

Le virage social de la réglementation européenne : l'exemple du droit au logement

Padraic Kenna, faculté de droit de Galway, Irlande
(traduction : Noria Derdek, Marc Uhry, Fondation Abbé Pierre)

Au cours des dernières décennies du XXème siècle, l'Union Européenne a pris un tournant libéral, systémique, à travers une série d'adaptations techniques touchant à la monnaie, à la libre circulation, au respect des règles de concurrence, à l'harmonisation des pratiques entre les Etats membres.

Dans l'opinion publique, l'Union Européenne apparaît bâtisseuse d'économie, de paix entre les peuples qui la constituent, mais dévoreuse de droits sociaux, plus intéressée aux questions de production et de consommation, qu'aux enjeux de citoyenneté, de solidarité et de qualité de vie.

Une Union qui sacrifie les protections sociales sur l'autel de la concurrence internationale, face à de petits Etats membres qui luttent vaillamment pour défendre les droits sociaux de leurs administrés...?

Le cliché est caduque et la situation est en train de se renverser sous nos yeux.

D'un côté les Etats et les collectivités territoriales sont exsangues financièrement et rongent les droits sociaux pour trouver une oxygénation financière et améliorer leur compétitivité.

En face, l'Union Européenne vient de subir une véritable révolution. Comme le tournant libéral, le virage social et silencieux parce que très technique. Voici l'article de Padraic Kenna, professeur de droit irlandais qui explique ce mécanisme et l'illustre à travers l'exemple du logement. C'est long, quelque peu ardu, mais nous nous sommes dits que 28 pages pour comprendre comment l'Europe est devenue protectrice des droits sociaux, cela vaut le coup d'être lu.

Noria Derdek & Marc Uhry

D'après Eurostat, 30 millions de personnes souffriraient d'un domicile exigu et de mauvaises conditions de logement en 2009 dans l'Union Européenne. 6% de la population européenne souffre d'un mal-logement sévère. A ceux-là s'ajoutent 12,2% de ménages subissant des prix trop élevés par rapport à leurs revenus.¹ Dans le même temps, le Parlement Européen souligne que « *la question des personnes sans-abri, continue de toucher la population dans tous les États membres et constitue une violation inacceptable des droits fondamentaux* ».²

Trois éléments convergent pourtant pour constituer un possible fondement juridique efficace au droit au logement dans l'Union Européenne, y compris pour les migrants issus de pays membres ou tiers. D'abord, les traités et la jurisprudence de la CJUE évoluent depuis un premier modèle, concernant les droits des travailleurs étrangers, vers une définition des droits sociaux attachés à la citoyenneté et aux droits de l'homme. Ensuite, la Charte des droits fondamentaux apporte une base légale renforcée en définissant les obligations des institutions européennes (et leurs arbitrages vis-à-vis des politiques nationales) en matière de respect du droit au logement. Enfin, la jurisprudence croissante s'appuyant sur les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, sur des sujets qui croisent la Charte des droits fondamentaux et dans des termes dont elle s'inspire, va gagner en importance par le renforcement de l'ancrage juridique de cette dernière.

Les droits sociaux sont largement compris comme une composante des droits fondamentaux, qui s'enroulent autour des traditionnels droits civils et politiques. Ils comprennent le droit à la santé, au logement, à un revenu minimum, à l'aide sociale, etc. La plupart de ces droits ont été déclinés à travers l'Europe d'après-guerre, dans le modèle d'Etat providence socialiste ou social-démocrate.

Plusieurs points de jonction existent entre ces droits sociaux et les droits civils et politiques, comme le droit des travailleurs à s'organiser, les lois organisant les politiques publiques de santé, le droit des enfants et des adultes disposant de revenus insuffisants à vivre dans des conditions dignes et à être partie prenante de la société. La distinction classique –mais artificielle– entre les droits sociaux, qui induiraient des dépenses publiques et des objectifs programmatiques, et des droits civils et politiques, ouvrant des possibilités de solution judiciaire et de portée immédiate, a été mise à mal par la déclaration de Vienne des Nations Unies en 1993 qui dispose que dans le droit international « *tous les droits humains sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés.* »³

De son côté, la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) assure une application cohérente des Traités par les différents Etats Membres.⁴ Les tribunaux nationaux peuvent demander à la Cour de Justice d'interpréter toute disposition européenne en passant par la procédure de « question préjudicielle. » De son côté, la Commission Européenne peut saisir la CJUE contre les Etats membres qui contreviennent à leurs obligations issues du droit européen.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne a été proclamée à Nice en 2000. Actualisée en 2007, elle contient aujourd'hui 54 articles groupés sous les catégories de dignité, libertés, égalité, solidarité, citoyenneté et justice.

Après l'adoption du Traité de Lisbonne (TFUE), la Charte dispose désormais de la même valeur juridique que les traités. L'article 6 du TFUE dispose : « *L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités...* ».

¹ Rybkowska, A. & Schneider, M. (2011) *Housing conditions in Europe* Eurostat, 4/2011.

² *Déclaration du Parlement Européen 16 Décembre 2010* PE T7-0499/2010.

³ *Déclaration de Vienne et Programme d'action*. Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne. UN Doc. A/CONF 157/24 (1993)

⁴ Voir les versions consolidées du Traité de l'Union Européenne et du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, OJ 2010/C 83/01, Articles 251-281.

Droit au logement

Le droit au logement s'est développé à partir des outils internationaux de protection des droits de l'homme, parmi les droits économiques et sociaux, même si, nous le rappelons, plusieurs de ses composants ont à voir avec les droits civils et politiques.⁵

A côté de ce cadre international, le droit au logement est décliné par les législations nationales, en droit privé comme en droit public, en matière de statuts d'occupation, de normes de qualité, d'allocations logement, etc., souvent à partir de la reconnaissance de ce droit comme fondamental.⁶ Les garanties apportées en matière de logement par les Etats se développent dans le champ législatif et réglementaire et des politiques publiques, et de plus en plus par la jurisprudence, définissant les « obligations minimales » que la collectivité doit aux individus. Cet équilibre entre volontarisme et obligations de l'Etat en matière de logement croise des préoccupations connexes, comme la cohésion sociale, la performance énergétique, la lutte contre l'exclusion.⁷

Le droit au logement, comme les droits humains en général sont habituellement perçus comme enracinés dans le concept de dignité humaine, issu d'une tradition morale.⁸ De manière plus incarnée, la notion de dignité humaine est inscrite dans les préambules de tous les traités internationaux reconnaissant des droits humains et dans le Traité de Lisbonne. Mc Crudden affirme que l'analyse des textes constitutionnels contemporains révèle pourtant une grande variété de définitions du concept de dignité humaine, renforcée par les interprétations propres à chaque juridiction. Le flou autour du concept de « dignité » peut apparaître comme le manteau culturel sous lequel les droits de l'Homme sont contextualisés localement, de manière sans doute plus intentionnelle que coïncidente...⁹

Tenter de faire reposer le droit au logement sur le seul socle du respect de la dignité humaine, si emprunt de proclamation politique et morale, menace de ne renforcer que faiblement la pleine jouissance de ce droit, en termes de résultats juridiques tangibles. Cette invocation de la dignité humaine peut simplement dessiner un « sol » d'où pourra émerger un minimum d'obligations positives échues aux autorités étatiques. Au Royaume-Uni, la plus haute juridiction, la Chambre des Lords, a invoqué l'obligation du respect de la dignité des sans-

⁵ Voir Fredman, S. *Human Rights Transformed: positive rights and positive duties* (Oxford, OUP, 2008); Stammers, N. *Human Rights and Social Movements*, (London and New York, Pluto Press, 2009); Steiner, H.J., Alston, P. & Goodman, R. *International Human Rights in Context*. Oxford: OUP, 2007); Conseil de l'Europe, *Les Droits de l'Homme dans le Droit International*, (Strasbourg, Editions Conseil de l'Europe, 2007); Bengtsson, B, "Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory" (2001) 24(4) *Scandinavian Political Studies* 255.

⁶ Voir par exemple la Constitution de la République d'Afrique du Sud, (1996) Article 26(1) "Tout le monde a le droit d'accéder à un logement adapté". Pour un florilège des reconnaissances nationales du droit au logement, voir le Rapport n°3 UN-Habitat UNHP, les législations nationales du droit au logement (HS/638/01E), Nairobi, 2006. Centre on Housing Rights and Evictions, Sources No. 4: Legal Resources for Housing Rights: *International and National Standards*, (COHRE, Geneva, 2000).

⁷ Pour une bonne description de la gamme des mesures étatiques en France, voir notamment la réclamation collective soumise au Conseil de l'Europe, Comité européen des droits sociaux *Feantsa c. France*, réclamation N°39/2006. Voir aussi P. Kenna *Housing Law, rights and policy* (2011).

Voir également le Règlement (CE) n° 397/2009 du Parlement Européen et du Conseil du 6 mai 2009 et le Règlement (UE) n°437/2010 du Parlement Européen et du Conseil du 19 mai 2010 (éligibilité de l'intervention en matière de logement, au profit des communautés marginalisées. H. Frazer et E. Marlier *Homelessness and Housing Exclusion across EU Member States* (2009) disponible sur : www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion.

⁸ Par exemple, dans *Moldovan v Romania (No. 2)* (2005), la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que les conditions de vie et la discrimination raciale auxquelles la famille Moldovan était publiquement soumise interféraient avec leur dignité humaine en tant que « traitement dégradant ». Voir aussi Kretzmer, Klein & Eckhart, *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. (The Hague, Kluwer Law International, 2002).

⁹ See McCrudden, C. (2008). 'Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights' *EJIL* Vol. 19. No. 4. 655-724.

abri et des personnes déboutées du droit d'asile pour énoncer des obligations précises faites à l'Etat en termes d'assurance de droits sociaux et de conditions de vie matérielles.¹⁰ En clair, l'Etat est obligé de fournir une solution d'habitat à tout personne, sans considération de sa situation au regard du droit au séjour ; laisser des personnes à la rue est considéré comme un traitement inhumain et dégradant, l'Etat britannique violant les termes de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Par ailleurs, le Comité des Nations Unies pour les Droits Economiques, Sociaux et Culturels, et le Comité des Droits Sociaux du Conseil de l'Europe apportent des clarifications essentielles sur la nature et le champ d'application des droits sociaux en Europe, notamment par la définition des concepts et l'établissement de bornes¹¹. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) contribue également à développer une définition positive du droit au logement, de manière oblique, en tant qu'élément de base des droits civils et politiques ("la vie, la liberté, les biens").¹² Au niveau de l'Union Européenne, l'incorporation de l'ancienne Charte des droits fondamentaux au Traité de Lisbonne renforce la portée juridique du droit à « une aide au logement », dans l'espace européen.

