



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 30 juin 2009

CommDH(2009)5
Original : version anglaise

RECOMMANDATION

DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME SUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	5
2. MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT	5
2.1 Principales sources juridiques	5
2.2 Obligation des Etats d'appliquer les droits relatifs au logement.....	6
2.3 Justiciabilité des droits relatifs au logement	7
2.4 Effectivité des droits	9
2.5 Suivi	9
3. NORMES EUROPEENNES	10
3.1 Accessibilité du logement	10
3.1.1 Sécurité contractuelle	10
3.1.2 Disponibilité.....	11
3.1.3 Attribution des logements	11
3.2 Niveau suffisant du logement	12
3.2.1 Normes.....	12
3.2.2 Habitabilité	12
3.2.3 Adaptation à la situation de l'occupant	12
3.3 Mesures face à l'état de sans-abri	13
3.3.1 Prévention de l'exclusion	13
3.3.2 Réduction du nombre de sans-abri.....	14
3.4 Coût abordable du logement.....	14
3.4.1 Aide à l'accession à la propriété et logements à prix modéré	15
3.4.2 Subventionnement	15
4. EGALITE DE TRAITEMENT.....	16
4.1 Principales sources juridiques	16
4.2 Conséquences pratiques.....	17
4.3 Mesures positives visant certaines catégories de population.....	18
4.3.1 Personnes handicapées	18
4.3.2 Familles, enfants et adolescents.....	18
4.3.3 Travailleurs migrants.....	19
4.3.4 Personnes âgées.....	19
4.3.5 Roms et Gens du voyage	19
4.3.6 Femmes et femmes victimes de violences	20
4.3.7 Personnes déplacées	20
5. RECOMMANDATIONS.....	21

Remerciements

Le Commissaire tient à remercier MM. Padraic Kenna, Matti Mikkola et Tom Mullen, consultants externes, pour leur contribution à l'élaboration de la présente recommandation.

Résumé

Pour beaucoup d'habitants en Europe, le logement est un problème de taille que la crise économique actuelle ne fait qu'aggraver. Nombreux sont ceux qui ne peuvent accéder au marché immobilier, d'autres n'ont pas de toit ou vivent dans des locaux impropres à l'habitation. On compte parmi les personnes exposées aux plus grandes difficultés les Roms et les Gens du voyage, les victimes de violences familiales, beaucoup de personnes handicapées, les réfugiés, de nombreux migrants, des personnes déplacées, des locataires en situation précaire, certaines minorités nationales et d'autres groupes faisant l'objet de discriminations ainsi que des travailleurs défavorisés.

Dans ce contexte, le droit au logement acquiert une importance accrue. Il peut inspirer et offrir des réponses cohérentes et concrètes au phénomène des sans-abri et favoriser l'égalité et la non-discrimination dans les systèmes de logement.

De manière générale, l'expression « droit au logement » peut être défini comme « le droit de vivre quelque part en sécurité, en paix et dans la dignité », même si on peut considérer que le droit au logement désigne aussi un ensemble de droits plus spécifiques ayant trait au logement convenable et aux conditions de vie suffisantes. Ce droit est capital non seulement pour la jouissance d'autres droits sociaux, économiques et culturels mais aussi pour l'exercice effectif des droits civils et politiques. Les grands instruments internationaux garantissant les droits relatifs au logement portent sur de nombreux aspects de cette définition du droit au logement. Les plus importants sont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ONU), la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne révisée (Conseil de l'Europe).

Les Etats se sont fixés comme objectif l'application pleine et entière des droits en question et se sont engagés à mettre en œuvre progressivement ces droits par tous les moyens appropriés. En principe, la réalisation de cet objectif exige l'adoption d'une stratégie nationale relative au logement assortie de sous-objectifs et un suivi effectif de la situation. La prévention de l'exclusion liée au logement, y compris la protection contre les expulsions forcées, devrait être l'un des principaux objectifs de cette stratégie.

Les obligations internationales doivent être dûment prises en compte dans l'ordre juridique interne. Les individus ou les groupes victimes d'un déni du droit au logement doivent avoir accès à des voies de recours ou à des moyens de réparation. Les gouvernements doivent répondre de leur action. Il est également important que les gouvernements s'engagent à superviser les mesures prises par les autorités locales ou régionales ou d'autres services chargés de mettre en œuvre les droits relatifs au logement. Il importe que l'individu ait la possibilité de saisir la justice pour faire valoir ces droits.

Le Comité européen des Droits sociaux et la Cour européenne des droits de l'homme ont défini dans leur jurisprudence des normes européennes portant sur les droits relatifs au logement, normes dont les principales composantes sont l'accessibilité, le niveau suffisant et le coût abordable du logement ainsi que la prévention et la réduction de l'état de sans-abri. Il conviendrait d'utiliser ces normes pour préciser les obligations légales et les normes minimales à prendre en compte pour la mise en œuvre du droit au logement et l'élaboration d'indicateurs de suivi.

Les droits relatifs au logement doivent être mis en œuvre dans le respect du principe de non-discrimination énoncé dans les instruments applicables de protection des droits de l'homme. Toute mesure prise par un Etat pour améliorer le logement de sa population doit être non discriminatoire. Cela étant, il est souvent nécessaire de prendre des mesures positives à l'intention des groupes défavorisés afin d'assurer une véritable égalité d'accès aux droits. Les droits relatifs au logement devraient aussi être intégrés au domaine d'application de la législation générale relative à la non-discrimination.

1. Introduction

Pour beaucoup d'habitants en Europe, le logement est un problème de taille que la crise économique actuelle ne fait qu'aggraver. Nombreux sont ceux qui ne peuvent accéder au marché immobilier, ni pour acheter ni pour louer. D'autres n'ont pas de logement ou, s'ils en ont un, vivent dans la peur. De plus en plus de personnes dorment à l'entrée des immeubles, dans des squats, des bâtiments abandonnés et d'autres lieux impropres à l'habitation. Par ailleurs, le logement n'est plus seulement un foyer ; il est aussi devenu un bien d'une valeur marchande alors même que l'offre de logement social et public a diminué. On compte parmi les personnes exposées aux plus grandes difficultés les Roms et les Gens du voyage, les victimes de violences familiales, beaucoup de personnes handicapées, les réfugiés, de nombreux migrants, des personnes déplacées, des locataires en situation précaire, certaines minorités nationales et d'autres groupes faisant l'objet de discriminations ainsi que des travailleurs défavorisés¹.

Dans ce contexte, le droit au logement acquiert une importance accrue. Il peut inspirer et offrir des réponses cohérentes et concrètes au phénomène des sans-abri et favoriser l'égalité et la non-discrimination dans les systèmes de logement. Pour mieux comprendre les enjeux du droit au logement, le Commissaire a organisé un atelier d'experts intitulé « Droit au logement : devoirs positifs et droits opposables » à Budapest les 24 et 25 septembre 2007. Il a aussi fait part de ses préoccupations dans le document thématique « Le droit au logement : le devoir de veiller à un logement pour tous » publié le 25 avril 2008.

Conformément au mandat du Commissaire aux droits de l'homme de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme, le respect effectif et la pleine jouissance de ces droits dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que de fournir des conseils et toute information concernant la protection des droits de l'homme (articles 3 et 8 de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres), le Commissaire publie la présente Recommandation sur la mise en œuvre du droit au logement.

2. Mise en œuvre du droit au logement

2.1 Principales sources juridiques

De manière générale, l'expression « droit au logement » peut être défini comme « le droit de vivre quelque part en sécurité, en paix et dans la dignité », même si on peut considérer que le droit au logement désigne aussi un ensemble de droits plus spécifiques ayant trait au logement convenable et aux conditions de vie suffisantes². A l'instar d'autres droits, le droit au logement découle de la dignité inhérente à la personne humaine³. Il est capital non seulement pour la jouissance d'autres droits sociaux, économiques et culturels tels que le droit à l'eau, à l'alimentation, à la santé, à l'éducation et au travail⁴ mais aussi pour l'exercice effectif de droits civils et politiques tels que le droit au respect de la vie privée et familiale. Les grands instruments internationaux garantissant les droits relatifs au logement portent sur de nombreux aspects de la définition du droit au logement ci-dessus.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU (article 11.1) reconnaît « 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 ». L'observation générale n° 4 sur le droit au logement convenable du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU établit les droits minimaux essentiels garantis à toute personne par le droit international public, à savoir la sécurité légale d'occupation, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, la capacité de paiement, l'habitabilité, la facilité d'accès, l'emplacement et le respect du milieu culturel. L'observation générale n° 7 sur « le droit au logement convenable : expulsions

¹ Commissaire aux droits de l'homme, Le droit au logement : Le devoir de veiller à un logement pour tous, document thématique, CommDH/Issue paper(2008)1, 25 avril 2008.

² Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, Observation générale n° 4, par. 7.

³ Préambule du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, Observation générale n° 4, par. 1.

forcées » rappelle que l'Etat « doit s'abstenir de faire procéder à des expulsions forcées et doit veiller à ce que la loi soit appliquée à ses agents ou aux tiers qui procèdent à ces expulsions ».

La Charte sociale européenne révisée de 1996 comprend une disposition spécifique sur le droit au logement (article 31) par laquelle les Etats s'engagent à « prendre des mesures destinées :

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

La situation est jugée convenable dès lors que le logement est accessible, de qualité suffisante et d'un coût abordable, et que nul n'est sans-abri. L'article 31 de la Charte sociale européenne révisée doit être mis en œuvre sans discrimination, conformément à la disposition non limitative de la Charte relative à la non-discrimination (article E).

La Charte sociale européenne révisée et la Charte sociale européenne de 1961 garantissent également le droit à l'assistance sociale et médicale aux personnes ne disposant pas de ressources suffisantes et le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique. Ces droits créent des obligations en matière de logement envers les personnes handicapées, les enfants et les adolescents, et obligent l'Etat à fournir des logements adaptés aux besoins des familles. La Charte, dans ses deux versions, octroie aux travailleurs migrants le droit explicite d'être traités sur un pied d'égalité avec les travailleurs nationaux en matière de logement et aux personnes âgées celui de disposer d'un logement adapté à leurs besoins et à leur état de santé⁵. L'article 30 de la Charte sociale européenne révisée sur le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale prévoit l'obligation pour les Etats de promouvoir l'accès effectif à un certain nombre de services dont le logement.

La Convention européenne des droits de l'homme contient de nombreuses dispositions ayant trait aux droits civils et politiques dont l'interprétation contribue de manière indirecte à l'évolution des droits relatifs au logement. L'article 2 (droit à la vie) peut s'appliquer dans les affaires où un logement ne répond pas aux exigences de sécurité et de santé⁶. L'Etat a l'obligation positive, au titre de l'article 3 (interdiction de la torture), de fournir une protection contre les traitements inhumains ou dégradants également pour ce qui est des conditions de vie ou de logement⁷. L'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) a, du fait qu'il protège le domicile, une importance particulière pour le logement. En effet, le droit d'accéder au domicile, de l'occuper et d'en jouir paisiblement existe. Le concept de domicile est un concept autonome, qui ne dépend pas d'une qualification en droit interne mais seulement de l'existence de liens suffisants et continus d'une personne avec un lieu⁸. En outre, les articles 6 (droit à un procès équitable), 13 (droit à un recours effectif) et 14 (interdiction de discrimination) de la Convention européenne peuvent également, tout comme l'article 1 (protection de la propriété) de son Protocole n° 1, être invoqués dans des affaires touchant aux droits relatifs au logement.

2.2 Obligation des Etats d'appliquer les droits relatifs au logement

Pour ce qui est des droits relatifs au logement, les obligations des pouvoirs publics sont de différents types. Premièrement, l'Etat a l'obligation de s'abstenir de porter atteinte aux libertés, possibilités et à la propriété individuelle. Le droit au respect des biens⁹, par exemple, signifie qu'il ne peut pas s'ingérer dans la jouissance de biens privés sans justification. Cela étant, il y a peu de chances que les pouvoirs publics ne portent jamais atteinte à la propriété privée. Ils doivent donc, pour respecter le plus strictement possible les droits des citoyens, créer des voies de recours en cas d'atteinte à certains droits par des organes de l'Etat ou d'autres dépositaires

⁵ Voir ci-dessous, point 4.3 : Mesures positives visant certaines catégories de population.

⁶ Cour européenne des droits de l'homme, arrêts *Oneryildiz c. Turquie* du 30 novembre 2004 et *Guerra et autres c. Italie* du 19 février 1998.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, arrêts *Moldovan et autres c. Roumanie* (n° 2) du 12 juillet 2005 et *Price c. Royaume-Uni* du 10 juillet 2001.

⁸ Cour européenne des droits de l'homme, arrêts *Buckley c. Royaume-Uni* du 25 septembre 1996, *Chapman c. Royaume-Uni* du 18 janvier 2001 et *Beard c. Royaume-Uni* du 18 janvier 2001.

⁹ Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, article 1 (protection de la propriété). Dans ce contexte, la jouissance d'un logement juridiquement reconnue au plan local peut être assimilée à un droit de propriété.

de l'autorité publique. Deuxièmement, l'Etat est tenu de protéger les droits contre les atteintes portées par d'autres individus ou groupes. Le droit au respect des biens exige aussi que les droits de propriété d'un individu ne soient pas menacés par un autre individu. Troisièmement, l'Etat peut avoir l'obligation positive de prendre les mesures législatives, budgétaires et autres qui s'imposent pour obtenir les résultats voulus en matière de logement. Les Etats se sont fixés comme objectif l'application pleine et entière des droits en question et se sont engagés à mettre en œuvre progressivement ces droits par tous les moyens appropriés.

Pour remplir leurs obligations, les Etats peuvent apporter une assistance matérielle aux individus ou prendre d'autres mesures nécessaires pour leur garantir des conditions matérielles d'un certain niveau, autrement dit un logement de qualité suffisante à un coût abordable. Ces obligations pourraient se traduire par le versement d'allocations (aide au paiement du loyer ou des remboursements de prêts, par exemple), la prestation gratuite de services (de logement à proprement parler ou connexes) ou encore d'autres modes d'intervention économique et sociale comme des mesures réglementaires normatives ou autres en matière de logement. L'article 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée illustrent ce type d'obligations. On parle parfois de trois obligations : le respect, la protection et la mise en œuvre des droits. Notons toutefois que ces obligations ne sont pas vraiment exclusives mais se chevauchent plutôt et que rien n'empêche d'envisager une autre classification.

Les Etats ont une certaine marge d'appréciation pour décider de la forme et des méthodes retenues pour la mise en œuvre des droits relatifs au logement. Leur application peut tenir compte des caractéristiques du système administratif et juridique de chaque pays et de tout autre élément pertinent. Même si des facteurs économiques, tels que les contraintes extérieures peuvent limiter la capacité des pouvoirs publics à remplir leurs objectifs, les obligations de l'Etat – dont l'importance ne fait pas de doute, même en période de récession économique – restent les mêmes¹⁰. En principe, la réalisation de ces objectifs exige l'adoption d'une stratégie nationale de logement assortie de sous-objectifs et un suivi effectif de la situation¹¹. Les obligations doivent être dûment prises en compte dans l'ordre juridique interne. Les individus ou les groupes victimes d'un déni du droit au logement doivent avoir accès à des voies de recours ou à des moyens de réparation. Enfin, des moyens doivent être mis en place pour que le gouvernement puisse répondre de ses actions¹².

2.3 Justiciabilité des droits relatifs au logement

La justiciabilité des droits est l'un des principaux leviers pour les rendre effectifs. Il est généralement admis que les droits civils et politiques sont justiciables. La plupart des Etats ont d'ailleurs prévu des voies de recours accessibles aux victimes d'atteintes à ces droits. Contrairement à ce qu'on laisse parfois entendre, ni la nature ambitieuse des obligations contractées en matière de logement, ni l'aspect économique et social des droits correspondants n'entrave considérablement la possibilité de rendre ces droits justiciables dans les systèmes de droit interne.

Qu'ils soient ou non dotés d'un régime juridique comprenant déjà des droits constitutionnels justiciables en matière de logement, tous les Etats devraient adopter une législation spécifique clarifiant la manière dont les droits garantis par le droit international sont rendus effectifs dans leur juridiction. Ils devraient, par exemple, légiférer sur la garantie de maintien dans les lieux ou sur un droit à l'hébergement pour les sans-abri. Ces mesures seront particulièrement importantes dans les pays où les obligations internationales ne sont pas appliquées dans l'ordre juridique de manière à conférer directement, à elles seules, des droits aux individus dans le système de droit interne. Cependant, même dans les Etats où les individus peuvent invoquer directement les instruments internationaux dans des procédures administratives ou judiciaires, il est souhaitable d'adopter une législation spécifique.

¹⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, Observation générale n° 4, par. 11.

¹¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, Observation générale n° 4, par. 12 et 13.

¹² Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, Observation générale n° 9, par. 1 et 10.

