la jurisprudence des Cours de Luxembourg et de Strasbourg ainsi que des jurisprudences marquantes des Cours constitutionnelles et des juridictions des Etats membres »<sup>129</sup>. Ce réseau a été mis sur pied en septembre 2002. Il est amené à présenter, sur une base en principe annuelle, des rapports sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union. Ceci vise notamment à alerter les institutions de l'Union lorsque se présentent des situations susceptibles de relever de l'article 7 UE, c'est-à-dire qui révèlent des violations graves et persistantes des valeurs sur lesquelles est fondée l'Union, ou qui créent un risque clair de violation grave de ces valeurs. Mais cette fonction de vigilance n'est pas la seule mission que remplit le réseau. Dans la résolution qu'il a adoptée en juillet 2001 sur la base du rapport Cornillet sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne, le Parlement européen recommande cependant aussi au Conseil

---

<sup>128</sup> Actualités Habitat, n° 757 du 15 oct. 2003.

la mise en place d'un processus d'évaluation mutuelle entre Etats membres du respect des droits fondamentaux permettant d'apprécier les aspects novateurs introduits dans leurs législations, d'identifier les bonnes pratiques afin de parvenir à un degré élevé d'harmonisation de la protection des droits fondamentaux dans l'UE et de prévenir les menaces éventuelles de violation de ces droits (point 14).

La communication que la Commission a présentée au Conseil et au Parlement européen sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne, « Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée »<sup>130</sup> souligne à cet égard que les recommandations du Réseau d'experts indépendants peuvent remplir

une fonction préventive essentielle dans la mesure où [elles peuvent] alimenter la réflexion sur la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ou alerter les institutions sur des évolutions divergentes des standards de protection entre les Etats membres qui pourraient aboutir à rompre la confiance mutuelle sur laquelle se fondent les politiques de l'Union.

L'hypothèse d'une méthode ouverte de coordination assurant la mise en œuvre de l'ensemble de la Charte des droits fondamentaux a été évoquée également par le Réseau d'experts indépendants, dans l'introduction à son premier rapport, portant sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres en 2002<sup>131</sup>. Ce réseau est en effet chargé d'effectuer une comparaison systématique entre les Etats membres, au départ d'une grille d'analyse de l'ensemble des dispositions de la Charte des droits fondamentaux, dont l'utilisation à l'égard des lois et pratiques de l'ensemble des Etats membres de l'Union garantit la comparabilité des situations. Cette comparaison n'a pas uniquement pour but d'alerter les institutions lorsque des écarts trop importants se dessinent entre les Etats membres, bien que de tels écarts, pourvu qu'ils présentent un certain degré de gravité, puisse mettre en cause l'unité du marché intérieur et notamment constituer un obstacle à l'exercice des libertés de circulation que le traité reconnaît. Un autre objectif que la comparaison poursuit est l'apprentissage mutuel, c'est-à-dire la mise au jour de certaines « meilleures pratiques » qui, inaugurées avec succès dans certains

---

<sup>129</sup> Résolution du 5 juillet 2001 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2000) (rapp. Th. Cornillet).

<sup>130</sup> COM (2003) 606 final, du 15.10.2003.

<sup>131</sup> Voy. le point V de l'Introduction, « Une méthode ouverte de coordination dans la mise en oeuvre des droits fondamentaux énoncés dans la Charte ».

Etats, pourraient inspirer des expériences semblables dans d'autres Etats présentant des conditions comparables.

Jusqu'à présent, le Réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux n'a pas particulièrement approfondi la problématique du droit au logement, bien qu'il ait – par exemple – noué un dialogue avec des organisations non gouvernementales (telle que ATD Quart Monde) dont ceci constitue une préoccupation principale. Cependant la méthode de surveillance mutuelle et d'échange d'expériences qu'il a initiées en son sein pourra trouver à s'appliquer, à l'avenir, à cette question, en particulier si devait apparaître un impact accru du droit de l'Union européenne sur la capacité des Etats membres à mettre en œuvre le droit au logement et, donc, la nécessité d'une meilleure prise en compte de la nécessité de respecter ce droit dans la formulation des politiques européennes. Le fait que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne reconnaisse pas le droit au logement comme tel, mais se borne à affirmer que l'Union « reconnaît et respecte le droit à (...) une aide au logement destinée à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes » (article 34 § 3 de la Charte), ne devrait pas faire obstacle à un tel développement.