Les Traités et la jurisprudence de la Cour Européenne de Justice

Au départ, les Traités de l'Union Européenne avaient pour objectif le développement du marché commun, les droits économiques et sociaux étant soumis aux impératifs du fonctionnement fluide de marché. Il n'y avait pas grande discussion sur les droits sociaux dans les premiers âges de l'Union et les premiers traités ne laissaient aux considérations morales ou sociales, au mieux, qu'une importance secondaire ou subsidiaire.¹³

La Cour de Justice de l'Union Européenne a établi la supériorité du droit européen sur les législations nationales, à partir des années 1960.¹⁴ Dans le cas *Stauder*¹⁵, la CJUE s'est référée aux droits fondamentaux définis dans les principes généraux du droit européen. Dans l'affaire *Handelsgesellschaft*¹⁶ (1974) la CJUE a affirmé que le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit protégés par cette juridiction. La protection de ces droits, inspirée par les traditions constitutionnelles communes aux pays membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de l'Union. Dans le cas *Nold*¹⁷, la Cour de Justice a reconnu que les traités internationaux de protection des droits de l'homme constituent une autre des sources définissant les droits fondamentaux en droit européen.¹⁸ Dans les affaires *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Council*¹⁹, la Cour de Justice a conclu :

¹⁰ Lord Bingham of Cornhill dans *Regina v Secretary of State for the Home Department (Appellant) ex parte Adam (FC) (Respondent) and Others. (Conjoined Appeals)* [2005] UKHL 66, at paras. 8–9.

¹¹ Voir notamment Réclamation collective Feantsa c. France, n°39/2006, déjà citée.

¹² La Cour européenne des droits de l'homme aborde parfois les droits économiques et sociaux, à partir de cette conception « libérale » issue de la philosophie de John Locke. Ainsi, dans *Airey c. Irlande* (1979-80), elle a conclu : « si elle [la Convention] énonce pour l'essentiel des droits civils et politiques, nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique ou social. Avec la Commission, la Cour n'estime donc pas devoir écarter telle ou telle interprétation pour le simple motif qu'à l'adopter on risquerait d'empiéter sur la sphère des droits économiques et sociaux; nulle cloison étanche ne sépare celle-ci du domaine de la Convention »

¹³ De Burca, M. "The Language of Rights and European Integration," in Shaw, J. & More, G. *New Legal Dynamics of European Union* (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. 29.

¹⁴ Voir le cas 26/62 *Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ; Case 6/64 *Costa v ENEL* [1964].

¹⁵ Affaire 29/69 *Stauder v City of Ulm* [1969]. See also Case 35/67 *Van Eick v Commission* [1968].

¹⁶ *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel* Cas 11/70 [1974].

¹⁷ Affaire 4/73 *Nold v Commission* [1974].

¹⁸ Voir aussi Turkuler Isiksel, N. 'Fundamental rights in the EU after *Kadi* and *Al Barakaat*, *European Law Journal*, Vol.16, No. 5, Septembre 2010, pp. 551-577.

¹⁹ Affaire C-402/05P et Cas C-415/05P [2008].

« Les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. À cet effet, la Cour s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré. La convention européenne des droits de l'homme revêt, à cet égard, une signification particulière. Le respect des droits de l'homme constitue ainsi une condition de la légalité des actes communautaires et ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec le respect de ceux-ci. »²⁰

Dans le cas *Rutili*²¹, la CJUE s'est nourrie de la CESDH et les affaires suivantes ont considéré le Pacte international sur les droits civils et politiques de l'ONU, la convention internationale sur les droits de l'enfant, la Charte des droits sociaux des travailleurs et la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe comme des sources juridiques définissant les droits fondamentaux.²²

Le Traité de Maastricht (1992) a énoncé que l'Union reconnaîtrait les droits fondamentaux, tels que garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions communes aux États Membres, comme principes généraux du droit communautaire.

Le Traité d'Amsterdam (1997) établit, dans son article 6, que l'Union est fondée sur les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits humains et des libertés fondamentales, et sur l'État de droit, principes communs aux États Membres. Il modifie également le préambule du Traité de l'Union Européenne, confirmant l'attachement des États Membres aux droits sociaux fondamentaux tels que définis par la Charte sociale européenne de 1961 et par la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, en complément de la CESDH.²³ L'article 6 fournit à l'Union Européenne la compétence pour légiférer sur la lutte contre les discriminations par genre, origine ethnique, opinion religieuse, handicap, âge ou orientation sexuelle. Plus large, l'article 3 invite l'Union à combattre l'exclusion sociale et les discriminations.²⁴

²⁰ En relation avec le droit au logement, de nombreux outils internationaux peuvent être utilisés dans ce sens dans la mesure où la plupart des États européens les ont ratifiés. Voir notamment

- la Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 25(1) « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment [...] le logement [...] » ;*
- la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, art.8 (respect de la vie privée et familiale)
- la Charte sociale européenne, art.16 (assurant le droit des familles à une protection sociale, juridique et économique par des moyens incluant la fourniture de logement)
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art.11 (reconnaissant le droit de chacun à un niveau de vie suffisant, incluant le logement, et à une amélioration continue de ses conditions de vie).
- La Convention internationale sur les droits de l'enfant, art. 27(3), (demande aux États parties de fournir une assistance matérielle en matière de logement aux enfants et à ceux qui en sont responsable et qui en éprouvent le besoin.

²¹ Affaire 36/75 *Rutili v Ministry of the Interior* [1975] ; voir aussi affaire 44/79 *Hauer v Land Rheinland Pfalz* [1979] ; affaire 130/75 *Prais v Council* [1976].

²² Voir l'affaire 149/77 *Gabrielle Defrenne v Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne Sabena*, où la CJUE a conclu que le respect des droits de l'homme fondamentaux de la personne est un des principes généraux du droit communautaire, dont elle a le devoir d'assurer l'observation. « *il ne fait pas de doute que l'élimination de la discrimination basé sur le genre est une part de ces droits fondamentaux... D'autant que les même concepts sont reconnus par la Charte sociale européenne du 18 novembre 1961 et par la Convention n°111 de l'Organisation Internationale du Travail, du 25 juin 1958, concernant la discrimination au travail. »*

²³ Article 151 TFUE : « *L'Union et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions. »*

²⁴ Article 153 TFUE : « *1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151, l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants:*

Dans sa formulation actuelle, l'article 2 du Traité de Lisbonne dispose :

“L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.”

Le glissement du statut de travailleur migrant à celui de citoyen, dans le droit européen

Les droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles, ainsi que ceux des ressortissants de pays tiers vivant avec des citoyens européens, ont considérablement évolué au cours des quarante dernières années. Le traité de Rome de 1957 a établi que la liberté de circulation des travailleurs devait être assurée dans l'espace européen.²⁵ Le règlement 1612/68 du Conseil du 15 Octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs dans l'espace européen conférait certains avantages et restrictions dans l'accès aux dispositifs sociaux, y compris en matière de logement. Les premiers contentieux portés par la Commission à l'encontre de l'Allemagne et de l'Italie ont permis de déterminer les contours de ces droits.²⁶

-
- a) l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs;
 - b) les conditions de travail;
 - c) la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs;
 - d) la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail;
 - e) l'information et la consultation des travailleurs;
 - f) la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, sous réserve du paragraphe 5;
 - g) les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union;
 - h) l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 166;
 - i) l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail;
 - j) la lutte contre l'exclusion sociale;
 - k) la modernisation des systèmes de protection sociale, sans préjudice du point c).

2. À cette fin, le Parlement européen et le Conseil:

- a) peuvent 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 meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres;
- b) peuvent arrêter, dans les domaines visés au paragraphe 1, points a) à i), par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres. Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises. »

²⁵ Aujourd'hui article 45 TFUE.

²⁶ Cas 249/86 *Commission c. Allemagne* [1989]. Dans le cas 63/86 *Commission v. Italy* [1988], la restriction à l'accès à des prêts immobiliers à taux réduits et à l'accès au logement social aux seuls ressortissants Italiens, a été considérée comme une violation des règles du droit à l'installation tel que défini par les articles 52 et 59 du Traité de Rome. La CJUE a considéré que l'art.43 CE induit la possibilité pour un non-national d'obtenir un logement dans des conditions équivalentes à celles d'un ressortissant national de l'Etat Membre. La Cour a considéré que le ressortissant d'un autre Etat Membre ayant une raison d'être en Italie doit être éligible au logement social dans les mêmes termes que les ressortissants nationaux. Voir également le cas *CE c. Allemagne* C-152/05 où la Cour a contesté la décision allemande de restreindre les subventions aux propriétaires occupants.

L'éligibilité à une assistance, en matière de logement ou autre, à parité avec les ressortissants des Etats membres, a été établie par le règlement 1612/68 dont le principe essentiel était d'assurer la protection des personnes mobiles selon un principe de non-discrimination²⁷, à travers la "directive droits des citoyens"²⁸ et à travers la directive 2005/36/EC, à un ensemble substantiellement plus large de droits liés à la citoyenneté, déclinés dans le TFUE.²⁹ Ce développement est basé sur le principe général selon lequel tous les citoyens de l'Union Européenne résident dans un autre Etat Membre ont droit à un traitement égal aux ressortissants du pays d'accueil, ce qui concerne l'accès aux dispositifs sociaux. L'article 18 du TFUE dispose :

« Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.³⁰ »

Le droit des citoyens européens à la libre circulation dans l'espace de l'Union est défini par l'article 21(1) du TFUE, qui dispose :

« Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. »

Ensemble, ces deux articles constituent la base d'un nouveau contour du droit au logement pour les migrants européens. *Alors que les Etats contrôlent la citoyenneté et considèrent une personne comme ressortissant européen seulement en tant qu'elle est ressortissante d'un pays membre de l'Union, les individus ont de plus en plus de capacité à compter sur leur statut de « ressortissant de l'Union », pour accéder à des dispositifs et des droits sociaux dans d'autres Etats Membres.³¹*

Un nouveau type de liberté fondamentale a émergé dans ce basculement de l'individu brusquement passé d'« agent de marché » à citoyen, sujet de droits, y compris les droits

²⁷ Voir Pomoell, J. (2000) *European Union Citizenship in Focus. The Legal Position of the Individual in EC Law* (University of Helsinki), p. 48

²⁸ Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats Membres. Voir également la Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers, résidents de longue durée, qui dispose que « lors de sa réunion extraordinaire à Tampere des 15 et 16 octobre 1999, le Conseil européen a proclamé que le statut juridique des ressortissants de pays tiers devrait être rapproché de celui des ressortissants des États membres et qu'une personne résidant légalement dans un État membre, pendant une période à déterminer, et titulaire d'un permis de séjour de longue durée devrait se voir octroyer dans cet État membre un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne. » La Directive prévoit que le séjour devra être régulier et continu durant cinq ans pour établir que la personne a constitué des attaches. Voir également la Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

²⁹ Le Concept de Citoyenneté Européenne introduit à l'article 9 du TFUE (Traité de Maastricht, 1992) était basé sur une personne disposant de la nationalité d'un Etat Membre. Désormais, l'article 20 du TFUE dispose « ... Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. »

³⁰ Voir l'affaire C-85/96, *Martinez Sala c Freistaat Bayern* [1998] pour un exemple de discrimination directe.