Il existe un certain nombre d'arguments en faveur de la justiciabilité des droits relatifs au logement dans l'ordre juridique interne :

- une législation spécifique est plus à même de préciser clairement qui est responsable de la mise en œuvre des obligations internationales (administration, acteurs privés, etc.) ;
- il est plus probable qu'une législation spécifique donne lieu à la création de recours effectifs contre les atteintes aux droits relatifs au logement ;
- les organes judiciaires nationaux ont tendance à mettre plus volontiers en application la justiciabilité des droits relatifs au logement s'ils doivent interpréter une législation spécifique plutôt que des dispositions plus générales émanant d'obligations conventionnelles ou de garanties constitutionnelles ;
- le processus d'adoption de la législation attire l'attention du pouvoir politique sur les conditions nécessaires à la réalisation effective des droits, autrement dit, sur les ressources requises et l'attribution des responsabilités ;
- l'existence d'une législation spécifique permet aux Etats de mieux évaluer dans quelle mesure ils respectent les normes internationales.

Différentes manières de rendre justiciables les droits relatifs au logement existent. De toute évidence, il faut faire la distinction entre, d'une part, l'utilisation d'organes administratifs pour faire appliquer ces droits – au moyen de procédures administratives, judiciaires ou d'une combinaison des deux – et, d'autre part, la mise en place de voies de recours accessibles aux individus ou aux groupes/ONG agissant en leur nom. La mise en application administrative peut certes être très efficace mais elle devrait l'être davantage encore en pratique si elle était associée à la possibilité d'introduire des recours individuels. En effet :

- il est possible que les organes administratifs disposent de ressources limitées pour assurer un contrôle, détecter les infractions et prendre des mesures ;
- la capacité de recours individuel et collectif multiplie les acteurs, permet aux individus de protéger eux-mêmes leurs droits et tire parti des ressources de la société civile ;
- la possibilité d'agir à titre individuel renforce les chances de détecter les infractions et la probabilité de d'y apporter des solutions ;
- l'augmentation de la fréquence des recours incitera les organes publics et les acteurs privés à respecter les droits relatifs au logement.

Le Comité européen des Droits sociaux a conclu que, pour que le droit au logement soit effectivement appliqué, il faut qu'il soit protégé par des voies de recours suffisantes. Les locataires doivent avoir une possibilité de recours auprès d'un organe judiciaire indépendant, et le coût de la procédure ne doit pas faire obstacle à l'application du droit¹³.

Nombreux sont les exemples de droits liés au logement qui deviennent justiciables dans les Etats parties aux traités applicables en la matière. Beaucoup d'Etats offrent des garanties juridiques de maintien dans les lieux dans le parc public et le secteur locatif social, par exemple en interdisant les expulsions sans l'autorisation d'un juge et sans motifs valables. Certains droits à une assistance matérielle de l'Etat sont aussi parfois rendus justiciables. Tel est le cas, par exemple, dans la législation écossaise sur les droits des sans-abri. La loi de 1987 relative au logement en Ecosse, telle que modifiée, prévoit un droit au logement pour les personnes sans-abri, notamment le droit à un hébergement provisoire pour la totalité d'entre elles et le droit à un hébergement durable pour des catégories de personnes largement définies dans lesquelles entre la majorité des sans-abri. D'ici 2012, le droit à un logement durable sera étendu à tous. Ce droit est opposable devant les juridictions civiles qui peuvent, le cas échéant, obliger les autorités à trouver une solution d'hébergement pour les sans-abri. En France, un droit opposable au logement (DALO) a été établi par la loi du 5 mars 2007 qui prévoit un mécanisme permettant aux demandeurs de faire valoir leur droit à deux niveaux : auprès de commissions départementales de médiation et devant le tribunal administratif.

Pour que ces mesures deviennent effectives, il faut bien évidemment que le nombre d'hébergement libres soit suffisant pour satisfaire les besoins des personnes reconnues comme sans-abri au regard de la loi. L'adoption d'une législation conférant des droits relatifs au logement doit donc s'accompagner d'autres mesures visant à assurer, entre autres, une offre

¹³ Comité européen des Droits sociaux (CEDS), Conclusions 2003, France, p. 239.

suffisante de logements directement par l'Etat ou par le secteur locatif social, l'octroi de prestations sociales et la coordination de l'offre de logements du secteur privé.

2.4 Effectivité des droits

Les Etats doivent veiller à l'effectivité des droits relatifs au logement. Même lorsque des voies de recours judiciaires sont prévues pour un large éventail d'atteintes à ces droits, il importe que l'Etat supervise activement leur mise en œuvre. A cette fin, les pouvoirs publics devraient se pencher sur la manière la plus pertinente de répartir les responsabilités au sein de l'exécutif dans le cadre constitutionnel et gouvernemental. En tout état de cause, il incombe aux gouvernements nationaux, en dernier recours, de respecter leurs obligations internationales relatives à la mise en œuvre du droit au logement¹⁴. Lorsque le logement relève de la compétence des autorités locales ou régionales ou d'autres administrations, les autorités nationales devraient, au minimum, superviser et réglementer leurs actions.

Dans certaines circonstances, les Etats doivent être en mesure de montrer qu'ils obtiennent les résultats escomptés et que leur action n'est pas entravée par une mauvaise application de la législation nationale par les autorités locales ou régionales, par exemple, ou plus généralement, par trop de difficultés à faire appliquer les droits¹⁵. L'inadéquation des voies de recours, la non-application de la législation par l'administration et l'absence de collecte par l'Etat des informations factuelles nécessaires (les données sur les besoins en logements/hébergements pour les sans-abri, par exemple), sont autant d'éléments qui peuvent amener un Etat à manquer à ses obligations¹⁶. Le recueil de données est également essentiel pour mesurer l'étendue des discriminations¹⁷.

En principe, les pouvoirs publics nationaux sont mieux placés que les juridictions internationales pour évaluer si les mesures prises par le gouvernement sont à la hauteur des besoins du pays. Cependant, comme cela a été indiqué par le CEDS, les mesures prises doivent respecter les critères suivants : elles doivent permettre à l'Etat d'atteindre les objectifs fixés 1) à une échéance raisonnable, 2) au prix de progrès mesurables et 3) en utilisant au mieux les ressources disponibles¹⁸. En ce qui concerne le deuxième point, il est clair que dans certains contextes, les Etats devraient aussi mettre en place un dispositif de suivi des progrès, y compris par des indicateurs statistiques.

2.5 Suivi

Au niveau international, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU suit la mise en œuvre des droits relatifs au logement garantis par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il s'efforce de nourrir un dialogue constructif avec les Etats parties qui lui soumettent des rapports périodiques décrivant les mesures législatives, judiciaires, politiques et autres qu'ils ont prises pour garantir aux citoyens la jouissance des droits énoncés par le pacte. Les Etats parties doivent également fournir des données détaillées sur le niveau de mise en œuvre des droits et les domaines dans lesquels se sont fait jour des difficultés particulières à cet égard¹⁹. Le 10 décembre 2008, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté un protocole facultatif se rapportant au pacte qui, une fois ratifié par les Etats parties, donne au Comité des droits économiques, sociaux et culturels compétence pour recevoir et examiner des communications.

¹⁴ CEDS, *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004 et *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, par exemple.

¹⁵ Ibid, voir aussi *Autisme Europe c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003.

¹⁶ CEDS, *FEANTSA c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007.

¹⁷ CEDS, *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, § 27.

¹⁸ CEDS, *Autisme Europe c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 53.

¹⁹ ONU, Doc. E/1989/22, annexe III, Observation générale n° 1 (1989), comprend des lignes directrices pour la présentation de rapports et un questionnaire détaillé précisant les informations nécessaires au Comité pour s'assurer de la conformité d'une situation avec le Pacte.

Le CEDS décide de la conformité ou non à la Charte sociale européenne des situations dans les Etats en s'appuyant sur l'examen des rapports nationaux périodiques que les Etats sont tenus de lui soumettre²⁰. Le comité apprécie, d'un point de vue juridique, la conformité des législations et des pratiques nationales avec les obligations découlant de la Charte pour les parties contractantes concernées²¹. Le Protocole additionnel de 1995 reconnaît aux syndicats, aux organisations patronales et à certaines ONG le droit de faire des réclamations collectives alléguant une application non satisfaisante de la Charte.

Pour assurer un suivi effectif de la conformité des droits relatifs au logement au niveau national, les Etats ont besoin d'un mécanisme pour recueillir en permanence des données et mettre au point des indicateurs relatifs à la mise en œuvre de ces droits, ainsi que d'un système d'enregistrement d'informations détaillées sur toutes les violations constatées. Le suivi représente en effet une part essentielle des obligations de l'Etat relatives à la mise en œuvre de ces droits. Or, à cet égard, les dispositifs de suivi des deux comités susmentionnés peuvent servir d'exemple pour ce qui est des types de données nécessaires au suivi national. Pour instaurer un suivi effectif, il est important de créer un centre de liaison chargé de coordonner les activités de suivi et d'associer au processus les structures nationales des droits de l'homme (y compris le médiateur et les institutions qui s'occupent des questions d'égalité), les partenaires sociaux, les ONG concernées et les défenseurs des droits relatifs au logement. Ce centre de liaison permettrait de rendre compte régulièrement à tous les organes internationaux de suivi des droits relatifs au logement, de faire des comparaisons et d'adopter de bonnes pratiques.