## **5.2. La méthode ouverte de coordination dans le cadre des plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale**

Suite à la prise de conscience par les Etats membres du fait que « l'exclusion sociale représente l'un des principaux défis lancés à nos économies et nos sociétés »<sup>132</sup> et sur le fondement des articles 136 et 137 CE relatifs à la politique sociale, l'Union européenne s'est engagée dans la lutte contre l'exclusion sociale. L'exclusion sociale est enfin comprise comme un « phénomène multidimensionnel » et la Commission reconnaît notamment que « la perte de logement est l'une des manifestations les plus graves de la pauvreté »<sup>133</sup>.

Lors des Conseils européens de Lisbonne (mars 2000), de Nice (décembre 2000), et de Stockholm (juin 2001), les Etats membres se sont engagés à promouvoir une croissance économique durable et des emplois de qualité afin de réduire les risques de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi que de renforcer la cohésion sociale dans l'Union européenne

---

<sup>132</sup> *Construire une Europe de l'inclusion*, COM (2000) 79 final, du 1<sup>er</sup> mars 2000, p. 4.

<sup>133</sup> *Op. cit.*

entre 2001 et 2010<sup>134</sup>. Pour atteindre cet objectif, le Conseil a notamment décidé de favoriser l'inclusion sociale en se fondant sur une méthode ouverte de coordination combinant des plans d'actions nationaux et une initiative de la Commission favorisant la coopération. Cette stratégie de la Communauté en matière d'inclusion sociale devra « intégrer la promotion de la solidarité dans les politiques des États membres en matière d'emploi, d'éducation et de formation, de santé et de logement »<sup>135</sup>.

### La méthode

La *méthode ouverte de coordination* (MOC) est une méthode de travail qui a été développée à l'occasion de la *stratégie européenne pour l'emploi*, lancée par le sommet européen du Luxembourg (novembre 1997), également appelée "processus de Luxembourg". Le livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne a résumé les caractéristiques de la MOC<sup>136</sup>.

Cette méthode permet aux chefs d'État et de gouvernement de se mettre d'accord au niveau communautaire sur un certain nombre *d'objectifs communs* qu'ils devront ensuite réaliser dans le cadre d'une politique nationale. La coordination européenne de ces politiques s'appuie sur plusieurs éléments. Sur la base d'une proposition de la Commission, le Conseil adopte chaque année une série de *lignes directrices* exposant les objectifs et les priorités communes pour les États membres. Chaque État membre élabore ensuite un *plan d'action national annuel* décrivant de quelle manière les orientations communes sont mises en pratique au niveau national (PAN). La Commission et le Conseil examinent ensemble les plans d'action nationaux et présentent un *rapport conjoint* sur la politique concernée. Sur cette base, la Commission prépare une *nouvelle proposition de lignes directrices* pour l'année suivante<sup>137</sup>.

Cette méthode de travail s'organise autour de cinq principes : subsidiarité, convergence, gestion par objectifs, surveillance multilatérale et approche intégrée. La méthode établit par ailleurs un équilibre entre la coordination au niveau européen de la définition des objectifs communs et l'examen des résultats et les responsabilités des États membres pour décider du contenu précis des actions à mener. La définition des moyens et des conditions

---

<sup>134</sup> "Devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale", COM (2000) 368 final, le 16 juin 2000, p.2.

<sup>135</sup> COM (2000) 368, n° C 337, 28 novembre 2000, p. 2.

<sup>136</sup> COM (2001) 428 final, du 25 juillet 2001.

dans lesquelles les programmes et les politiques sont mis en œuvre est laissée dans une large mesure aux États membres, qui sont responsables de leur politique de l'emploi en vertu du traité de l'UE.