³¹ Voir l'affaire C-184/99, *Rudy Grzelcyck v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001] ; affaire C-85/96, *Martinez Sala v Freistaat Bayern* [1998] ; affaire C-274/96, *Bickel and Franz* [1998] ; affaire C-413/99 *Baumbast and R v Secretary of State* [2002] ; *Rottmann* [2010] ; affaire C-224/98 *D'Hoop* [2002] ; affaire 148/02 *Gardia Avello* [2003] ; affaire C-60/00 *Carpenter v Secretary of State* [2002] ; affaires C-200/02 *Zhu and Chen*.

sociaux reconnus aux ressortissants nationaux des pays de destination.³² Le champ des protections apportées par ces dispositions a été étendu aux parents issus de pays tiers ayant de manière primordiale la charge d'un enfant né dans un pays membre de l'Union Européenne, dans un autre Etat membre.³³

Dans l'affaire *London Borough of Harrow v Ibrahim*³⁴, la requérante est ressortissante de pays tiers et son ancien conjoint, ressortissant d'un pays européen autre que celui où vivait la famille, retourné dans son pays d'origine. Mme Ibrahim se voyait opposer la conditionnalité du droit à une aide au logement à la plénitude de son droit au séjour. Or, elle disposait de ressources trop faibles pour échapper à la qualification de « charge déraisonnable » pour le pays d'accueil. Bien qu'elle ait été considérée comme inéligible au droit au séjour par les juridictions compétentes du Royaume-Uni, la Cour de Justice de l'Union Européenne a considéré qu'elle disposait d'un droit à une aide au logement.

Cette décision faisait suite à l'affaire *Baumbast and R*³⁵ dans laquelle il a été établi que les descendants d'un travailleur communautaire, indépendamment de leur nationalité, doivent être considérés comme des membres de la famille, bénéficier du droit de séjourner aux côtés de ce travailleur et être accueillis dans les écoles du pays d'accueil.

L'article 12 du règlement 1612/68 doit être interprété comme permettant au parent responsable de l'enfant d'un travailleur de l'UE, indépendamment de sa nationalité, de résider avec cet enfant. D'après le cas *Echternach and Moritz*,³⁶ la question de l'autonomie budgétaire n'interfère pas avec les droits des enfants et de leur tutelle directe, ils bénéficient tous d'un droit au séjour.

D'après le cas récent *Zambrano v Belgique*³⁷, les droits des citoyens dans les Etats membres s'étendent même lorsque les individus ne circulent pas dans plusieurs Etats membres. Les requérants étaient des ressortissants de pays tiers, dont la demande d'asile a été rejetée en Belgique. Pendant qu'ils attendaient la décision concernant cette demande, l'épouse a donné naissance à deux enfants qui ont acquis la nationalité belge.³⁸ Les parents ont alors demandé un droit au séjour en Belgique qu'ils se sont vu refuser. La Cour de Justice Européenne a considéré que même s'il appartient aux Etats de déterminer les conditions d'accès à la nationalité et la régularité du séjour, il n'y avait pas de doute sur le fait que les deux enfants étaient de nationalité belge, justifiant par conséquent de droits sociaux pour les parents qui en assument la responsabilité première. L'article 20 du TFUE doit être interprété comme interdisant aux Etats membres de refuser le droit au séjour d'un ressortissant de pays tiers, dont les enfants mineurs sont dépendants et un permis de travail à ce ressortissant de pays tiers dans la mesure où « de telles décisions priveraient lesdits enfants de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen *de l'Union*. » Une conséquence importante et peu soulignée d'une telle décision est que les protections apportées par le droit

³² Voir F.Wollenschläger "A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration" *European Law Journal*, Vol. 17, No 1. Janvier 2011, pp. 1-34. L'article 27(2) de la Directive 2004/38/EC (Directive « citoyenneté ») recommande que les restrictions du droit au séjour pour les ressortissants non-nationaux soient limitées aux questions d'ordre public et respectent le principe de proportionnalité.

³³ Affaire C-200/02 *Zhu and Chen*. L'enfant dans ce cas était protégé par une assurance maladie et à la charge d'un ressortissant de pays tiers : première personne en responsabilité de cet enfant et disposant de ressources suffisantes pour en assumer la charge..

³⁴ Affaire C-310/08 Opinion de l'avocat Général Mazak (20 Octobre 2009).

³⁵ Cas C-413/99 *Baumbast and R c. Secretary of State* (2002).

³⁶ Cas C-389/87 et C-390/87 (1989).

³⁷ Cas C-34/09 *Zambrano c. Belgique* (8 March 2011).

³⁸ Sur les mesures de l'UE en matière de demande d'asile, voir la Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 qui définit des normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile. Voir également la Communication de la Commission du 3 juin 2003 sur des systèmes d'asile plus accessibles, équitables et organisés et la Communication de la Commission du 26 mars 2003 sur la politique d'asile commune et l'agenda de la protection.

européen ne s'appliquent pas seulement aux citoyens en mouvement, *l'équité entre pays sur les droits de leurs ressortissants respectifs* ?, mais concernent également les citoyens *statiques*, compliquant la lecture qui peut être faite de l'article 18 du TFUE sur les discriminations.

Le droit européen est ainsi fécond de droits sociaux insoupçonnés et susceptibles d'aller au-delà des protections apportées par les Etats membres. L'Europe forteresse est plus poreuse qu'il n'y paraît...

Il ne faut pourtant pas extrapoler les opportunités ouvertes par cette jurisprudence. Dans le dossier *McCarthy c. Secrétariat d'Etat*³⁹, la Cour de Justice de l'Union Européenne a considéré que Mme McCarthy, ressortissante bi-nationale irlandaise et britannique, ayant vécu toute sa vie au Royaume-Uni, qui ne travaillait pas et ne disposait de ressources suffisantes pour vivre de manière autonome, ne pouvait pas bénéficier des dispositions sur le rapprochement familial de la Directive 2004/38. Elle ne pouvait pas s'appuyer sur sa citoyenneté européenne pour justifier le droit au séjour de son conjoint, ressortissant d'un pays tiers. La CJUE a conclu que la Directive était inapplicable en l'espèce, Mme McCarthy n'ayant pas changé d'Etat membre. Ainsi, le cas *Zambrano* définissant des droits pour les membres de la famille apparaît restreint à l'existence d'une relation de responsabilité vis-à-vis d'un citoyen européen. A ce stade, seule la mise en cause de « *la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union* » permet de faire basculer dans la protection du droit européen une situation sans mouvement d'un pays à l'autre. La bi-nationalité ne justifie pas la protection du droit européen, au contraire de la charge d'enfants.

Alors que le droit de séjourner dans d'autres Etats membres et les droits attachés ont été définis par l'article 21 du TFUE, loi fondamentale de l'Union, le droit dérivé a imposé des restrictions économiques, renvoyant aux procédures internes d'établissement du droit au séjour, et qualifié une obligation de ressources suffisantes pour ne pas représenter une charge déraisonnable pour le pays d'accueil... qui doit tout de même s'appliquer dans le respect du principe de proportionnalité.⁴⁰ Il existe une gamme de situations où le droit européen garantit le droit au séjour ou la citoyenneté et qui peuvent être résumées par la matrice suivante :

Citoyenneté Européenne et libre circulation – l'importance des statuts⁴¹

Nationalité	Statuts clés de l'UE	
<i>R ressortissant d'un Etat member</i>	<i>Citoyen de l'Union</i>	Travailleur
		Profession libérale
		Producteur ou bénéficiaire de services
		Etudiant
		Résident permanent
		Résident de plein droit dans un autre Etat membre
		R ressortissant de son propre Etat membre "own" Member State
<i>R ressortissant d'un pays tiers, ou apatride</i>	Membre de la famille d'un citoyen européen	

³⁹ Cas C-434/09 (10 May 2011).

⁴⁰ Voir F. Wollenschläger, "A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration" *European Law Journal*, Vol. 17, No 1. January 2011, pp. 1-34.

⁴¹ A partir de la présentation de John Handoll, William Fry Solrs., à la Conférence sur le Droit au Logement, Université de La Haye, Mai 2011.

	Appartenant à une catégorie faisant l'objet d'un traité international
	Concerné par la directive immigration
	Individu protégé (asile conventionnel, etc)
	Autre

2. Les développements de la Charte des droits fondamentaux

A partir des années 1980, la notion de droits sociaux fondamentaux a commencé à émerger pour encadrer les excès récurrents d'une économie de marché dérégulée, qui a pu entraîner une course au moins-disant social par certains Etats membres soucieux d'améliorer leur compétitivité. La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989⁴² n'avait pas de portée juridique, mais a fourni les bases des textes à venir.