3. Normes européennes

Le Comité européen des Droits sociaux et la Cour européenne des droits de l'homme ont précisé dans leurs jurisprudences les normes européennes portant sur les droits relatifs au logement. Conformément à l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée, les principales composantes de ces normes sont : l'accessibilité, le niveau suffisant et le coût abordable du logement, ainsi que la prévention et la réduction de l'état de sans-abri. Il conviendrait d'utiliser ces normes pour clarifier les obligations légales ayant trait à la mise en œuvre des droits relatifs au logement et à l'élaboration d'indicateurs de suivi.

3.1 Accessibilité du logement

3.1.1 Sécurité contractuelle

Le logement étant le plus gros poste de dépense pour la plupart des ménages, il importe que les contrats de vente ou de location respectent le principe fondamental d'équité et de protection du plus faible, surtout lorsque le marché est asymétrique. Le locataire doit aussi être protégé contre les clauses abusives, les défauts et vices du logement, les hausses de loyer ou les résiliations de bail inconsidérées. En outre, des normes doivent être établies pour protéger juridiquement les locataires contre le harcèlement, les menaces et les expulsions forcées, en particulier. L'accessibilité ne se réduit pas au fait de pouvoir occuper un logement, encore faut-il pouvoir y rester. De ce point de vue, le caractère équitable ou raisonnable des baux est déterminant.

La garantie de maintien dans les lieux est non seulement une mesure permettant d'assurer une meilleure application du droit au logement mais aussi une mesure de prévention des situations imprévisibles de l'état de sans-abri. A cet égard, les premier et deuxième paragraphes de l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée font double emploi. En ce qui concerne la résiliation des contrats, il faut avant tout des critères acceptables, qui soient également valables en cas de privatisation de logements sociaux ou de vente à un tiers.

²⁰ Conseil de l'Europe, Formulaire pour l'établissement des rapports à présenter en application de la Charte sociale européenne de 1961 et le Protocole Additionnel de 1988 adopté par le Comité des Ministres le 26 mars 2008.

²¹ CEDS, Digest de jurisprudence, 1^{er} septembre 2008.

La justification de la notion de préavis est analogue en ce qui concerne les baux de location et les contrats de travail (allongement de la durée du préavis en fonction de la durée du contrat pour reconnaître l'expérience, le zèle et l'intégration du travailleur dans la collectivité). Cela étant, sur les marchés immobiliers sains, les propriétaires doivent aussi bénéficier d'un préavis leur donnant le temps de chercher un nouveau locataire. Leurs intérêts et leurs besoins de protection n'étant pas les mêmes, locataires et propriétaires n'ont pas besoin de la même durée minimum de préavis.

3.1.2 *Disponibilité*

Pour que le droit au logement puisse être étendu à toutes les personnes dans le besoin, il faut que l'offre soit suffisante. Or l'offre dépend 1) de la taille globale du parc de logements, du parc locatif en particulier et, plus spécialement, du parc social et 2) du taux de rotation des ménages, autrement dit, du nombre de logements sociaux disponibles pour de nouveaux occupants. Pour évaluer l'accessibilité, il faut donc essentiellement s'intéresser à l'ensemble du parc, au secteur locatif et, à l'intérieur de celui-ci, au secteur locatif social et à l'attribution des logements de ce parc dont la taille dépend, entre autres, du niveau des opérations de construction et de démolition et des privatisations.

La question de l'application du droit au logement devient celle de savoir comment les personnes les plus vulnérables accèdent à des logements sociaux vacants ou neufs. Si l'offre est insuffisante, le plein exercice de ce droit est impossible. Si, par exemple, 5 % de la population d'un pays vit sous le seuil de pauvreté, il devrait aller de soi que le pays doit disposer d'un parc social locatif représentant un pourcentage du parc total au moins identique pour loger ces personnes. Par ailleurs, pour répondre aux besoins de logement des plus pauvres, l'attribution des logements sociaux doit les concerner prioritairement.

Les personnes dont les revenus sont légèrement supérieurs au seuil de pauvreté peuvent aussi connaître d'énormes difficultés à obtenir un logement au prix du marché et avoir besoin d'accéder au parc social. Outre les personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté et celles qui vivent juste au-dessus, les sociétés doivent aussi attribuer des logements sociaux à des groupes qui en ont besoin pour d'autres raisons. On pourrait en conclure que, pour garantir une offre de logements disponibles pouvant satisfaire toutes les personnes pauvres et tous les individus ou groupes autrement vulnérables, l'Etat devrait se doter d'un parc de logements sociaux représentant de 10 à 30 % de l'ensemble du parc selon les pays. A cette fin, il serait bon d'intégrer dans le parc social des logements à loyer subventionné du secteur privé réglementé.

Tout indicateur général de disponibilité devrait reposer sur la prise en compte simultanée d'un certain nombre de facteurs spécifiques. C'est ce qu'a fait le CEDS associant des indicateurs évaluant les situations en matière d'emploi et les mesures prises pour parvenir au plein-emploi dans différents pays (article 1.1 de la Charte sociale européenne révisée) ainsi que les systèmes de santé (article 11.1). Dans ce contexte, il faut prendre en compte avant tout les besoins en logements sociaux en général et leur indicateur de disponibilité combiné avec les critères d'attribution et le caractère urgent des besoins.

La question des délais d'attente est importante. Un hébergement provisoire peut être proposé en tant que service d'urgence mais si cette solution se prolonge, elle peut contribuer à fragiliser encore la situation de la personne concernée. Le CEDS a considéré que la durée des délais d'attente en hébergement provisoire ne devait pas devenir déraisonnable²². Les critères d'attribution sont aussi un facteur important à prendre en compte pour déterminer les délais d'attente maximum. Si les critères reposent simplement sur le niveau de revenus et de patrimoine, le caractère d'urgence risque d'être négligé.

3.1.3 *Attribution des logements*

Ces derniers temps, les Etats ont pris l'habitude d'attribuer les logements sociaux en fonction des revenus et du patrimoine des demandeurs. Dans certains cas, les personnes dont on

²² CEDS, Conclusions 2003, France, p. 240.

considère qu'elles disposent de revenus ou d'un patrimoine suffisants pour posséder un logement ou en louer un sur le marché privé perdent leur droit à un logement social. Les critères d'attribution de logements sociaux fondés sur les revenus et le patrimoine peuvent ainsi devenir un mécanisme d'exclusion touchant des personnes qui ont véritablement besoin d'un logement social.

L'exclusion peut découler non seulement des critères de revenus imposés par les pouvoirs publics mais aussi des processus d'attribution des logements par les bailleurs sociaux. En effet, certains choisissent de préférence, parmi les personnes répondant aux conditions requises, celles qui ont la meilleure situation financière, les plus solvables. Il arrive donc que les personnes les plus pauvres, les chômeurs, les personnes ayant connues une expulsion ou les membres de minorités ne soient pas prioritaires dans l'attribution des logements par rapport à des personnes moins défavorisées. Dans un contexte où l'offre de logements sociaux disponibles est faible, les critères d'attribution doivent reposer sur l'urgence de la situation du demandeur si l'on veut atteindre l'objectif d'éradication du phénomène des sans-abri.

3.2 Niveau suffisant du logement

3.2.1 Normes

Le Comité européen des Droits sociaux a indiqué qu'il entend par « logement d'un niveau suffisant » un logement salubre, présentant des structures saines, doté de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité), non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux²³. Il estime essentiel que les normes de qualité des logements soient définies par la loi et appliquées non seulement aux nouveaux projets mais aussi, au fil des rénovations, à tous les logements existants, qu'ils soient occupés par les propriétaires ou loués, y compris les logements sociaux. Les Etats sont libres de définir les mesures qu'ils prennent pour surveiller que les normes sont bien respectées et, en particulier, que les services publics de l'eau, de l'électricité et des communications ne sont pas interrompus²⁴.

3.2.2 Habitabilité

Les principales dispositions relatives à l'habitabilité en Europe sont l'article 31.1 de la Charte sociale européenne révisée et les articles 2 (droit à la vie), 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants) et 8 (respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme. En principe, est habitable un logement qui répond aux exigences en matière de sécurité, de santé et d'hygiène. D'après les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et du CEDS²⁵, le logement doit aussi posséder des éléments de confort essentiels dont l'utilisation est étroitement liée à certaines prestations de service public (eau, chauffage et éclairage).