### Appliquée au logement

Un *programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale* a donc été adopté<sup>138</sup>. L'annexe de cette décision contenait un certain nombre d'indications pour la mise en œuvre du programme. Il est ainsi rappelé que "considérant le caractère pluridimensionnel de l'exclusion sociale, une attention particulière devrait être accordée à l'évolution des politiques pertinentes dans le domaine (...) du logement"<sup>139</sup>.

Une première série de plans nationaux a été remise par les États membres pour l'inclusion sociale 2001. Dans ces plans, chaque État a présenté ses priorités et efforts pendant les deux années à venir (juillet 2001 à juin 2003). Sur la base de ces plans, la Commission a rédigé un rapport conjoint sur l'inclusion sociale<sup>140</sup>. L'objectif de ce rapport est de suivre et d'évaluer les résultats de la politique sociale européenne mise en œuvre dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Le rapport de 2001 dresse les grandes lignes de la situation relative au logement en Europe et détermine les différents efforts entrepris par les États membres dans les plans d'action nationaux.

Huit enjeux majeurs ont ainsi été dégagés, dont la nécessité "d'assurer un logement décent pour tous"<sup>141</sup>. Selon les termes du rapport, "accéder à un logement de bonne qualité et à des prix abordables est un besoin fondamental et un droit". En outre, les États membres "reconnaissent que la possibilité d'accéder à un logement sain et décent est une condition indispensable à l'intégration sociale et à la participation à la vie sociale"<sup>142</sup>.

Le rapport rappelle que l'objectif du processus européen est de promouvoir les échanges de bonnes pratiques et d'approches innovantes, afin de faciliter l'apprentissage mutuel. Dans cette mesure, les plans nationaux restent encore insuffisants. Le rapport met en effet l'accent sur l'importance de l'évaluation des politiques publiques, qui seules permettent

---

<sup>137</sup> COM (2003) 261 final, du 27 mai 2003, p. 5.

<sup>138</sup> Décision n° 50/ 2002/ CE du Parlement européen et du Conseil du 7 décembre 2001, JOCE, du 12 jan. 2002.

<sup>139</sup> *Op. cit.*

<sup>140</sup> Rapport conjoint sur l'inclusion sociale, SOC 538, du 12 déc. 2001.

<sup>141</sup> Rapport conjoint sur l'inclusion sociale, *op. cit.*, p. 8.

d'améliorer les dispositifs, et insiste sur la nécessité de prendre en considération le coût de ces mesures, dans une logique d'efficacité et de proportionnalité.

Afin de préparer les seconds plans nationaux, le Comité de la protection sociale a suggéré de réviser les objectifs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le logement y occupe une place importante puisque que les Etats doivent "mettre en œuvre des politiques ayant pour objectif l'accès de 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 (électricité, eau, chauffage...)"<sup>143</sup>.

Un second rapport sur l'inclusion sociale paru en décembre 2003 examine les objectifs, les besoins et les mesures pris dans la seconde génération de plans d'action nationaux (2003/2005) afin de promouvoir l'inclusion sociale<sup>144</sup>.

Les nouveaux plans d'action semblent avoir pris en considération et corrigé les lacunes des premiers plans. Ces nouveaux plans sont plus ambitieux et plus concrets. Un véritable effort a été fait en vue d'intégrer les objectifs européens dans les politiques nationales. La participation des associations a été plus importante. Des objectifs chiffrés pour lutter contre l'exclusion ont été proposés.

Toutefois des difficultés persistent. Le traitement pluridimensionnel de l'exclusion semble être difficile à organiser dans certains Etats. Les objectifs posés dans les politiques nationales ne sont pas très précis. Les possibilités d'action effective de ces plans restent à ce jour relativement limitées.

Tous les plans considèrent que le logement décent à un prix abordable est au cœur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>145</sup>. Une des raisons évoquées par le rapport étant le coût, non évalué, de l'absence de logement décent. La Commission recommande six priorités politiques aux Etats membres pour les années à venir dont : « améliorer l'accès des plus vulnérables et des plus menacées d'exclusion sociale à des logements décents »<sup>146</sup>.