En 1996, le rapport du Comité des Sages, *Pour une Europe des droits civiques et sociaux* a appelé à un texte fondamental reconnaissant à la fois droits civiques et droits sociaux. Il a été suivi d'un rapport de la Commission reconnaissant les droits fondamentaux dans l'espace européen en 1999.⁴³ Ce rapport demandait à ce que les droits fondamentaux soient expressément garantis et urgemment intégrés aux Traités. Il recommandait de formaliser les droits fondamentaux d'une manière qui permette aux individus de les connaître et d'y avoir accès. Les droits fondamentaux peuvent remplir leur fonction uniquement si les citoyens ont conscience de la possibilité de les faire valoir. En matière de justiciabilité, le rapport souligne :

« Il ne suffit pas de définir clairement les droits fondamentaux. Encore faut-il que les personnes qui souhaitent les revendiquer à l'intérieur de l'Union européenne sachent que est exactement couvert et s'il est possible de saisir la justice. La sauvegarde efficace des droits fondamentaux suppose en général que leur protection soit assurée par les tribunaux. (...) La protection des droits en justice est sans aucun doute un aspect crucial, mais en aucun cas le seul préalable pour la sauvegarde des droits fondamentaux. Des mesures législatives ou administratives, conçues pour mettre en oeuvre et garantir les droits individuels, doivent compléter les possibilités de recours juridiques. (...) Il convient de placer la protection judiciaire et les actions correctives dans le cadre d'un système réglementaire unique, qui intègre les deux approches. En dissociant ces dernières, on réduirait les chances de l'intéressé(e) d'exercer ses droits. Il est donc vital d'établir de véritables droits, justiciables et impliquant davantage qu'une obligation passive de non-infraction. »⁴⁴

Le rapport recommandait également que tout effort de reconnaissance de droits fondamentaux associe à la fois droits civils et droits sociaux. Il réclamait de manière urgente une approche globale assurant l'inscription des droits fondamentaux reconnus dans les Traités. C'est dans cette perspective, que le Conseil Européen de Cologne a, en 1999, esquissé la base d'une Charte des droits fondamentaux.

La Charte des droits fondamentaux de l'UE a été proclamée à Nice en 2000 et actualisée en 2007. Elle reconnaît désormais 54 droits et est incorporée au droit européen le plus affirmé, dans l'article 6 du TUE :

⁴² Commission des Communautés Européennes. La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, mai 1990. En matière de logement, la Charte de 1989 obligeait la Commission à définir un mémorandum sur l'intégration des migrants issus de pays tiers (éducation, logement, etc.). L'art.26 de la Charte communautaire proposait des mesures, y compris en matière de logement, pour les personnes handicapées, destinées à améliorer leur intégration sociale et professionnelle.

⁴³ Commission Européenne, *Affirmation des droits fondamentaux dans l'Union Européenne. Il est temps d'agir.* (Luxembourg, Commission Européenne, 1999)

⁴⁴ *ibid.*, p 11-12.

« 1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.
« Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les Traités.
« Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du Titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions. »

L'Article 52(7) de la Charte prévoit que des explications destinées à guider l'interprétation de cette Charte seront établies à destination des tribunaux de l'Union et des Etats membres. Ces *Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux* (OJ 2007/C 303/02) ont été actualisées sous la responsabilité du praesidium de la Convention européenne, à la lumière « adptation apportées » par la Convention (notamment les articles 51 et 52) et de l'évolution du droit européen. Quoiqu'il en soit, « bien que ces explications n'aient pas en soi de valeur juridique, elles constituent un outil d'interprétation précieux destiné à éclairer les dispositions de la Charte. »

L'article 51(1) de la Charte dispose : « Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives... »

L'article 51(2) souligne toutefois que la Charte « n'étend pas le champ de compétences du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union. »

La Charte est interactive avec les autres outils juridiques liés au droit au logement.

Plusieurs articles de la Charte sont écrits dans des termes similaires à ceux d'autres textes protégeant les droits de l'homme et les explications sur les origines de la Charte découlent le plus souvent de ces textes et de la jurisprudence associée. En matière de droit au logement, il existe une jurisprudence importante, issue notamment de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité européen des droits sociaux, contribuant à définir la nature et la portée des droits reconnus par la Charte. Cela donne des repères sur les interprétations possibles de la Charte en matière de droit au logement.

L'article 4 de la Charte, qui dispose que « nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants », fait écho à l'article 3 de la CESDH, duquel de nombreuses décisions ont découlé en matière de droit au logement.⁴⁵ Cela a contribué à structurer un socle d'obligations positives faites aux Etats pour s'assurer que des conditions minimales d'habitat et de services connexes soient proposés à tout individu sur leur territoire.

⁴⁶

⁴⁵ L'article 3 de la CESDH prévoit que « nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Les Explications de la Charte soulignent qu'« en application de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, il a donc le même sens et la même portée que ce dernier article. ». Une base de données des décisions de la CEDH concernant le logement à partir des différents articles de la Convention est disponible sur www.feantsa.org. Voir par exemple *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (2011), *Moldovan c. Roumanie* (2005), *Marzari c. Italie* (1999), *Botta c. Italie* (1998), *Regina c. Secretary of State of Home Department* (2005), *Oneryildiz c. Turquie* (2004), etc.

⁴⁶ Voir P. Kenna "Housing Rights : Positive Duties and Enforceable Rights at the European Court of Human Rights", *European Human Rights Law Review*, (2008), Vol. 13, Issue 2, 193-208.

L'article 7 de la Charte dispose que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications* » en écho à l'article 8 de la CESDH.⁴⁷ Les Explications détaillent qu'en accord avec l'article 52(3), la signification et le champ de ce droit sont les mêmes que ceux de l'article correspondant de la CESDH, sur lequel il se fonde, entre autres influences.

Or, le développement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 8, en lien avec le droit au logement, a conduit à une définition substantielle de normes et d'obligations positives, en matière de qualité de l'environnement, de protection face aux nuisances, de procédures d'expulsions adéquates, etc.⁴⁸

*« La perte du domicile est une forme parmi les plus extrêmes d'interférence avec le droit au respect du domicile. Toute personne en risque d'interférence d'une telle magnitude devrait en principe pouvoir bénéficier d'une mesure proportionnée décidée par un tribunal indépendant, à la lumière des principes importants découlant de l'article 8 de la Convention, même en ne méconnaissant pas que, en droit interne, son droit d'occupation est parvenu à son terme. »*⁴⁹

L'article 17 de la Charte sur le droit de propriété adopte un vocabulaire similaire à celui de l'article 1 du protocole additionnel n°1 de la CESDH.

*« Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général. »*⁵⁰

Les Explications soulignent que « *ce droit a le même sens et la même portée que celui garanti par la CEDH et les limitations prévues par celle-ci ne peuvent être excédées.* »

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme s'est nourrie de nombreux cas relatifs au logement et aux aides sociales conditionnant le droit au logement. En bien des occasions, la Cour a estimé que la seule lenteur à assurer les droits attachés au droit au logement constitue une violation de l'article 1 du protocole n°1 à la CESDH, dans le sens où les droits sociaux liés au logement, voire l'espérance légitime d'obtenir ces droits sociaux, sont considérés comme des « intérêts substantiels » caractérisant la notion de « bien » et par conséquent protégés par le droit de propriété tel que défini par l'article 1 du protocole

⁴⁷ Article 8 de la CESDH :

*« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »*

⁴⁸ *Kay v UK* ECtHR (2010); *Čosić v Croatia* (2009); *Stankova v Slovakia* (2007); *McCann v UK* (2008) ; *Fadeyeva v Russia* (2007) ; *Connors v UK* (2004) ; *Moreno-Gomez v Spain* (2005) ; *Chapman v UK* (2001) ; *Marzari v Italy* (1999) ; *Botta v Italy* (1998) ; *Geurra v Italy* (1998) ; *Lopez-Ostra v Spain* (1991).

⁴⁹ Jugement du 13 mai 2008 (recours no. 19009/04), para. 50. Arrêt non traduit en français, le communiqué du Greffier en français ne mentionne pas l'article 8: « *La Cour relève que toute personne risquant de perdre son domicile, ce qui représente une forme des plus extrême d'atteinte au droit au respect de son domicile, doit pouvoir faire déterminer par un tribunal la proportionnalité de la mesure en question, même si, selon le droit interne, le droit d'occupation a pris fin* ». (NdT)

⁵⁰ Article 1 du Protocole 1 CESDH : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.*

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.»

additionnel n°1 de la CESDH.⁵¹

L'article 21 de la Charte prohibe les discriminations sur la base de genre, race, couleur, origine ethnique ou sociale, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les croyances, les opinions politiques, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.⁵²

L'article 23 de la Charte précise que « *l'égalité entre les hommes et les femmes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération.* » La Directive 2004/113/EC de mise en œuvre de l'égalité de traitement entre femmes et hommes dans l'accès aux biens et services avaient déjà trait au logement public comme privé.⁵³

L'article 25 de la Charte, sur le droit des personnes âgées, dispose : « *l'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle* » fait écho à l'article 23 de la Charte sociale européenne révisée, sur le droit des personnes âgées à la protection sociale.⁵⁴

Les explications de la Charte poursuivent :

*« Cette Charte réaffirme, dans le respect du aux pouvoirs et objectifs de l'Union et au principe de subsidiarité, les droits tels qu'ils résultent, en particulier, des traditions constitutionnelles et obligations internationales communes aux Etats membres, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, les Chartes sociales adoptées par l'Union et par le Conseil de l'Europe et la jurisprudence de la Cour européenne de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans ce contexte, la Charte sera interprétée par les tribunaux de l'Union et des Etats membres, dans le respect des préconisations établies sous l'autorité du Praesidium de la Convention, en corollaire de la préparation de la Charte »*⁵⁵

L'article 26 de la Charte des droits fondamentaux sur l'intégration des personnes handicapées oblige l'Union à reconnaître et respecter le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures destinées à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté. Les Explications précisent que cet article se fonde

⁵¹ Voir *Burdov v Russie* (2009); *Olaru v Moldavie* (2009) ; *Koua Poirrez v France* (2005) ; *Gaygusuz v Autriche* (1996) ; *Feldbrugge v The Pays-Bas* (1986) ; *Muller v Autriche* (1975).

⁵² Les explications disposent que le paragraphe 1 renvoie à l'article 19 du TFUE, à l'article 14 de la CESDH et à d'autres textes.

⁵³ Voir également *Test-Achats ASBL v Belgique*.