Pour ces deux instances, l'évaluation de l'habitabilité du logement doit tenir compte de son environnement immédiat. Dans un arrêt de 1998 relatif à la pollution causée par une usine chimique située à proximité d'un quartier résidentiel, la Cour « rappelle que des atteintes graves à l'environnement peuvent toucher le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à leur vie privée et familiale »²⁶. Le CEDS a rendu en 2006 une décision similaire concernant le danger de l'exploitation du lignite pour la santé²⁷.

3.2.3 Adaptation à la situation de l'occupant

²³ CEDS, Conclusions 2003, Slovaquie, p. 539.

²⁴ CEDS, Conclusions 2003, France, p. 235.

²⁵ CEDS, Conclusions 2003, France, p. 235 ; voir aussi *FEANTSA c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 76.

²⁶ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Guerra et autres c. Italie* du 19 février 1998 et arrêt *Fadeyeva c. Russie* du 9 juin 2005.

²⁷ CEDS, *Fondation Marangopoulos pour les Droits de l'Homme c. Grèce*, réclamation n° 30/2005, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006.

La taille, l'environnement et la localisation du logement par rapport aux lieux de travail des occupants, aux établissements scolaires et aux services sociaux font qu'il est plus ou moins adapté à leurs besoins. Il faut ajouter à cela la prise en compte des origines culturelles des occupants²⁸. Le CEDS ne s'est prononcé que sur l'un de ces quatre facteurs, la taille : « 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 »²⁹. Il n'a pas encore pris clairement position sur les autres aspects.

Cela étant, le principe fonctionnel de l'inclusion, qui est au cœur de la Charte, est un bon point de repère pour évaluer l'adaptation d'un logement au plan culturel. Ce principe veut que les personnes d'origines sociales, ethniques ou culturelles différentes ne soient pas regroupées par immeubles ou par quartiers mais restent, au contraire, au contact les unes des autres³⁰. Il importe néanmoins que les politiques de mixité sociale soient transparentes et non discriminatoires³¹.

3.3 Mesures face à l'état de sans-abri

Pour le CEDS : « par sans-abri, il y a lieu d'entendre les personnes ne disposant pas légalement d'un logement ou d'une autre forme d'hébergement décent »³². Le Comité a par ailleurs exigé que l'hébergement provisoire n'ait pas une durée déraisonnable³³. Il considère donc que l'état de sans-abri peut tenir à l'absence totale d'hébergement mais aussi au fait d'être logé dans une structure provisoire inadéquate ou pendant trop longtemps³⁴.

3.3.1 Prévention de l'exclusion

La prévention du phénomène de sans-abri passe par des mesures de politique du logement, générales ou ciblées, visant à promouvoir l'accès au logement. Parmi les plus importantes, la protection juridique des locataires contre les clauses abusives des baux de location, la résiliation inconsidérée des contrats de bail et les expulsions forcées d'une part et, d'autre part, une offre locative appropriée avec un taux de rotation des ménages suffisant pour pouvoir loger les personnes vulnérables. D'autres éléments, comme l'offre de logements sociaux, les critères d'attribution et les délais d'attente évoqués ci-dessus, doivent également être pris en compte.

Le CEDS a jugé crucial que les Etats orientent leurs mesures de manière à garantir un logement aux personnes les plus défavorisées et les plus vulnérables : « Le Comité estime que les Parties doivent agir pour empêcher que des personnes vulnérables soient privées d'abri. Cela implique que les Etats mettent en œuvre une politique du logement en faveur de toutes les catégories défavorisées de la population »³⁵.

La protection contre les expulsions forcées est un domaine où la Cour européenne des droits de l'homme et le CEDS ont développé une jurisprudence. Le second a défini l'expulsion comme « la privation du logement dont on était occupant pour des motifs tenant soit à l'insolvabilité, soit à une occupation fautive »³⁶. Il a insisté sur la nécessité de protéger juridiquement les personnes et les familles expulsées tant au niveau de la prévention que de la réparation : « La protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion doit notamment comporter une obligation de concertation avec les intéressés dont les objectifs sont les

²⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, Observation générale n° 4.

²⁹ CEDS, Conclusions 2003, France, p. 235.

³⁰ CEDS, *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, § 19.

³¹ CEDS, *FEANTSA c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007.

³² CEDS, Conclusions 2003, Italie, p. 367.

³³ CEDS, Conclusions 2003, France, p. 240.

³⁴ La Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) a mis au point une définition holistique de l'exclusion liée au logement comprenant les nombreux facteurs en jeu. La typologie *ETHOS* (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*) comporte quatre grandes catégories conceptuelles : être sans abri, être sans logement, en logement précaire et en logement inadéquat.

³⁵ CEDS, Conclusions 2005, Lituanie, pp. 440.

³⁶ CEDS, Conclusions 2003, Suède, p. 699.

suivants : recherche de solutions alternatives à l'expulsion, et fixation d'un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion. La loi doit également interdire de procéder à l'expulsion de nuit ou l'hiver, définir des voies de recours juridiques, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice et assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale. Les garanties procédurales sont ici importantes. Même lorsque l'expulsion est justifiée, les autorités doivent faire en sorte de reloger ou d'aider financièrement les personnes concernées »³⁷. Le Rapporteur spécial de l'ONU sur le logement convenable a, de son côté, publié des lignes directrices détaillées sur la mise en œuvre des obligations internationales relatives aux expulsions³⁸.

3.3.2 Réduction du nombre de sans-abri

La réduction du nombre de sans-abri nécessite avant tout des mesures d'urgence et de long terme consistant, entre autres, à fournir immédiatement aux sans-abri un hébergement et une prise en charge, mais aussi à les aider à surmonter leurs difficultés et à les empêcher de se retrouver dans la même situation³⁹. Même si les délais d'attente pour un logement d'un niveau suffisant sont autorisés, l'important est non seulement de respecter les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais aussi de veiller à ce que toutes les personnes puissent, en toutes circonstances, bénéficier d'un logement respectant la dignité humaine, le minimum étant un hébergement provisoire. C'est pourquoi l'Etat devrait avoir à sa disposition suffisamment de structures d'accueil provisoire pour satisfaire sans délai toutes les personnes dans le besoin.

Pour que la dignité soit respectée, les lieux d'hébergement provisoire doivent eux aussi répondre aux exigences de sûreté, de santé et d'hygiène, disposer des éléments de confort essentiel tels que l'accès à l'eau et un chauffage et un éclairage suffisants. Une autre exigence fondamentale est la sûreté des alentours immédiats. Toutefois, si ces structures d'accueil remplissent les critères minimum, il n'est pas nécessaire qu'elles satisfassent de surcroît aux mêmes critères qu'un logement définitif pour ce qui est de la vie privée, de la vie de famille et de l'adaptation à la situation des personnes. Le CEDS a également souligné qu'il importe de respecter la dignité des personnes et de donner « la plus grande autonomie possible »⁴⁰ aux personnes logées dans des structures d'hébergement provisoire. Loger des personnes dans des camps et des structures d'accueil provisoire non conformes aux normes relatives à la dignité humaine constitue un manquement aux obligations susmentionnées.

3.4 Coût abordable du logement

Pour que le logement soit abordable, il est essentiel que l'offre et la demande soient équilibrées sur le marché immobilier en général et, plus particulièrement, sur le marché locatif. Lorsque tel n'est pas le cas et que les prix du logement limitent en pratique les chances de se loger des personnes les plus démunies, les pouvoirs publics doivent intervenir. Diverses mesures peuvent être prises, notamment la réglementation des prix du logement social, la réglementation des loyers du secteur privé et la redistribution directe ou indirecte des revenus. Là encore, chaque Etat est libre de choisir sa méthode mais les résultats doivent être évalués au regard des normes internationales des droits de l'homme. Dans le contexte de la crise économique actuelle, qui risque d'entraîner une réduction des revenus de certaines catégories de ménages, l'existence d'une offre de logement abordable revêt une importance particulière⁴¹.

³⁷ Le Comité a estimé qu'une période de deux mois à compter de la notification de l'avis d'expulsion constituait une protection suffisante. Cf. *FEANTSA c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 89.

³⁸ Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement – Annexe 1 du rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, A/HRC/4/18, 5 février 2007.

³⁹ CEDS, *FEANTSA c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 103.

⁴⁰ Ibid. § 108.

