

Téléphone 01 44 64 04 40  
Télécopie 01 44 64 04 52  
esh.fap@fondation-abbe-pierre.fr  
www.fondation-abbe-pierre.fr



Mission Ile de France  
Espace Solidarité Habitat  
78/80 rue de la Réunion  
75020 PARIS



Poser une question préjudicielle à la CJUE afin de faire affirmer par la Cour le droit au logement et de renforcer le droit au logement de manière générale.

Note de synthèse sur l'étude du droit de l'UE et de ses apports potentiels au droit du/au logement.  
Juliette RAMBAUD pour l'Espace Solidarité Habitat, Fondation Abbé Pierre 2012.

## Sommaire

Sommaire .....	2
Introduction .....	3
Présentation du fonctionnement du droit de l'UE et de la question préjudicielle .....	6
§ <i>Cadre général du droit de l'UE</i> .....	6
Les institutions .....	6
Les compétences (TFUE, Titre I « Catégories et domaines de compétences », art.2 à 6) .....	6
Le droit de l'UE .....	7
§ <i>La question préjudicielle : son fonctionnement et ses conséquences (art. 267, 280)</i> .....	8
§ <i>En pratique, comment poser une question préjudicielle : la procédure</i> .....	10
⇒ <i>synthèse de la note informative de la Cour de justice et du guide pratique aux conseils</i> .....	10
Quels problèmes juridiques quels blocages potentiels .....	11
§ <i>Irrecevabilité :</i> .....	11
§ <i>Le problème de compétence</i> .....	13
§ <i>Problème de la force contraignante de la Charte, de ce que veulent dire « reconnaît et respecte »</i> .....	15
Comment tenter de dépasser ces blocages ? Quels arguments mettre en avant pour aboutir à une réponse de la CJUE ? .....	16
§ <i>Démontrer que l'UE a de facto un impact en matière de logement</i> .....	16
§ <i>Faire intervenir la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)</i> .....	19
Les relations entre CJUE et CEDH .....	19
Les avancées de la CEDH pour le droit au logement .....	20
§ <i>S'inspirer d'autres droits fondamentaux/droits sociaux ayant été protégés par la CJUE</i> .....	22
§ <i>Adopter une stratégie innovante et audacieuse</i> .....	24
D'où les domaines suivants qui pourraient faire l'objet de questions préjudicielles : .....	25
Situation actuelle et évolutions possibles .....	29
§ <i>Etat des lieux de la reconnaissance des droits fondamentaux au sein de l'UE</i> .....	29
§ <i>Les arrêts importants</i> .....	29

§ <i>Affaires en cours et actualités liées au logement et à l'UE</i> .....	30
D'autres pistes à explorer, d'autres questions à poser ? .....	32
Conclusion .....	33
Liste des annexes : .....	34

## Introduction

---

L'affirmation du droit au logement est présente au sein de divers ordres juridiques. Les droits international et national en font mention ainsi que le droit européen (Conseil de l'Europe) et le droit de l'Union Européenne.

**Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)** a été adopté à New York le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Il est entré en vigueur après sa ratification par trente-cinq États le 3 janvier 1976. Son article 11 proclame le « droit à un niveau de vie suffisant pour soi-même et pour sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants »

Les observations du **Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESC)** vont dans le sens de la protection des locataires en définissant la notion de logement adéquat, décent et suffisant. Elles revendiquent le droit à un recours contre les décisions d'expulsion et à une garantie au maintien dans les lieux.

La **Charte Sociale Européenne (CSE)**, révisée le 3 mai 1996, fait obligation aux Etats parties de prendre des mesures pour atteindre des objectifs liés à l'accès à un logement suffisant, prévenir et réduire l'état de sans-abrisme et rendre le coût du logement accessible.

Certains articles de la **Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme (CEDSDH)** ainsi que des éléments de jurisprudence de la **Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)** vont aussi dans le sens d'une protection accrue du droit au logement<sup>1</sup>.

Ces textes ont eu une influence sur le **droit de l'Union Européenne (UE)** et sur son évolution. L'on peut en effet rappeler que le droit de l'UE, que nous étudierons dans ce travail, est né en tant que droit d'une organisation purement économique. Les libertés qui étaient énoncées n'étaient liées qu'à des objectifs de marché et de libre concurrence. Ce n'est que progressivement que le droit des communautés

---

<sup>1</sup> Pour les références précises de ces textes et des articles concernés, voir en annexe le récapitulatif du droit international en matière de logement.

européennes (puis droit de l'UE) a commencé à affirmer son caractère protecteur à l'égard de droits civils et politiques puis sociaux et culturels.