⁵⁴ Les Explications détaillent : « Cet article est inspiré de l'article 23 de la Charte sociale européenne révisée et des articles 24 et 25 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. »

L'article 23 de la CSER prévoit : « *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des personnes âgées à une protection sociale, les Parties s'engagent à prendre ou à promouvoir, soit directement soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, des mesures appropriées tendant notamment :*

- à permettre aux personnes âgées de demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société, moyennant :

a. des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle;

b. la diffusion des informations concernant les services et les facilités existant en faveur des personnes âgées et les possibilités pour celles-ci d'y recourir;

- à permettre aux personnes âgées de choisir librement leur mode de vie et de mener une existence indépendante dans leur environnement habituel aussi longtemps qu'elles le souhaitent et que cela est possible, moyennant:

a. la mise à disposition de logements appropriés à leurs besoins et à leur état de santé ou d'aides adéquates en vue de l'aménagement du logement;

b. les soins de santé et les services que nécessiterait leur état;

- à garantir aux personnes âgées vivant en institution l'assistance appropriée dans le respect de la vie privée, et la participation à la détermination des conditions de vie dans l'institution. »

⁵⁵ Dans *Pays-Bas c. Parlement Européen et Conseil C-377/98* (2001) aux para.70-77, la Cour a confirmé que le droit fondamental à la dignité humaine fait partie du droit européen.

sur l'article 15 de la Charte sociale européenne. Or, le Comité européen des droits sociaux a établi que : « *L'article 15§3 exige que les besoins des personnes handicapées soient pris en compte dans les politiques du logement. Le Comité demande s'il est tenu compte de ces besoins lors de la construction de nouveaux logements – public ou privé – et si des aides pécuniaires sont offertes pour l'aménagement y compris l'adaptation de logements existants.* »⁵⁶

L'article 33(1) de la Charte, est rédigé dans des termes identiques à l'Article 16 de la Charte sociale européenne : « *la protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social.* »⁵⁷

Ce contexte apporte un certain relief à l'expression du CEDS (Comité européen des droits sociaux) qui, dans la réclamation collective ERRC c. Bulgarie n° 31/2005 (para.17), affirme que les articles 16 et 31 de la Charte sociale sont interdépendants .⁵⁸

« Le Comité considère qu'à l'instar de nombreuses autres dispositions de la Charte, les articles 16 et 31 ont certes une portée différente en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, mais se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement. Les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31. »

Ainsi, l'interprétation des obligations issues de l'article 16 de la Charte sociale européenne révisée, sur les droits de la famille à une protection juridique, sociale et économique, inclut le droit à un logement adéquat.⁵⁹

« De par son libellé dans la version anglaise de la Charte, qui clarifie la version française, l'article 16 fait du droit au logement des familles un élément du droit de la famille à la protection sociale, juridique et économique. Le Comité a déjà donné une interprétation de la notion du droit au logement sous l'angle de l'article 16. Il a résumé cette interprétation au paragraphe 24 de sa décision CEDR c. Grèce (CEDR c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004) : « Le Comité rappelle sa jurisprudence selon laquelle, pour se conformer à l'article 16, les Etats doivent s'efforcer de proposer une offre suffisante de logements pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement, et veiller à ce que les logements existants soient décentes et dotés des commodités essentielles (chauffage et électricité, notamment). Le Comité a indiqué qu'un logement décent désigne non seulement un logement qui ne soit pas insalubre et qui dispose des fournitures essentielles, mais aussi un logement d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe. L'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion illégale. »⁶⁰

⁵⁶ Conclusions 2003, Italie, p. 299.

⁵⁷ Les Explications précisent que l'article 33(1) est fondé sur l'article 16 de la Charte sociale européenne. L'article 16 de la Charte sociale européenne sur le droit des familles à une protection sociale, légale et économique dispose : « *En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées.* »

⁵⁸ L'article 31 de la CSER sur le droit au logement prévoit : « *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : 1. à favoriser l'accès à un logement de niveau suffisant, 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abrisme en vue de son élimination progressive, 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.* »

⁵⁹ Les Etats membres qui ont ratifié l'article 16, en février 2011, sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la République Tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède.

⁶⁰ ERRC c. Bulgarie, n°31/2005, para. 16.

La jurisprudence du CEDS à propos de l'article 16 est d'abord importante pour les familles, bien sûr, dans la définition de normes d'adaptation du logement, bien que le CEDS ait déjà établi que les enfants (y compris lorsque leur présence n'est pas régulière) doivent pouvoir bénéficier d'un hébergement.⁶¹

Dans sa , définition de la « famille », le CEDS a souligné que les protections apportées par cette disposition s'étendent aux foyers monoparentaux. Elle peut également être élargie à partir des éléments fournis par les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme à propos de l'article 8 qui prévoit que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. »⁶²

« Dans la mesure où “famille” peut désigner différentes formes, dans différents lieux et à différents moments, la Charte renvoie aux définitions utilisées par le droit national. Aucune distinction n'est faite entre les différents modèles de famille et, en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à propos de l'article 8 de la Convention ; le champ de l'article 16 n'est pas restreint à la famille fondée sur le mariage. En conséquence, toute constellation définie comme une « famille » par le droit national tombe sous la protection de l'article 16. Les Etats jouissent d'une marge d'appréciation dans le choix des moyens dans leur effort pour assurer la protection sociale, juridique et économique des divers types de familles existant au sein de la population. »⁶³

Il est important d'examiner comment le CEDS a traité cette obligation issue de l'article 16 pour clarifier sa nature et sa portée.⁶⁴ Par exemple, dans *Autisme Europe c. France*, le CEDS a conclu :

« Le Comité rappelle, comme il l'a déjà affirmé dans sa décision relative à la réclamation n° 1/1998 (Commission Internationale de Juristes c. Portugal, § 32), que pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est de prendre non seulement des initiatives juridiques mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte. Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser. Les Etats parties doivent en outre être

⁶¹ En tout état de cause, il a été établi dans *DCI c. Pays-Bas*, réclamation n° 47/2008, que les Etats Parties doivent s'assurer que les expulsions soient justifiées et effectuées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, et rendre disponible des solutions alternatives. Dans ce dossier, le CEDS a conclu que « dans la mesure où aucune solution de relogement ne peut être exigée des Etats pour les personnes en situation irrégulière, l'expulsion d'un abri doit être interdite car elle place les intéressés, en particulier les enfants, dans une situation d'extrême détresse, qui est contraire au respect de la dignité humaine. » Il en suit que le Comité conclut : « les Etats parties doivent, au regard de l'article 31§2 de la Charte révisée, fournir un abri d'un niveau suffisant aux enfants qui se trouvent en situation irrégulière sur leur territoire aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction. Toute autre solution serait contraire au respect de leur dignité humaine et ne tiendrait pas dûment compte de la situation particulièrement vulnérable des enfants. » (para 64).

⁶² La Cour européenne des droits de l'homme entend la famille comme ensemble disposant de liens familiaux proches... tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de modèle prédéterminé de famille ou de vie familiale. Elle inclut toute relation stable, marié, non marié, engagé ou situation de fait ; entre parents et enfants, entre couples du même sexe, grands-parents et petits-enfants, etc. Dans *Schalk et Kopf c. Autriche* (2010), la CEDH a conclu qu'un couple de même sexe vivant de facto dans une relation stable tombe dans le champ de définition de la « vie familiale ». Voir également *Kozak c. Pologne* (2010) ; *Keegan c. Irlande* (1994) ; *Marckx c. Belgique* (1979). Dans *Kroon et al. c. Pays-Bas* (1994), la Cour a conclu que la notion de “vie familiale” de l'article 8 n'était pas uniquement limitée aux relations fondées sur le mariage et devait intégrer d'autres « types de familles » de fait, telles que celles où les parties vivent ensemble hors du mariage.

⁶³ Conclusions CEDS 2006, Interprétation de l'article 16.

⁶⁴ Voir la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux. Les conclusions du CEDS sont disponibles sur <http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/query.asp?language=en>

particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ainsi que sur les autres personnes concernées, tout particulièrement les familles sur qui, en cas de carence institutionnelle, pèse un écrasant fardeau. »⁶⁵

Dans cette affaire, le CEDS a établi que les mesures prises pour mettre en œuvre les articles de la Charte doivent respecter trois critères : un délai raisonnable, des progrès mesurables, un financement correct avec une optimisation de l'usage des ressources disponibles.

Dans sa décision concernant la réclamation *Feantsa c. France*, le CEDS a souligné que la réalisation du droit au logement devait être évaluée. Des délais raisonnables doivent être fixés et l'article 31 doit être considéré à la lumière des autres instruments internationaux protégeant le droit au logement, comme le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Cela a pour effet d'introduire les normes définies par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (notamment dans son observation générale n°4 sur le droit à un logement suffisant) dans la jurisprudence de la Charte sociale européenne et, par voie de conséquence, dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.⁶⁶

Il importe en effet que les pouvoirs publics soient « *particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande* », tout particulièrement les familles et les personnes en situation d'exclusion ou de pauvreté (*Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §53*).

Sur l'interprétation de l'article 31 à la lumière des autres instruments internationaux
Le Comité considère que l'article 31 doit être interprété à la lumière des instruments internationaux pertinents qui ont servi de sources d'inspiration à ses rédacteurs ou de concert avec lesquels il a vocation recevoir application.

Il en va ainsi, en premier chef, de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Comité est particulièrement attentif à ce que les interprétations qu'il développe de l'article 31 soient en phase avec l'interprétation que la Cour européenne des droits de l'homme donne des dispositions pertinentes de la Convention.

Ensuite, le Pacte des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels constitue une source d'interprétation déterminante. L'article 11 énonce le droit au logement en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant :

« Article 11

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »

⁶⁵ Réclamation n°13/2002, para 53.

⁶⁶ UN Doc. E/C.12/1771/4, PIDESC. *Observation générale n° 4. Le droit à un logement suffisant.* Les éléments d'un logement suffisant sont précisés à partir de la sécurité légale de l'occupation, la disponibilité des services, matériaux, équipements et infrastructures, la capacité de paiement, l'habitabilité, l'accessibilité physique, l'emplacement souhaitable et la conformité à l'ancrage culturel de l'habitat. Voir aussi UN-Habitat (2009), *The Right to Adequate Housing*, UN Factsheet 21/Rev 1, pp. 8-12.

Le Comité attache également une grande importance aux observations générales n° 4 et n° 7 du Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels. En outre, le Comité suit avec intérêt les travaux du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à un logement convenable, Miloon Khotari, dont il tire une inspiration féconde. »⁶⁷

Toujours dans *FEANTSA c. France*, le CEDS a aussi pointé que l'obligation faite aux Etats d'assurer la pleine réalisation des droits devait être concrète et effective :

« Le Comité confirme qu'il résulte du texte même de l'article 31 qu'on ne saurait l'interpréter comme imposant aux Etats parties une obligation de résultat. Cependant, le Comité rappelle que les droits énoncés par la Charte sociale sont des droits qui doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique (CIJ c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, § 32).