⁴¹ La Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le logement convenable a procédé à une évaluation des conséquences de la crise économique actuelle sur le droit à un logement convenable dans le rapport qu'elle a présenté récemment au Conseil des droits de l'homme : Rapport de la Rapporteuse spéciale sur

3.4.1 Aide à l'accession à la propriété et logements à prix modéré

L'aide à l'accession à la propriété peut, comme d'autres formes d'aide, être soit de nature universelle, soit soumise à des conditions de revenus et de patrimoine. Les primo-accédants et les personnes handicapées sont souvent les premiers bénéficiaires de ces mesures. Le développement des agences de notation de crédit et leur influence sur l'évaluation de la solvabilité des candidats à l'achat, souvent calculée sur la valeur du bien et le fait que ces derniers aient un emploi à durée indéterminée, a creusé l'écart entre ceux qui peuvent accéder au financement immobilier par des institutions de crédit et ceux qui, parce qu'ils sont au chômage ou ont de trop faibles revenus, n'ont pas cette possibilité. Pour maintenir l'égalité des chances en matière d'accès à la propriété, nul ne doit être soumis à des contraintes légales discriminatoires relatives à l'achat, aux réductions, aux prêts, aux bonifications de taux d'intérêt ou aux allègements fiscaux au motif de son appartenance à tel ou tel groupe de population (minorités ethniques ou immigrés, par exemple). La crise des *sub-prime* nous enseigne toutefois que l'accès de groupes à faibles revenus à des financements immobiliers onéreux ou non encadrés peut les mettre en situation d'insécurité au plan de logement et dans l'incapacité de faire face à leurs remboursements. Les pouvoirs publics peuvent également soutenir des opérations indépendantes de construction et de rénovation au moyen de prêts à l'investissement, de primes à la construction ou de bonifications des taux d'intérêt réduisant le coût du logement. Plus généralement, l'existence d'une offre de logements à prix modéré contribue à réduire les besoins d'aides financières directes.

3.4.2 Subventionnement

Pour que les personnes ne disposant pas de revenus suffisants puissent se loger correctement, il importe que la loi prévoie de les aider. Le système de subventionnement doit en outre tenir suffisamment compte des exigences de conformité du logement et couvrir l'accès à des services de première nécessité (eau, éclairage, chauffage). Il doit également empêcher que :

- la part du logement dans le budget des ménages atteigne un niveau déraisonnable risquant de nuire à la satisfaction d'autres besoins fondamentaux ;
- les personnes et les familles n'ayant pas de ressources suffisantes pour faire face au coût du logement soient reléguées dans des logements bas de gamme ou des taudis ;
- celles qui ne disposent pas de revenus ou d'un patrimoine suffisants se retrouvent à la rue.

Le montant de l'allocation peut soit dépendre du nombre de personnes qui en bénéficient, de la superficie du logement ou d'autres critères objectifs, soit être universelle et indépendante des revenus. Il peut aussi s'agir d'une aide ciblée, versée à certains groupes considérés comme défavorisés dans l'accès à un logement de niveau suffisant. La prestation peut, là encore, être servie sous condition de ressources ou combiner les deux approches.

D'après la jurisprudence du CEDS, une offre suffisante de logement doit être assurée à un coût abordable (logement à prix modéré ou aidé). Il faut aussi que le coût du logement ne fasse pas passer le niveau de vie sous le minimum acceptable : « Le Comité estime qu'un logement est d'un coût abordable lorsque le ménage qui l'occupe peut supporter les coûts initiaux (garantie, loyer d'avance), le loyer courant et les autres frais (charges de fonctionnement, d'entretien et de gestion, par exemple) en longue période tout en conservant un niveau de vie minimum, tel que l'entend la collectivité dans laquelle il évolue »⁴². Le CEDS fixe trois critères pour les allocations logement qui doivent 1) s'adresser aux personnes disposant de revenus modestes et aux catégories défavorisées de la population, 2) reposer sur des critères objectifs et 3) être assorties de voies de recours⁴³.

le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine, Raquel Rolnik, A/HRC/10/7, 4 février 2009.

⁴² CEDS, Conclusions 2003, Suède, p. 700.

⁴³ Ibid. pp. 703-704.

4. Egalité de traitement

4.1 Principales sources juridiques

Les instruments internationaux des droits de l'homme pertinents en matière de droit au logement doivent être mis en œuvre sans oublier leurs dispositions antidiscriminatoires dont on considère généralement qu'elles englobent la discrimination directe et indirecte. La discrimination directe consiste à traiter une personne de manière moins favorable que d'autres au motif explicite qu'elle présente une caractéristique particulière (race, genre, etc.). La discrimination indirecte résulte de l'application à des décisions ou à des mesures d'un critère ostensiblement neutre qui, en pratique, produit des effets disproportionnés sur des personnes ayant une caractéristique particulière commune. Les instruments qui nous intéressent exigent, au minimum, que les Etats s'abstiennent de toute discrimination – en d'autres mots, que les décisions et les mesures prises par les pouvoirs publics ne soient pas fondées sur la discrimination. Des mesures positives peuvent aussi être nécessaires pour garantir l'égalité face aux droits relatifs au logement.

L'interdiction de la discrimination au regard du droit au logement convenable se fonde sur les articles 2.2 (qui est une disposition antidiscriminatoire non limitative) et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'article 2.2 interdit la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Pour ce qui est de la Convention européenne des droits de l'homme, les problèmes de discrimination en matière de logement relèvent en toute probabilité de la combinaison des articles 14 (interdiction de discrimination), 3 (traitements inhumains et dégradants) et 8 (respect de la vie privée et familiale) ainsi que de l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété). Il faut bien distinguer le traitement différencié de la discrimination. Lorsqu'une affaire tombe sous le coup de l'article 14, le traitement différencié est considéré comme discriminatoire s'il n'a pas de justification raisonnable et objective et qu'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé⁴⁴. Bien qu'à ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme ait interprété la Convention comme imposant relativement peu d'obligations positives aux Etats en vue de l'amélioration du logement des groupes et personnes défavorisées, la combinaison des articles 3, 8 et 14 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1 a pour effet d'imposer aux Etats qui prennent des dispositions ou assument leur responsabilité en matière de logement de le faire en garantissant l'égalité de traitement⁴⁵.

Le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme a une portée plus importante. Aux termes de son article 1.1 : « la jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune ». Ceci signifie que l'on peut invoquer une violation de la Convention en cas de discrimination relative à tout droit garanti par la loi d'un Etat ayant ratifié le Protocole, même s'il s'agit d'un droit qui va au-delà des obligations minimales énoncées par la Convention. L'article 1.2 établit, quant à lui, que « nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1 ». Autrement dit, tout traitement discriminatoire de la part d'une autorité publique est une violation de la Convention, même si cette discrimination ne porte pas atteinte à un droit légalement reconnu. Cette disposition interdit, par exemple, la discrimination qui consiste, pour les pouvoirs publics, à accorder des avantages selon leur bon vouloir.

L'article E de la Charte sociale européenne révisée est une disposition antidiscriminatoire non limitative qui interdit toute discrimination et peut être combinée avec toutes les dispositions de fond de la Charte, y compris l'article 31 (droit au logement). Etant donné que la Charte garantit non seulement des droits positifs à des prestations en matière de logement mais aussi des libertés comme le droit à la protection de la propriété, ses effets sont potentiellement plus importants que ceux de la Convention. Comme les dispositions d'autres traités, l'article E

⁴⁴ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Rasmussen c. Danemark* du 28 novembre 1984.

⁴⁵ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Moldovan et autres c. Roumanie* (n° 2) du 12 juillet 2005.

interdit la discrimination directe et indirecte. Par conséquent, les Etats doivent s'abstenir de toute discrimination directe et, de surcroît, éviter toute mesure apparemment neutre mais excessivement défavorable à certains groupes et dépourvue de justification objective. Dans certains cas, les Etats ont l'obligation positive d'aller au-delà de l'égalité formelle devant la loi pour garantir concrètement à tous l'égalité d'accès aux droits et aux prestations⁴⁶.

Dans le droit communautaire, les dispositions conventionnelles et les textes d'application interdisent la discrimination fondée sur la nationalité pour les ressortissants de l'UE⁴⁷. L'article 7 du Règlement (CEE) n° 1612/68 précise que les travailleurs ressortissants de l'Union qui exercent leur droit à la liberté de circulation bénéficient des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux, l'article 9 leur accorde tous les droits et tous les avantages accordés aux travailleurs nationaux en matière de logement et l'article 10 ajoute que leur conjoint et les personnes à leur charge ont le droit de s'installer avec eux quelle que soit leur nationalité.

Plus généralement, l'article 13 du Traité CE permet à l'Union de prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. La Directive 2000/43/CE interdit la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, y compris en matière de logement. Elle s'applique aux secteurs public et privé, et oblige les Etats membres de l'Union européenne à mettre des procédures administratives et judiciaires à la disposition de toutes les personnes qui s'estiment lésées par le non-respect à leur égard du principe de l'égalité de traitement. La Directive 2000/43/CE impose donc la mise en place de recours effectifs en cas de discrimination, que cette dernière soit le fait d'organes publics ou d'entités privées, y compris en matière de logement. De même, la Directive 2004/113/CE interdit la discrimination fondée sur le sexe, y compris en matière de logement.