La volonté d'introduire des **politiques sociales** dans les objectifs de l'organisation débute avec le Conseil des Ministres de 1974. Ce dernier affirme qu' « une action sociale vigoureuse doit être entreprise en vue d'atteindre les finalités sociales de l'Union européenne ». C'est à ce moment-là (soit 20 ans après le Traité CECA) qu'est voté le premier programme d'action sociale. Avec le **Traité d'Amsterdam** (signé le 2 Octobre 1997), **la lutte contre l'exclusion sociale** devient un objectif de la CE

Désormais, ce sont les **articles 151 et 153 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)** qui font référence à la **politique sociale** : ils font mention des droits sociaux fondamentaux tels que ceux énoncés par la Charte sociale européenne (Turin, 1961) et Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989.

Même si le **logement n'est pas de la compétence de l'UE**, selon certains auteurs, « le concept de politique européenne du logement émerge »<sup>2</sup> notamment à l'occasion de rencontres informelles des ministres du logement dès 1989.

En outre, la Commission prend peu à peu conscience de la nécessité d'avoir une approche intégrée pour les problèmes d'exclusion et de sans abris et pour une politique européenne durable de la ville. Des objectifs liés à l'accès au logement et à la lutte contre le sans-abrisme sont désormais intégrés à la Méthode Ouverte de Coordination (« La méthode ouverte de coordination en matière de protection et d'inclusion sociales permet à l'Union européenne de fournir un cadre pour l'élaboration de stratégies nationales et pour la coordination des politiques entre les pays de l'UE dans les domaines de la pauvreté et de l'exclusion sociale, des soins de santé, des soins de longue durée et des retraites. La méthode ouverte de coordination est un processus volontaire de coopération politique fondé sur l'établissement d'objectifs et d'indicateurs communs destinés à mesurer la progression vers ces objectifs. »<sup>3</sup>)

Ajoutons enfin que le droit de l'Union Européenne ne se contente plus seulement de faire référence aux droits fondamentaux tels que proclamés par des textes de droit international. Depuis 2001, l'UE dispose de sa propre **Charte des droits fondamentaux (CDF)**. Celle-ci a acquis une valeur juridique identique à celle ces Traités depuis le Traité de Lisbonne. Elle nous intéresse particulièrement car elle mentionne de nombreux droits sociaux dans son Titre IV « Solidarité » et notamment à son article 34.3 le droit à une aide au logement.

C'est une entrée qui semble donc intéressante pour faire intervenir le droit de l'UE dans les droits nationaux et faire dire à la CJUE que **le droit à une aide au logement est protégé par un ordre juridique supérieur**.

<sup>2</sup> Olivier de Schutter et Natalie Boccadoro, « Le droit au logement dans l'Union Européenne », in *CRIDHO Working papers series* 2005/02.

<sup>3</sup> Définition donnée par le site de la Commission européenne : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=753&langId=fr>

L'aspect problématique, que nous développerons plus bas, est celui de l'applicabilité de ces articles à des domaines de compétence hors du champ d'action de l'UE. Si l'on veut faire dire à la CJUE que les articles de la CDF s'imposent aux Etats-Membres, il faudra le démontrer. Il s'agira de prouver que la situation qui sera évoquée devant la CJUE résulte (en partie et c'est là tout le problème) de l'application du droit de l'UE. Comme le droit de l'UE et son application ou sa transposition doivent être conformes à la Charte, il sera alors possible que la CJUE s'exprime sur l'article 34 de la CDF.

Notre étude s'est donc centrée sur la problématique suivante : **Comment poser une question préjudicielle à la CJUE sur un domaine qui n'est a priori pas de sa compétence, à savoir le droit du/au logement ?** Nous évoquerons différentes pistes à envisager et tâcherons d'apporter le plus d'éléments de réponses possibles. Toutefois, la plupart de ces pistes sont **hypothétiques** et demanderont à être vérifiées devant la CJUE. En effet, celle-ci ne s'est pas encore prononcée, à notre connaissance, sur l'impact de l'article 34, il est dès lors difficile d'anticiper son interprétation et le sens qu'elle voudra bien donner à certains articles de la CDF.