Il en résulte que les Etats parties ont l'obligation, pour que la situation puisse être jugée conforme au Traité :

- a) de mettre en oeuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte,*
- b) de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats,*
- c) de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées,*
- d) de définir des étapes, et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées.*
- e) d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande. »⁶⁸*

Le CEDS a défini de manière détaillée les obligations en matière de logement issues de la Charte sociale européenne, à partir de la définition et du champ du terme « logement suffisant ».

Définition et Matériaux

Les Etats doivent garantir à chacun le droit à un logement adéquat.⁶⁹ Ils doivent assurer l'accès au logement, en particulier aux différents groupes de personnes vulnérables, tels que les ménages à bas revenus, les chômeurs, les parents isolés, les jeunes, les personnes handicapées, y compris celles souffrant de problèmes de santé mentale.⁷⁰

La définition de logement adéquat doit être appliquée non seulement aux constructions neuves, mais aussi, graduellement, au parc existant. Il doit aussi s'appliquer autant au parc locatif qu'aux logements occupés par leurs propriétaires.⁷¹

⁶⁷ Réclamation n° 39/2006, paras 64-67.

⁶⁸ Réclamation n° 39/2006, paras 55-56.

⁶⁹ Conclusions 2003, France, p. 235. Cela n'exige pas que les Etats fournissent directement un logement à chacun. Les Etats doivent garantir des aides d'un niveau suffisant pour s'assurer que l'habitat adéquat et accessible puisse satisfaire la variété des besoins. Suffisamment de logements sociaux et d'aides financières individuelles doivent être proposés à ceux qui ne parviennent pas à accéder à un habitat conforme à leurs besoins par l'accession à la propriété ou sur le marché locatif. Voir M. Mikkola, *Social Human Rights in Europe*, Helsinki: Legisactio Oy, (2010) p. 348.

⁷⁰ Conclusions 2003, Italy, p. 364.

⁷¹ Conclusions 2003, France, p. 235. *FEANTSA v France*, Complaint n°39/2006, para 77.

Habitabilité et normes

Dans *ERRC c. Italie*⁷², le CEDS souligne les obligations d'un niveau suffisant, issues de l'article 31.1, ce qui signifie un habitat structurellement sain, c'est-à-dire qu'il doit comprendre toutes les commodités de base, comme l'eau, le chauffage, un moyen de collecte des déchets, des installations sanitaires, l'électricité ; il ne doit pas être insalubre et proposer un statut d'occupation protégé en droit. Ces prescriptions croisent les normes minimales établies au titre des articles 2, 3 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme où la protection de la vie, la prévention des traitements inhumains et dégradants et le respect pour le domicile et la vie de famille ont justifié l'établissement de jalons minimums.⁷³

La notion de logement adéquat doit être définie juridiquement. « Logement d'un niveau suffisant » signifie :

« - un logement est salubre s'il dispose de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité, etc.) ; et si certains facteurs de risque, tels que le plomb ou l'amiante sont sous contrôle. »⁷⁴

« - un logement surpeuplé est un logement dont la taille n'est pas adaptée au nombre de membres et à la composition du ménage qui y réside.

« - la garantie de maintien dans les lieux implique la protection contre l'expulsion et autres formes de menaces; elle sera analysée dans le cadre de l'article 31§2 »⁷⁵

Dans *Feantsa c France*, le CEDS a rappelé qu'il attache une grande importance aux observations générales n°4 et 7 du Comité des droits économiques sociaux et culturels de l'ONU.⁷⁶ Ainsi, les obligations issues des commentaires généraux doivent être observées dans le cadre de l'évaluation de la conformité aux articles 31 et 16 de la Charte sociale européenne, donc des éléments d'interprétation qui en découlent pour interpréter la portée de la Charte européenne des droits fondamentaux.

Adaptation

L'adaptation est souvent déclinée en termes de taille, d'environnement, d'emplacement, autant que de facteurs culturels, et les normes issues de l'observation générale n°4 du CESCR sont applicables.

Effectivité et mise en œuvre

Il incombe aux autorités publiques de s'assurer que l'habitat est adéquat par différentes mesures, comme, en particulier, un inventaire du parc de logements, des injonctions faites aux propriétaires manquant à leurs obligations, des règles de développements urbains et des obligations d'entretiens aux propriétaires. Les autorités publiques doivent aussi poser des limites à la possible interruption de services essentiels tels que l'eau, l'électricité et le téléphone.⁷⁷

Même si en droit interne, les autorités locales ou régionales, les syndicats ou les organisations professionnelles, sont responsables de fonctions particulières, les Etats parties à la Charte sont

⁷² Réclamation n° 27/2004.

⁷³ Voir par exemple les décisions CEDH *Öneryıldız c. Turquie* (2004), *Moldovan c. Roumanie* (2005), *Lopez-Ostra c. Espagne* (1991), *Geurra c. Italie* (1998), *Moreno-Gomez c. Espagne* (2005).

⁷⁴ Dans son rapport 2007, le CESD a demandé des informations complémentaires à l'Italie sur les mesures prises et leur effectivité en matière de lutte contre l'exposition au plomb et à l'amiante.

⁷⁵ Conclusions 2003, France, p. 235.

⁷⁶ *FEANTSA c. France*, Réclamation No39/2006, para 67.

⁷⁷ Conclusions 2003, France, p. 235 et s..

tenus, au titre de leurs obligations internationales, de s'assurer que chacune de ces responsabilités soit correctement exercées. Ainsi, la responsabilité ultime de la déclinaison des politiques publiques, impliquant au minimum, une supervision et une régulation de l'action locale, repose sur l'Etat. Il doit être capable « *de faire état des diligences concrètes conduites par les autorités locales et de ses propres diligences en vue de s'assurer de l'effectivité des actions locales* ». ⁷⁸

Dans chaque pays européen, on assiste à la mise en place d'un système de régulation qui se déploie dans la réglementation de l'immobilier et les dispositifs de contrôle de ce secteur. La réglementation de l'immobilier pose des prescriptions quant à la qualité minimale assurant que les bâtiments soient sécurisés, sains, efficaces énergétiquement et accessibles à toute personne vivant et travaillant aux alentours. Les dispositifs de contrôle visent à garantir la pleine application de ces prescriptions.

Les termes et les champs couverts par la réglementation de l'immobilier sont à peu près identiques dans les pays de l'Union Européenne. Pourtant, il existe des différences notables qui dépendent de l'auteur des réglementations, de leur organisation et de leur formulation, du rôle des normes nationales et de la mesure dans laquelle les prescriptions réglementaires s'appliquent au parc existant. ⁷⁹

Du côté du système de production, la Directive « Produits de Construction » ⁸⁰ promeut une harmonisation des éléments de construction à travers l'UE. ⁸¹ De nombreuses décisions de la Commission ont été prises à partir de cette directive. ⁸²

L'effectivité du droit à un logement adéquat requiert sa protection juridique par des procédures de recours appropriées. Les habitants doivent pouvoir y accéder conformément à leurs moyens financiers et bénéficier de décisions *juridiques et extra-juridiques* impartiales. ⁸³ Toute procédure contentieuse doit être efficace. ⁸⁴

Le CEDS conclut que les progrès insuffisants en matière d'éradication des logements hors-normes et le manque de commodités appropriées pour un large nombre de ménages constituent une violation de l'article 31.1 de la charte sociale révisée. ⁸⁵

Hébergement temporaire

L'adéquation des logements d'urgence ou des foyers d'accueil a également été examinée par le CEDS. Dans *ERRC c. Bulgarie* ⁸⁶, il a encore insisté sur le fait que la fourniture d'un hébergement temporaire ne peut pas être considérée comme satisfaisante et que les individus doivent se voir proposer un logement au statut ordinaire dans un délai raisonnable. Dans *Feantsa c. France*, le CEDS conclut :

⁷⁸ *European Roma Rights Center (ERRC) c. Italie*, Réclamation n° 27/2004, para 26 ; *FEANTSA c. France*, Réclamation n° 39/2006, para 79.

⁷⁹ Voir Pedro, J. B., Meijer, F. and Visscher, H. (2009), "Comparison of tasks and responsibilities in the building control systems of European Union countries", in Proceedings of COBRA 2008 - The construction and building research conference of the Royal Institution of Chartered Surveyors, RICS, London, p. 1339-1355.

⁸⁰ Directive 89/106/CEE du 21 Décembre 1988 sur les lois et dispositions administratives relatives aux produits de construction.

⁸¹ Voir également la communication de la Commission sur l'interprétation de la Directive 89/106/CEE concernant les produits de construction en matière de résistance mécanique et stabilité, résistance au feu, hygiène santé et environnement, sécurité d'usage, protection contre le bruit, économie d'énergie et performance thermique.

⁸² Disponibles sur : http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/construction/documents/legislation/fire-cpd/index_en.htm

⁸³ Conclusions 2003, France, p. 239.

⁸⁴ *FEANTSA c. France*, réclamation n° 39/2006, paras 80-81.

⁸⁵ Réclamation n° 39/2006, para 81.

⁸⁶ Réclamation n° 31/2005, para. 34.