4.2 Conséquences pratiques

Les interdictions de la discrimination intéressent les trois types d'obligations liées au logement – respect, protection et mise en œuvre des droits. Dès lors que les propriétaires et les locataires jouissent d'une protection juridique contre toute atteinte à leurs intérêts relatifs à leur foyer, cette protection doit être la même pour tous. Nul ne devrait se voir accorder, au nom de motifs considérés comme discriminatoires par les textes, une moindre protection en ce qui concerne l'occupation de son logement. Ainsi, par exemple, il y a violation des articles E et 31 de la Charte sociale européenne révisée lorsqu'il apparaît que l'Etat traite un groupe ethnique plus durement que le reste de la population lorsqu'il procède à des expulsions ou détruit des biens.⁴⁸ Dans le même sens, les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme sont violés lorsque l'Etat n'indemnise pas correctement les membres d'un groupe spécifique dont le logement a été détruit illégalement (soit par des particuliers, soit par des agents publics)⁴⁹.

Il s'agit là d'exemples de discrimination directe. Il y a discrimination indirecte lorsque des règles ostensiblement neutres ont des conséquences négatives disproportionnées pour certaines personnes du fait de leur appartenance ethnique ou d'autres éléments discriminatoires. Par exemple, des familles roms trouvent qu'en pratique, les critères d'accès au logement social sont beaucoup plus difficiles à remplir pour elles⁵⁰. Il y a aussi discrimination indirecte lorsque les mêmes règles sont appliquées à tous sans tenir compte des différences significatives entre les groupes de population. Ainsi lorsque le risque d'expulsion est plus élevé pour les familles roms,

⁴⁶ CEDS, *Autisme-Europe c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003.

⁴⁷ Articles 39 à 42 du Traité CE relatif à la libre circulation des travailleurs et Règlement (CEE) n° 1612/68

⁴⁸ CEDS, *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005.

⁴⁹ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Moldovan et autres c. Roumanie* (n° 2) du 12 juillet 2005, par exemple.

⁵⁰ CEDS, *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005.

il n'est pas opportun d'appliquer strictement les textes de loi limitant la légalisation des constructions illégales⁵¹.

Pour ce qui est des obligations de mise en œuvre, toutes les mesures positives prises par les Etats pour améliorer la situation de leurs administrés doivent être appliquées sans discrimination. De plus, pour satisfaire aux obligations imposées par la Charte sociale européenne révisée à l'égard des groupes défavorisés, les Etats doivent effectuer un suivi de la situation du logement et prendre des mesures spécialement destinées à l'améliorer. Les mesures législatives en tant que telles peuvent ne pas suffire car les pouvoirs publics doivent faire en sorte que les droits soient véritablement accessibles à tous en pratique⁵².

4.3 Mesures positives visant certaines catégories de population

La promotion de l'égalité pleine et effective peut nécessiter des mesures positives en faveur de certains groupes des personnes, à condition de répondre à une justification objective et raisonnable. Outre l'interdiction générale de la discrimination, plusieurs dispositions de la Charte sociale européenne révisée obligent les Etats à prendre des mesures positives pour promouvoir les intérêts de groupes particuliers, notamment l'article 15 (droits des personnes handicapées), les articles 16 and 17 (droit de la famille, des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique), l'article 19 (droits des travailleurs migrants) et l'article 23 (droit des personnes âgées à une protection sociale). De plus, il est clair que les Roms et les Gens du voyage, les femmes victimes de violences et les personnes déplacées font partie des groupes pour lesquels des mesures positives s'imposent en matière de logement.

4.3.1 Personnes handicapées

Pour garantir aux personnes handicapées l'exercice effectif de leur droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, les Etats se sont engagés notamment à favoriser leur pleine intégration et leur participation à la vie sociale⁵³. A cette fin, ils doivent prendre des mesures appropriées pour lever les obstacles à la communication et à la mobilité et assurer l'accès aux transports, au logement, aux activités culturelles et aux loisirs. Pour ce qui est du lieu de vie, cela peut se traduire par des aménagements du logement, des services d'aide à domicile permettant à la personne de mener une vie autonome (logement autonome avec services) ou une prise en charge permanente indispensable à la survie de la personne (logement assisté). L'assistance peut consister à éliminer certains obstacles à la liberté de mouvement, à prendre des précautions particulières ou à contribuer de diverses manières à l'autonomie des personnes handicapées. Au contraire, il est interdit d'interrompre la réadaptation d'une personne ou de mettre sa santé ou ses capacités en danger. L'âge étant aussi un facteur de limitation des capacités individuelles, des mesures similaires peuvent contribuer à favoriser l'autonomie des personnes âgées.

4.3.2 Familles, enfants et adolescents

L'article 16 de la Charte sociale européenne révisée exige des Etats la 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 et d'aide aux jeunes foyers. Les mesures devraient concerner tous les logements (qu'ils soient occupés par leurs propriétaires ou par des locataires) et les politiques publiques du logement devraient garantir l'accès au logement aux familles avec enfants. Le CEDS a notamment souligné que les pouvoirs publics devaient aider les jeunes couples à accéder à un logement de niveau suffisant⁵⁴.

⁵¹ CEDS, *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006.

⁵² CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007 et *FEANTSA c. France*, réclamation collective n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007.

⁵³ Article 15.3 de la Charte sociale européenne révisée.

⁵⁴ CEDS, Conclusions 2006, Estonie, pp. 214-215, et Italie, p. 465, par exemple.

4.3.3 Travailleurs migrants

L'article 19 de la Charte sociale européenne révisée exige des Etats de garantir aux travailleurs migrants en situation régulière sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux en ce qui concerne, entre autres, le logement. Ils devraient également faciliter autant que possible le regroupement familial pour ces travailleurs. L'article 12 est également pertinent dans ce domaine. En effet il impose aux Etats de prendre des mesures visant à assurer l'égalité de traitement entre les ressortissants de tous les Etats parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, ce qui revêt une certaine importance pour ce qui est, par exemple, des allocations logement qui rendent les loyers abordables.

Les Etats devraient donc éliminer toutes les discriminations, en droit et en pratique, contre les travailleurs migrants, y compris les restrictions qui les frappent de manière injustifiée au regard de la propriété, des emprunts, de l'accès au logement social et du droit aux allocations logement. Les migrants en situation irrégulière et les résidents temporaires ne sont certes pas protégés, en principe, par la Charte sociale européenne mais toute personne se trouvant en situation d'urgence par manque de ressources doit, comme les enfants de sans-papiers, être prise en charge provisoirement au titre de l'article 13.4⁵⁵.

Les migrants sont souvent contraints d'attendre leurs allocations logement pendant une longue période. Au niveau international, il a été considéré qu'une durée de plusieurs années était acceptable⁵⁶. Toutefois, le CEDS a exigé que la période d'attente ne soit pas excessivement longue et estimé que 1) l'allocation de logement est un droit individuel, 2) tous les ménages qui y ont droit doivent la percevoir effectivement et que 3) des voies de recours doivent être prévues en cas de refus de l'allocation⁵⁷.

4.3.4 Personnes âgées

Pour garantir aux personnes âgées l'exercice effectif de leur droit à la protection sociale, l'article 23 de la Charte sociale européenne révisée impose aux Etats :

- d'adopter ou d'encourager les mesures visant à permettre aux personnes âgées de demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société ;
- de 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 ;
- de 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.

La Charte exige donc la prise en compte des besoins des personnes âgées dans les politiques de logement nationales ou locales. L'offre de logements adaptés doit être suffisante. Les politiques nationales doivent favoriser le maintien des personnes âgées à domicile le plus longtemps possible en prévoyant une offre de logements assistés ou autonomes avec services ainsi que une assistance pour faire les aménagements nécessaires dans leur logement⁵⁸.

4.3.5 Roms et Gens du voyage

Les Roms et les Gens du voyage ont souvent été victimes de discriminations dans le domaine du logement, comme en témoignent les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et du CEDS⁵⁹. La discrimination peut porter sur tous les aspects du logement : accessibilité, normes de qualité, prévention de l'état de sans-abri et aide financière. Dans les pires cas, les communautés roms vivent à l'écart, dans des campements où les conditions sont tellement mauvaises qu'elles compromettent leur sécurité et leur santé.

⁵⁵ CEDS, *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) c. France*, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé.

⁵⁶ Code européen de sécurité sociale (1964).