*Plusieurs étapes sont nécessaires afin d'avoir une vue d'ensemble de la question.*

*Nous présenterons brièvement le fonctionnement du droit de l'UE et de la question préjudicielle (I) avant d'aborder les blocages potentiels liés au système juridique de répartition des compétences au sein de l'UE (II). Il conviendra ensuite d'expliquer les raisonnements qu'il serait possible d'adopter pour poser une question recevable et pour dépasser ces blocages (III) et de lister les questions qui peuvent être envisagées (IV).*

*Enfin il faudra anticiper et surveiller les évolutions du droit de l'UE et de la jurisprudence sur certains points précis (V) pour pouvoir envisager d'élargir le spectre des questions préjudicielles à poser (VI).*

En ce qui concerne la méthode utilisée pour répondre à ces questions, elle est de plusieurs ordres. Les parties descriptives (I, II et V) consistent surtout en un travail de recherche et de synthèse. Il s'agit d'une restitution d'informations recueillies dans des manuels et sur les sites des institutions européennes. La fiabilité de ces informations est donc relativement solide. En revanche, il est important de noter qu'une partie substantielle du travail (III, IV et VI) se fonde sur un travail de recherche et d'interprétation du droit de l'UE et de sa jurisprudence. Certains des arguments qui seront présentés sont des idées évoquées lors des entretiens avec Natalie Boccadoro et Noémie Houard<sup>4</sup>. D'autres sont le fruit de réflexions et de recherches personnelles et sont à considérer en conséquence : il s'agit de pistes, hypothétiques, et non d'un mode d'emploi dont l'efficacité serait démontrée.

---

<sup>4</sup> Natalie Boccadoro a écrit une thèse sur le droit au logement. Noémie Houard travaille sur les problématiques de logement social et de mixité sociale. Cf. Comptes-rendus en annexe.

# Présentation du fonctionnement du droit de l'UE et de la question préjudicielle

---

## § *Cadre général du droit de l'UE*

### *Les institutions*

La Commission : Elle est sensée représenter l'UE dans son ensemble et agir hors des considérations étatiques. Elle présente des **propositions législatives**. Elle veille à la bonne application des politiques et exécute le budget de l'UE.

Le Parlement : Il est élu au suffrage universel direct. **Co-législateur**, il a un pouvoir de contrôle sur les autres institutions, examine et adopte le budget.

Le Conseil de l'UE (des ministres) : Il assure la représentation des gouvernements des Etats-Membres. **Co-législateur** avec le Parlement, il adopte la législation de l'UE et coordonne les grandes orientations des politiques économiques des États membres.

Le Conseil européen : il définit **les orientations générales et les priorités politiques** de l'UE et s'occupe de questions complexes ou délicates qui ne peuvent être résolues à un niveau inférieur de coopération intergouvernementale. Bien que jouant un rôle essentiel dans la définition des priorités politiques de l'UE, il n'a **pas le pouvoir de faire adopter des textes législatifs**.

La BCE : Elle gère l'euro, et veille à la stabilité des prix dans l'UE. Elle est également chargée de définir et de mettre en œuvre la politique économique et monétaire de l'UE.

La CJUE : (anciennement Cour de Justice des Communautés Européennes) C'est **l'organe judiciaire de l'Union Européenne**. Elle est composée d'un juge par Etat-Membre et de 8 avocats généraux. Elle est secondée par un «Tribunal» pour les recours introduits par des personnes physiques, des entreprises et certaines organisations, ainsi que dans les affaires de concurrence, et par un Tribunal de la Fonction Publique. Elle a un rôle primordial dans la construction du droit de l'UE car sa jurisprudence fait souvent évoluer le droit avant que les textes n'évoluent eux-mêmes.

### *Les compétences (TFUE, Titre I « Catégories et domaines de compétences », art.2 à 6)*

L'Union Européenne possède trois types de compétences.

La première compétence est dite « **exclusive** » (*art.3*). Elle concerne les domaines où l'UE seule peut légiférer (union douanière, règles de concurrence, politique monétaire...) et où les EM lui ont transféré totalement leur souveraineté.