« Pour ce qui est des conditions de vie dans les structures d'accueil, le Comité estime qu'elles doivent respecter la dignité des personnes et qu'un accompagnement doit être systématiquement proposé pour aider ceux qui s'y trouvent à acquérir la plus grande autonomie possible. Il rappelle également que les formules temporaires d'hébergement, fût-ce dans des conditions décentes, ne peuvent être considérées comme une solution satisfaisante et qu'il faut offrir à ceux qui y ont recours un logement d'un niveau suffisant dans un délai raisonnable. »⁸⁷

Le CEDS considère qu'il serait positif de généraliser la conversion des centres d'urgence en foyers ouverts 24h/24h, et que toute proposition d'accueil dans ces centres amène à court ou moyen terme à une solution de logement autonome.⁸⁸

Le droit à une aide sociale et à une aide au logement

Bien que le droit au logement ne soit pas spécifiquement reconnu par la Charte des droits fondamentaux, l'article 34(3) sur la sécurité sociale et l'aide sociale dispose :

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

Les Explications précisent que ce paragraphe 34(3) de la Charte « s'inspire de l'article 13 de la Charte sociale européenne et des articles 30 et 31 de la Charte sociale révisée, ainsi que du point 10 de la Charte communautaire. Il doit être respecté par les politiques fondées sur l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

Ainsi, l'interprétation de l'article 34(3) s'appuiera sur la jurisprudence du Comité européen des Droits Sociaux précisée ci-dessus. Toutefois, la rédaction de l'article 34(3) est clairement distincte, ce qui signifie qu'un droit spécifique à l'aide sociale et à l'aide au logement est reconnu et doit être respecté. Par exemple, l'article 34(1) sur la sécurité sociale dispose simplement que « l'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ... »

Le CEDS a conclu que l'aide sociale devait être garantie comme un droit subjectif. Cela signifie qu'elle ne doit pas dépendre exclusivement d'une décision laissée à la discrétion de l'administration et que le respect d'un tel droit doit pouvoir être *porté par un droit opposable « réclamé devant les tribunaux »*.⁸⁹ Le système d'assistance doit être universel en ce sens qu'il doit être accessible à toute personne sur le critère exclusif de ses besoins. L'assistance doit être garantie aussitôt que le besoin apparaît, c'est-à-dire que la personne en question n'est pas en mesure de disposer par ses propres moyens « *des ressources nécessaires pour mener une vie décente et répondre de manière appropriée aux besoins élémentaires* ». ⁹⁰

Une condition de durée de résidence dans le pays ou dans une partie de son territoire (distincte des enjeux de droit au séjour) n'est pas conforme à l'article 13.⁹¹

Concernant les articles 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée (protection sociale et droit au logement), un corpus de jurisprudence du CEDS a vu le jour, à partir de ses

⁸⁷ Réclamation n° 39/2006, para 108.

⁸⁸ Réclamation n° 39/2006, para 109.

⁸⁹ Voir l'interprétation de l'article 13(1) par le CEDS (digest de jurisprudence), voir aussi L. Samuel *Fundamental social rights – Case law of the European Social Charter*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2002, p. 307.

⁹⁰ Conclusions X-2, Espagne, p. 121; Conclusions XIII-4, Statement of Interpretation, Article 13, pp. 96-97.

⁹¹ Conclusions XVIII-1, République Tchèque, p. 238.

conclusions sur le respect des droits concernés dans les Etats et de ses décisions en réponses aux réclamations collectives.⁹²

L'article 30 sur le droit de chacun à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale est rédigé comme suit :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

- a. à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;*
- b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »*

Le CEDS a affirmé que cet article impose aux Etats parties d'adopter une approche globale et coordonnée qui associe une grille d'analyse, un ensemble de priorités et de mesures destinées à prévenir et lever les obstacles à l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Sont également exigés des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris la société civile et les personnes affectées par la pauvreté et l'exclusion sociale.⁹³

L'article 31, lui, a été décrit plus haut et croise les considérants sur l'article 16.

Les Explications précisent que l'Union doit respecter l'article 34(3) *« dans le cadre des politiques fondées sur l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne »*. L'article 153 (ancien article 137 du TCE) prévoit que l'Union devra soutenir et compléter les activités des Etats membres dans des domaines incluant la lutte contre l'exclusion sociale. A cette fin, la Parlement européen et le Conseil, *« pourraient adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre Etats membres par le biais d'initiatives 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, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. »*

Toutefois, il n'existe jusqu'à présent pas d'invitation spécifique à l'adoption, par le moyen de Directives, de prescriptions minimales pour une amélioration graduelle du respect des droits énoncés, ni de mention de la lutte contre l'exclusion dans l'article 34 lui-même. En tout état de cause, l'article 153(4) dispose :

*« Les dispositions arrêtées en vertu du présent article:
— ne portent pas atteinte à la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale et ne doivent pas en affecter sensiblement l'équilibre financier ;
— ne peuvent empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes compatibles avec les traités. »*

Définitions du logement adéquat

Bien qu'indirectement liée aux enjeux du droit au logement, l'idée de normes communes du logement adéquat dans l'UE a progressé dans les suggestions de politiques sociales depuis

⁹² Pour une analyse des obligations faites aux Etats par la Charte européenne sociale révisée, voir M. Mikkola, *Social Human Rights in Europe*, Legisactio Oy, 2010 ; Conseil de l'Europe, Haut Commissaire aux Droits de l'Homme, *Recommandation du Haut Commissaire aux Droits de l'Homme sur la mise en œuvre du droit au logement*, 2009.

⁹³ Voir en particulier Conclusions 2003, France, p. 214.

2000.⁹⁴ En décembre 2001, le Conseil européen de Laeken a adopté un rapport du Comité de la protection sociale, comprenant dix-huit indicateurs d'exclusion sociale... mais les besoins en logement et le sans-abrisme n'en faisaient pas partie.⁹⁵ Le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale, en charge du développement d'indicateurs susceptibles d'être adoptés par les Etats dans leurs plans d'action nationaux, a acté en 2001, dans la perspective de normes communes de logement suffisant :

« Nos discussions ont révélé qu'il ne serait ni possible ni souhaitable de s'accorder sur une définition européenne large de normes minimales d'habitat. Nous avons considéré que les conditions nationales (déterminées par la culture, le climat, etc.) étaient trop disparates et que des définitions nationales de normes minimales acceptables devraient être utilisées. »⁹⁶

Pourtant, la *Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri* (FEANTSA) a développé une grille d'indicateurs du mal-logement et du sans-abrisme, qui identifie trois domaines constitutifs de l'habitat, l'absence d'un seul suffisant à caractériser le mal-logement. Etre logé peut être compris comme : disposer d'un bâti (ou d'un espace) décent, adapté à la satisfaction des besoins de la personne et de sa famille (champ matériel) ; être en mesure d'assurer son intimité et d'entretenir des relations sociales (champ social) ; bénéficier d'une jouissance exclusive, d'une sécurité d'occupation et d'un titre protégé en droit (champ légal).⁹⁷ La Typologie européenne sur le sans-abrisme et l'exclusion par le logement (Ethos) de la Feantsa distingue différents types de situations :

- les *sans-toit* (sans solution d'aucune sorte, dormant à la rue)
- les sans-logis (avec une place où dormir, mais temporairement, dans des institutions ou des foyers)
- les précaires (menacés d'une sévère exclusion due au manque de protection locative, à une expulsion, aux violences domestiques)
- les mal-logés (vivant en caravanes sur des campements illicites, dans des logements exigus ou insalubre).⁹⁸

L'impact de la Charte des droits fondamentaux

Bien que l'article 34(3) ne conduise pas directement à une production normative sur l'aide sociale et l'aide au logement, les institutions et agences de l'UE, ainsi que les Etats membres qui déclinent le droit européen doivent reconnaître et respecter les droits qui y sont reconnus et dont la clarification est établie par la jurisprudence du CEDS. Il est également indubitable que les prescriptions en matière d'habitat issues de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du CEDS vont devenir un élément intégral de l'interprétation des obligations issues de la Charte des droits fondamentaux, dans la manière dont les institutions publiques transposeront et prendront en compte le droit européen.⁹⁹

A présent, il se peut qu'à travers les arbitrages entre droits nationaux et droit européen, la capacité jusqu'ici cachée de la Charte émerge des limbes. Alors que l'article 51(2) de la Charte énonce qu'elle n'étend pas le champ d'application du droit européen, plusieurs secteurs apparaissent où le droit européen s'applique et affecte le droit au logement, sachant

⁹⁴ Voir Doherty, J. Frazer, H., Marlier, E. & Nicaise I. *A social inclusion roadmap for Europe 2020*, (Antwerp, Garant, 2010).

⁹⁵ voir http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_en.pdf.

⁹⁶ Comité Protection Sociale, sous-groupe Indicateurs. October 2001, paras. 56-58.

⁹⁷ Voir Edgar et al. (2007), *Measurement of Homelessness at European level*. Disponible sur : http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2007/study_homelessness_en.pdf

⁹⁸ Voir FEANTSA sur : <http://feantsa.horus.be/code/FR/pg.asp?Page=546>

⁹⁹ Voir *Droit au logement : le devoir d'assurer un logement pour tous*, CommDH/IssuePaper(2008)1 Strasbourg, 25 avril 2008.

que les instances et agences¹⁰⁰ de l'Union comprennent entre autres, la Banque centrale européenne et la Commission européenne.¹⁰¹

Une série de mesures ont été prises par la Commission pour s'assurer que les instances de l'Union satisfont aux exigences de la Charte. La « stratégie pour une mise en œuvre effective de la Charte par la Commission »¹⁰² dispose :

« L'objectif de la politique qu'entend développer la Commission après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne est de rendre les droits fondamentaux contenus dans la Charte aussi effectifs que possible dans l'Union. L'Union doit être exemplaire à cet égard. La Charte n'est pas un texte porteur de valeurs abstraites mais un instrument qui permet aux personnes de jouir des droits qui y sont énoncés lorsqu'elles se trouvent dans une situation qui relève du droit de l'Union. Pour cette raison, la Commission concentrera son effort sur la mise en œuvre effective de la Charte. »¹⁰³

Il fait désormais partie de la routine de la Commission de vérifier si ses initiatives réglementaires et les décisions qu'elle prend sont compatibles avec la Charte. La Stratégie dispose que les droits fondamentaux peuvent, sous certaines conditions, être sujets à limitations, mais que ces restrictions doivent être définies en droit, en respectant l'essence des droits énoncés et le principe de proportionnalité, et « doivent être nécessaires et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de la protection des droits et libertés d'autrui. »¹⁰⁴ Une check-list des droits fondamentaux est utilisée par la Commission et recommandée par la Stratégie.

La « Check-list » des droits fondamentaux

1. *Quels sont les droits fondamentaux concernés ?*
2. *S'agit-il de droits absolus (qui ne peuvent être soumis à aucune limitation – par exemple, la dignité humaine et l'interdiction de la torture) ?*
3. *Quel sont les impacts des différentes options politiques envisagées sur les droits fondamentaux? S'agit-il d'impacts positifs (promotion des droits fondamentaux) ou négatifs (limitations des droits fondamentaux) ?*
4. *Les options ont-elles à la fois des impacts positifs et négatifs en fonction des droits fondamentaux concernés (par exemple, impact négatif sur la liberté d'expression et positif sur la propriété intellectuelle) ?*
5. *Les limitations éventuelles des droits fondamentaux seraient-elles formulées d'une manière précise et prévisible ?*
6. *Est-ce que, le cas échéant, des limitations apportées aux droits fondamentaux:*
 - *seraient nécessaires pour réaliser un objectif d'intérêt général ou pour protéger les droits et libertés d'autrui (lesquels) ?*
 - *seraient proportionnées à l'objectif poursuivi ?*
 - *respecteraient le contenu essentiel des droits fondamentaux concernés ?*

Etabli par la Commission, le *Rapport sur l'application de la Charte des droits fondamentaux*

¹⁰⁰ Voir Règlement (EC) n° 58/2003 du 19 décembre 2002 déclinant le statut des agences exécutives qui doivent être intégrées avec certains objectifs dans la gestion des programmes communautaires.