⁵⁷ CEDS, Digest du 1^{er} septembre 2008, p. 173, se référant aux Conclusions 2003, Suède, p. 704.

⁵⁸ CEDS, Conclusions 2003, Slovaquie, pp. 567-568 ; Conclusions 2005, France, pp. 270-271.

⁵⁹ Commissaire aux droits de l'homme, rapport final sur la situation en matière de droits de l'homme des Roms, Sintis et Gens du voyage en Europe, CommDH (2006)1, 15 février 2006.

La jurisprudence du CEDS porte sur les problèmes relatifs à l'insuffisance qualitative et quantitative des logements permanents, à l'inadaptation des aires de stationnement, à l'absence de garantie légale de maintien dans les lieux, aux expulsions forcées et au non-respect des conditions entourant l'expulsion. Le Comité a souligné que les Etats parties doivent s'assurer que les procédures d'expulsion sont justifiées, exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées et assorties de solutions de relogement⁶⁰. Toutes les personnes expulsées devraient en outre avoir accès à des recours effectifs. De plus, le CEDS a fait valoir que, pour remédier au problème particulièrement aigu du logement des Roms, il ne fallait pas poser des conditions trop strictes en ce qui concerne la légalisation des constructions illégales⁶¹. La Recommandation Rec(2005)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe donne aux Etats membres des orientations précises sur l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe.

4.3.6 Femmes et femmes victimes de violences

Certaines catégories de femmes méritent une attention particulière : celles qui risquent plus que d'autres de se retrouver à la rue ou de pâtir de mauvaises conditions de vie ou de logement. Parmi elles, les femmes victimes de violences ou d'expulsions, les femmes handicapées ou immigrées et celles qui vivent sous le seuil de pauvreté ou dans des pays en situation de conflit et d'après-conflit. Les discriminations multiples envers les femmes sont un facteur de risque important. L'égalité d'accès au crédit et au financement, l'égalité des droits en matière d'héritage de terres ou de biens et la suppression des traditions sexistes sont des questions capitales. Lois et politiques doivent être articulées et mises en œuvre de manière à tenir compte des contraintes et des vulnérabilités propres aux femmes en matière de droit au logement.

Le manque de logement convenable peut rendre les femmes plus vulnérables à diverses formes de violence et, inversement, la violence à leur endroit peut porter atteinte à leur droit au logement. Dans de nombreux pays, la violence familiale, qui menace l'intégrité des femmes et la stabilité de leur situation au regard du logement, est l'une des principales causes de l'état de sans-abri parmi les femmes. Beaucoup de femmes continuent de vivre dans la violence pour ne pas se retrouver à la rue. D'autres quittent leur domicile, souvent avec leurs enfants, par peur de la violence et cherchent une solution de relogement provisoire puis permanente. Il faut que les Etats protègent ces femmes en prenant des mesures politiques et juridiques spécifiques, notamment en créant des structures d'accueil d'urgence à leur intention et en leur offrant d'autres possibilités de logement⁶².

4.3.7 Personnes déplacées

Les personnes déplacées sont également un groupe défavorisé présentant des besoins particuliers pour ce qui est du droit à un logement suffisant. En Europe, les déplacements de population résultent souvent de situations de conflit ou de violations des droits de l'homme ayant obligé des personnes à quitter leur domicile et à abandonner leurs biens. Pendant et après le conflit, il est difficile pour les personnes déplacées de trouver un logement convenable. Elles sont souvent hébergées dans des structures provisoires ou des centres collectifs, dans des conditions inadéquates. Pour beaucoup, cette situation perdure depuis près de 10 ans alors que le conflit a pris fin depuis longtemps. Dans les pires cas, les personnes déplacées vivent dans des abris de fortune construits avec des matériaux de récupération, des maisons en terre qu'elles ont construites elles-mêmes, des wagons et des camps spontanés, sans aucune garantie de maintien dans les lieux. Qui plus est, elles ont des difficultés à reprendre possession de leur foyer, souvent détruit ou occupé, à la fin du conflit.

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays⁶³ approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies se situent dans le droit fil du droit

⁶⁰ CEDS, Conclusions 2003, France, p. 240, Italie, p. 370, Slovaquie, p. 599-600 et Suède, p. 699.

⁶¹ CEDS, *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006 ; Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Oneriyildiz c. Turquie* du 30 novembre 2004.

⁶² Le Rapporteur spécial de l'ONU sur le logement convenable a publié trois rapports sur les femmes et le logement convenable : réf. E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43 et E/CN.4/2006/118.

⁶³ Document ONU E/CN4/1998/53/Add2 (1998).

humanitaire international et des droits de l'homme. Ils énoncent que tout être humain a le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire de son foyer (principe 6) et que toute personne déplacée a le droit d'être convenablement logée (principe 7), de jouir d'un niveau de vie suffisant (principe 18), de ne pas être arbitrairement privée de sa propriété et de ses possessions (principe 21) et de recouvrer ses biens ou d'obtenir réparation (principes 28 et 29). De plus, les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne relatives au logement de niveau suffisant et à l'interdiction de porter atteinte au foyer et aux biens s'appliquent aux personnes déplacées. Pour faire appliquer les droits des personnes déplacées relatifs au logement, il faut que les lois et les politiques prévoient non seulement des mesures spécifiques de reconstruction, de restitution des biens et d'indemnisation mais aussi des conditions de logement adaptées et la garantie de maintien dans les lieux qui manquent souvent aux personnes hébergées dans des centres collectifs. D'ailleurs, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation Rec(2006)6 aux Etats membres concernant les mesures en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

5. Recommandations

Dans la mise en œuvre du droit au logement, les Etats membres devraient :

1. Adopter une législation spécifique clarifiant comment ils comptent appliquer au niveau national, sans discrimination, les droits relatifs au logement garantis par le droit international. La législation nationale devrait définir en détail les droits relatifs au logement, désigner les responsables de leur mise en œuvre à tous les niveaux et prévoir des recours effectifs en cas de violation. Les pays qui ne l'ont pas encore fait devraient ratifier la Charte sociale européenne révisée, y compris son article 31 sur le droit au logement, et son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives.
2. Intégrer les droits relatifs au logement dans le champ de la législation antidiscriminatoire générale, pour le secteur tant public que privé, et préciser que des mesures positives sont justifiées pour promouvoir une égalité pleine et effective, à la condition qu'elles répondent à une justification objective et raisonnable. Les pays qui ne l'ont pas encore fait devraient ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme sur l'interdiction générale de la discrimination.
3. Etablir des normes minimum dans tous les domaines ayant trait au logement de manière à en assurer l'accessibilité, le niveau suffisant et le coût abordable conformément aux normes européennes élaborées par le Comité européen des Droits sociaux et la Cour européenne des droits de l'homme.
4. Prévenir et réduire le phénomène des sans-abri au moyen de mesures, générales et ciblées, visant à promouvoir l'accès au logement. Ces mesures comprennent la protection juridique des locataires contre les clauses abusives des contrats de bail, la résiliation inconsidérée de ces derniers et les expulsions forcées, ainsi que la création d'une offre suffisante au niveau du parc locatif, des structures d'hébergement provisoire et des logements assistés ou avec services afin de pouvoir loger les groupes défavorisés et vulnérables.
5. Adopter et mettre en œuvre, en mobilisant le maximum de ressources disponibles, une stratégie nationale du logement fixant les objectifs à atteindre en vue de la réalisation des droits relatifs au logement. Une telle stratégie devrait également intégrer une perspective de genre, identifier les groupes défavorisés et vulnérables et comprendre des mesures positives permettant à ces derniers de jouir effectivement du droit au logement.
6. Inclure des dispositions de lutte contre la violence dans la législation et les politiques relatives au logement, et veiller à ce que les lois sur la violence familiale comportent des dispositions protégeant le droit des femmes au logement, y compris le droit à la vie privée et à la sécurité.

7. Créer un droit au logement opposable et l'accompagner de mesures visant à offrir assez de solutions d'hébergement pour répondre aux besoins des personnes recensées comme sans-abri.
8. Etablir une surveillance et une réglementation pour veiller à ce que les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que les entités privées, remplissent leurs obligations respectives concernant le droit au logement. Les autorités ayant des responsabilités en la matière devraient coordonner leurs activités pour optimiser les résultats en ce qui concerne la mise en œuvre concrète des droits.
9. Créer un mécanisme de suivi pour la collecte permanente de données et leur ventilation, l'élaboration d'indicateurs sur la mise en œuvre des droits relatifs au logement et l'enregistrement des violations constatées. Les structures nationales des droits de l'homme, les partenaires sociaux, les ONG concernées et les défenseurs des droits relatifs au logement devraient être associés à ce processus de suivi.