La deuxième est appelée compétence « **partagée** » (*art.4*). Elle s'applique par exemple au marché intérieur, à la politique sociale, à la protection des consommateurs. Son principe est le suivant : « Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence **dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne**. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne. » (*Art. 2, 2*)

L'UE possède enfin une compétence « **d'appui et de coordination** » pour compléter, appuyer ou coordonner l'action des États-Membres dans des domaines « à finalité européenne » (*art.6*) tels que la protection de la santé, l'industrie, le tourisme...

### *Le droit de l'UE*

La Charte et les Traités sont les composantes du droit primaire de l'Union Européenne. Les autres actes (règlements – directives – décisions...) sont ce qu'on appelle le droit dérivé de l'Union.

Le processus de prise de décision fonctionne ainsi : la Commission propose un acte, et il est ensuite adopté (ou amendé ou refusé) par les 2 co-législateurs : le Conseil et le Parlement.

- *Art.288* : « Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des **règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis**. (...) ».
- *Art. 289* : « La procédure législative ordinaire consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission (...) ».

Dans les procédures législatives spéciales, le Conseil de l'UE est en pratique le seul législateur. Le Parlement européen est seulement associé à la procédure. Son rôle se limite ainsi à la consultation ou à l'approbation selon les cas. Il n'y a pas dans le TFUE de description précise des procédures législatives spéciales. Leurs modalités sont donc définies au cas par cas par les articles des traités sur l'UE et sur le fonctionnement de l'UE qui prévoient leur application.

Les actes délégués (qui précisent ou complètent des actes législatifs) peuvent être adoptés directement par la Commission.

La primauté du droit de l'UE sur les législations nationales n'est pas prévue dans les Traités mais son affirmation s'est faite progressivement, de manière jurisprudentielle. C'est en **1963, avec l'arrêt Van Gend en Loos**, que la Cour affirme pour la première fois qu'un article du traité crée des obligations pour les Etats-Membres mais aussi des droits pour les justiciables : une disposition nationale contraire au Traité doit être écartée afin de rendre le droit communautaire effectif et efficace. C'est ce raisonnement mettant en avant la nécessité d'applicabilité directe du droit communautaire qui va amener la Cour à élargir peu à peu la force contraignante des actes législatifs (Traité d'abord, puis règlements et directives). En **1964**, avec l'arrêt **Costa C/ ENEL** (Aff.6/64, 15 juillet 1964), la Cour affirme **la primauté du droit communautaire sur le droit national**.

Le rôle de la CJCE (puis CJUE) est donc primordial dans la construction du droit communautaire. C'est surtout à travers les questions préjudicielles que la Cour, en répondant aux questions, contribue à enrichir et à renforcer le droit communautaire.

### *§ La question préjudicielle : son fonctionnement et ses conséquences (art. 267, 280)*

Le juge national est saisi au fond d'un litige. Si une précision sur la validité ou l'interprétation d'une disposition du Traité ou d'un acte pris par une des institutions est nécessaire pour rendre son jugement, le juge peut, ou doit selon les cas, saisir la CJUE.

La demande en appréciation de la validité : « le juge national demande à la Cour de justice de contrôler la validité d'un acte de droit européen. »<sup>5</sup> Il s'agit d'apprécier la validité d'un acte de droit dérivé (règlements – directives – décisions) par rapport au droit primaire (Traités – CDF). On ne peut pas interroger le juge de la CJUE sur la validité d'un acte de droit primaire, ni sur la validité d'un acte interne au regard du droit de l'UE.

La demande en interprétation du Traité ou des actes pris par les institutions : « le juge national demande à la Cour de justice de préciser un point d'interprétation du droit européen afin de pouvoir l'appliquer correctement. »<sup>6</sup> L'interprétation, contrairement à l'appréciation de la validité, peut porter sur tout acte de droit de l'UE.

Les parties peuvent solliciter une telle question et suggérer son contenu mais le juge national décide, sauf en dernier ressort<sup>7</sup>, s'il a besoin de connaître l'interprétation de la Cour.

---

<sup>5</sup> Synthèse de la législation de l'UE, Le Renvoi Préjudiciel :

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l14552\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14552_fr.htm)

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> L'article 267 précise : « Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel en droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice. »

Le juge de l'Union peut refuser de répondre si la question posée n'a pas de rapport avec le litige ou si le juge pressent qu'il s'agit d'un litige fictif monté en vue d'obtenir l'interprétation du juge communautaire.