¹⁰¹ Pour le détail des institutions et agences de l'UE, voir http://europa.eu/institutions/index_fr.htm

¹⁰² Voir la Communication de la Commission, *Stratégie pour une mise en œuvre effective de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne*, 2010. Voir aussi la Communication de la Commission, *Rapport sur la méthodologie d'évaluation systématique et rigoureuse de la conformité à la Charte des droits fondamentaux*, 2009 ; Comité Libertés Civiles du Parlement Européen, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union Européenne*, mise en œuvre effective après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, 2009 ; Conseil de l'Union Européenne, *Projet de conclusions du Conseil sur le rôle du Conseil de l'Union Européenne pour assurer la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, février 2011.

¹⁰³ COM (2010)Final Brussels, 19.10.2010, p. 3.

¹⁰⁴ COM (2010)Final Brussels, 19.10.2010, p. 4.

de l'Union Européenne (2010)¹⁰⁵, souligne qu'il y a un besoin urgent de mieux informer la population sur les situations dans lesquelles la Charte s'applique et sur la manière de faire valoir ses droits lorsqu'ils sont bafoués. En outre, le Rapport rappelle que la Commission dispose du pouvoir d'enclencher une procédure d'infraction contre un Etat membre qui violerait la Charte dans la mise en œuvre du droit européen¹⁰⁶.

De fait, la Charte a déjà impacté le droit européen dans deux affaires importantes.

Dans *Volker und Markus Schecke and Eifert*¹⁰⁷, la CJUE déclare les règles de publication d'informations sur les bénéficiaires de subventions dans le cadre de la politique agricole commune invalides, car elles n'assuraient pas un juste équilibre entre l'intérêt de l'Union à garantir la transparence de ses décisions en matière de meilleur usage des fonds publics, d'une part, et les droits fondamentaux tels que définis par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux, d'autre part.

Dans *Test-Achats ASBL c. Belgique*¹⁰⁸, la CJUE déclare l'article 5(2) de la Directive 2004/113/CE du 13 décembre 2004, déclinant le principe d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès et la fourniture de biens et services invalide à partir du 21 décembre 2012. La Cour a fondé son jugement sur la manière dont les dispositions devaient être définies en conformité avec les obligations issues de la Charte :

« 15. Par la première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2004/113 est valide au regard du principe d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes.

16. *L'article 6 UE, auquel se réfère la juridiction de renvoi dans ses questions et qui est mentionné au premier considérant de la Directive 2004/113, disposait à son paragraphe 2 que l'Union Européenne respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et les libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres en tant que principes généraux du droit communautaire. Ces droits fondamentaux sont incorporés dans la Charte qui, à partir du 1^{er} décembre 2009, a la même valeur juridique que les Traités.*

17. *Les articles 21 et 23 de la Charte énoncent que, d'une part, est interdite toute discrimination fondée sur le sexe et, d'autre part, l'égalité entre les hommes et les femmes doit être assurée dans tous les domaines. Le quatrième considérant de la directive 2004/113 se référant explicitement à ces articles, il convient d'apprécier la validité de l'article 5, paragraphe 2 de cette directive au regard desdites dispositions de la Charte (voir, en ce sens, arrêt du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, paragraphe 46). »*

A partir de cette décision, il est clair que toute disposition du droit européen peut être considérée comme invalide par la CJUE si elle contrevient aux droits reconnus par la Charte.

L'article 51(1) de la Charte précise que ses dispositions s'appliquent uniquement dans le cadre de la mise en œuvre du droit européen par les Etats membres. Dans *Wachauf*, la CJUE a considéré que l'obligation de conformité aux droits fondamentaux de l'UE s'étend à toute décision des Etats membres qui croiserait le champ du droit européen. « *Ainsi, dans toute réglementation nationale liée à une des libertés fondamentales protégées par les Traités, par quelque règle ou directive, ou les recommandations découlant de la protection des droits fondamentaux par le cadre légal européen, s'imposent aux Etats Membres lorsqu'ils*

¹⁰⁵ Bruxelles, 30.3.2011, COM(2011) 160 Final.

¹⁰⁶ Ibid, p. 4

¹⁰⁷ Affaires jointes C-92/09 et C-93/09.

¹⁰⁸ Case C-236/09 (Mars 2011).

déclinent la réglementation communautaire. »¹⁰⁹

Pour relativiser, dans le cas *Laval*¹¹⁰, la CJUE a reconnu les limites des capacités contraignantes de la Charte des droits fondamentaux sur le droit européen. Elle a considéré que le droit fondamental à une action collective, tel que défini par la Charte sociale européenne, la Charte des droits fondamentaux ou d'autres outils internationaux protégeant les droits humains, ne bridait pas les articles 43 et 49 du Traité CE sur le droit d'établissement et la libre prestation de service (et le détachement des travailleurs dans ce cadre). Il est important de souligner que ce dossier a été jugé avant que la Charte des droits fondamentaux n'acquiesce une force juridique équivalente à celle des traités. Aujourd'hui il se pourrait que la décision soit différente et il pourrait encore exister des limites aux libertés fondamentales de mouvement des capitaux, des biens et des travailleurs et d'installation. L'article 52(1) de la Charte accepte que des limitations puissent être imposées par l'exercice de droits contingents, mais reste stricte sur les conditions d'invocation de ces droits :

*« Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».*¹¹¹

Conclusion

Dans cet article, nous avons insisté sur les Traités et les développements de la jurisprudence de la CJUE, sur le passage statutaire du « travailleur migrant » au « citoyen » et sur le potentiel de la Charte des droits fondamentaux à protéger le droit au logement, comme d'autres droits sociaux, des citoyens européens et, plus globalement, de toute personne régie par le droit européen. De nombreux autres fils mériteraient d'être tirés pour préciser le champ et l'intensité avec lesquels les droits sociaux encadrent désormais la construction européenne. Il serait notamment opportun de tester cet encadrement dans les tribunaux locaux par les questions préjudicielles, d'évaluer la « Check-list des droits fondamentaux » de la Commission et d'encourager le dépôt de plaintes auprès d'elle dans les situations de violation des droits sociaux, ici du droit au logement.

Les acteurs de la défense des ménages en matière de logement pourraient utilement recourir à ces dispositifs et porter des « dossiers tests » pour clarifier la nature et le champ des obligations issus des principaux articles de la Charte des droits fondamentaux, développés plus haut.¹¹²

De fait, on aurait pu s'attendre à ce que l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, mise sur pied en 2007¹¹³, ait développé un mécanisme pour ces dossiers-test, mais il semble que la

¹⁰⁹ Voir aussi, Cas C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorasi c. Dimotiki Etairia Pliroforisis*, 1991. Dans ce dossier, la CJUE a conclu que lorsque la réglementation d'un Etat membre se trouve dans le champ du droit européen et qu'une question préjudicielle est formulée auprès de la Cour, celle-ci doit fournir tous les critères d'interprétation dont peut avoir besoin la Cour nationale pour déterminer si cette réglementation est compatible avec les droits fondamentaux dont la Cour assure l'observation et qui découlent de la Charte des droits fondamentaux.

¹¹⁰ Cas C-341/05 [2008].

¹¹¹ Voir Tans, S. Rapport sur le dossier *Laval*, 18 Décembre 2007 (C-341/05) et *Viking*, 11 Décembre 2007 (C-438/05), *European Journal of Migration and Law* 10(2008) 249-275.

¹¹² Voir les versions consolidées du *Traité de l'Union Européenne et du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne*. Article 267 (ex Article 234 TCE).

¹¹³ Voir le Règlement (CE) n° 168/2007 du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'article 2 précise que l'objectif de l'Agence est de fournir assistance et expertise en matière de droits fondamentaux aux institutions de l'Union et aux Etats membres qui mettent en œuvre le droit européen, lorsqu'ils prennent des mesures ou définissent des politiques dans leurs champs de compétences respectifs, afin de respecter parfaitement les droits fondamentaux. L'article 4(2) dispose que l'Agence ne peut qu'exprimer une opinion, lorsqu'elle lui est demandée par la Commission, et ne peut mettre en

nature de son travail soit plutôt définie par les nécessités diplomatiques de l'agenda politique des institutions européennes et des États et selon des approches thématiques.¹¹⁴ Cette faiblesse institutionnelle de l'Agence, l'outil politique de la défense des droits, ne fait que renforcer l'importance d'activer les outils juridiques de protection des droits sociaux fondamentaux. La possibilité est désormais ouverte aux citoyens de l'Union et aux migrants de défendre leur droit au logement, juridiquement défini et justiciable, grâce à la Charte des droits fondamentaux qui offre des possibilités inédites de développement d'une « citoyenneté européenne » enfin dotée de substance.

cause la conformité des pratiques des États devant une juridiction. Pour une analyse des compétences limitées de l'Agence, voir P. Kenna, *Droit au logement, droits de l'homme*, Feantsa, 2005.

¹¹⁴ Cela peut limiter le type de droits sur lesquels elle peut travailler. Dans son plan 2007-2012, elle a exclu l'analyse des droits sociaux (dont le droit au logement), bien qu'un travail soit engagé sur les discriminations et susceptible de croiser certains pans du droit au logement. Voir la Décision 2008/203/CE du Conseil du 28 février 2008 portant application du règlement (CE) n° 168/2007 en ce qui concerne l'adoption d'un cadre d'intervention pluriannuel pour l'Agence des droits fondamentaux pour 2007-2012. L'article 2 définit les domaines thématiques : (a) racisme, xénophobie et intolérance ; (b) discriminations fondées sur le genre, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à des minorités et toute combinaison de ces facteurs ; (c) l'indemnisation des victimes ; (d) les droits de l'enfant, incluant leur protection ; (e) le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des migrants ; (f) les visas et le contrôle aux frontières ; (g) la participation des citoyens l'Union à son fonctionnement démocratique ; (h) la société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données personnelles ; (i) l'accès à une justice indépendante et efficace.