Quelle appréciation porter sur le recours à la méthode ouverte de coordination en vue de renforcer le droit d'accès à des logements décents ? Par le biais de la stratégie pour

---

<sup>142</sup> Rapport conjoint sur l'inclusion sociale, *op. cit.*, p. 44.

<sup>143</sup> Comité de la protection sociale, SOC 508, le 25 nov. 2002, p. 11.

<sup>144</sup> COM (2003) 773 final, du 12 déc. 2003.

<sup>145</sup> COM (2003) 773 final, du 12 déc. 2003, p. 57.

<sup>146</sup> IP/03/1749, le 17 décembre 2003, p. 2.

l'inclusion sociale et de la méthode ouverte de coordination, le logement fait partie intégrante des préoccupations communautaires. Les Etats membres et les instances communautaires ont pris conscience de l'importance du logement dans les problématiques d'exclusion sociale, pour des raisons humaines ainsi que financières.

S'il est vrai que les nouveaux plans tentent d'adopter une approche pluridimensionnelle de la lutte contre les exclusions et la pauvreté, il reste que l'impact concret de ces politiques sur le logement n'est pas encore visible, les contours, les modalités et les financements de ces politiques restant encore relativement mal définis.

La méthode ouverte de coordination a été applaudie comme étant *la* solution à de nombreuses difficultés de *gouvernance* et notamment dans les domaines sociaux dans lesquelles la compétence de la Communauté est discutée. Les instances communautaires ont de plus en plus recours à cette méthode<sup>147</sup>. L'ambiguïté que revêt le recours à cette méthode contribue à l'intérêt qu'elle a suscité : certains auteurs ont souligné que "le succès et la notoriété de cette méthode (comme auparavant ceux de la subsidiarité) semblent résider dans le caractère flou du concept, ce qui permet à tout le monde d'y trouver sa vérité, nonobstant ses fortes connotations politiques et subjectives"<sup>148</sup>.

Mais, si cette méthode a le mérite de permettre de poser certains problèmes et de permettre l'échange de bonnes pratiques, elle reste cependant limitée par la volonté des Etats membres de s'investir dans la politique concernée. En outre, les politiques nationales du logement vont être évaluées au regard des critères communautaires d'efficacité et de proportionnalité.

## 6. Conclusion

Dans l'état actuel de l'exercice des compétences de l'Union européenne, il n'existe pas de politique européenne du logement. L'objectif de réaliser le droit au logement demeure entre les mains des Etats membres. Pourtant, le déploiement de la méthode ouverte de coordination en vue de lutter contre l'exclusion sociale – et aussi, accessoirement, en vue de surveiller la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union

---

<sup>147</sup> Ainsi, une communication (mai 2003) de la Commission s'intitule : "renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne : Rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale" : COM 52003) 261 final, le 27 mai 2003.

européenne – atteste la nécessité qu'éprouvent les Etats membres de mieux apprendre les uns des autres dans ce domaine où les solutions traditionnelles ont montré leurs limites. L'existence au sein de l'Union européenne de fortes divergences dans ce domaine, par exemple quant à la fonction du logement social ou quant à la nécessité de soutenir l'offre de logements dans des régions plus pauvres, constitue à première vue un handicap s'il s'agit, par une telle méthode ouverte de coordination, de définir de commun accord certains objectifs à attendre, puis d'identifier des bonnes pratiques. Mais cette diversité en même temps est un atout. Elle favorise la capacité d'apprentissage. Elle encourage l'innovation. Elle donne sa véritable valeur ajoutée à une fonction de coordination, par partage d'expériences, assumée au niveau de l'Union. Enfin, à terme, l'observation mutuelle qu'implique le recours à cette méthode peut obliger à repenser le partage des tâches entre l'Union et les Etats membres, et ainsi conférer à un caractère dynamique à la répartition des compétences entre eux.

---

<sup>148</sup> Interactions entre les politiques nationales du logement et la législation, *op. cit.*, p. 7.