Les conséquences de la réponse de la CJUE à une question préjudicielle sont significatives, pour le droit de national (recours en interprétation), comme pour le droit de l'UE (recours en appréciation de validité) :

L'Article 65 du Règlement de procédure de la Cour de Justice dispose :

« L'arrêt a force obligatoire à compter du jour de son prononcé. »

« La décision de la Cour de justice a l'**autorité de la chose jugée**. Elle est, en outre, **obligatoire** non seulement pour la juridiction nationale à l'initiative du renvoi préjudiciel mais aussi **pour toutes les juridictions nationales des États membres**. »

Dans le cadre du renvoi préjudiciel en validité, si l'acte européen est déclaré invalide, l'ensemble des actes adoptés sur sa base le sont également. Il appartient alors aux institutions européennes compétentes d'adopter un nouvel acte pour remédier à la situation. »<sup>8</sup>

Le droit national est affecté par l'arrêt rendu car le juge qui a saisi la CJUE est tenu d'appliquer l'interprétation donnée par cette dernière. Si une disposition du droit national est déclarée incompatible avec le droit de l'UE, le juge national doit la laisser inappliquée.

Ce principe a été dégagé par la jurisprudence *Simmenthal* (CJCE 9 mars 1978, 106/77) : la Cour y affirme que le juge national est tenu « d'appliquer intégralement le droit communautaire et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à la règle communautaire. » Ainsi, « le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit communautaire, a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes **en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale**, même postérieure, **sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci** par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel. »

Par exemple, dans l'Arrêt du 7 février 1991, (*Helga Nimz contre Freie und Hansestadt Hamburg, Affaire C-184/89*), la Cour « *statuant sur les questions à elle soumises par l'Arbeitsgericht Hamburg, par ordonnance du 13 avril 1989, dit pour droit* :

---

<sup>8</sup> Le Renvoi préjudiciel, synthèse de la législation européenne.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l14552\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14552_fr.htm)

1 ) L' article 119 du traité CEE doit être interprété dans ce sens qu' il s' oppose à ce qu' une convention collective conclue dans les services publics nationaux prévoie la prise en compte intégrale de l' ancienneté des travailleurs accomplissant au moins les trois quarts de l' horaire de travail normal pour l' accession à un indice de rémunération supérieur, mais seulement la moitié de cette ancienneté pour les travailleurs dont l' horaire a une durée comprise entre la moitié et les trois quarts de celle de l' horaire normal, lorsqu' il s' avère qu' en fait ce dernier groupe de travailleurs comprend un pourcentage considérablement plus faible d' hommes que de femmes, à moins que l' employeur n' établisse que ladite disposition est justifiée par des facteurs dont l' objectivité dépend notamment de la relation entre la nature de la fonction exercée et l' expérience que l' exercice de cette fonction apporte après un certain nombre d' heures de travail effectuées .

2 ) ***En présence d' une discrimination indirecte dans une disposition d' une convention collective, le juge national est tenu d' écarter cette disposition sans qu' il ait à demander ou à attendre l' élimination préalable de celle-ci par la négociation collective ou par tout autre procédé, et d' appliquer aux membres du groupe défavorisé par cette discrimination le même régime que celui dont bénéficient les autres travailleurs, régime qui, à défaut de l' exécution correcte de l' article 119 du traité CEE en droit national, reste le seul système de référence valable. »***

Concernant la portée des arrêts dans le temps, le droit de l'UE doit être appliqué tel qu' il a été interprété par la Cour qui « éclaire et précise (...) la signification et la portée de cette règle telle qu' elle doit **ou aurait dû être comprise** ou appliquée **depuis le moment de sa mise en vigueur** » (Arrêt Kühne et Heitz NV, Aff. C-453/00, 13 janvier 2004.)

Aussi les arrêts ont un effet rétroactif, sauf quand la CJUE dispose du contraire.

### *§ En pratique, comment poser une question préjudicielle : la procédure*

⇒ *synthèse de la note informative de la Cour de justice et du guide pratique aux conseils*<sup>9</sup>

En pratique, c' est le juge de la juridiction nationale qui décide de poser une question préjudicielle à la Cour. C' est lui qui doit expliquer pourquoi l' interprétation de la Cour est nécessaire pour trancher le litige en question. La question peut être posée à tout stade de la procédure nationale même s' il est préférable que tous les éléments utiles à la compréhension du litige en droit et en faits soient connus du juge et des parties, donc à l' issue d' un débat contradictoire.

<sup>9</sup> Cf. Guide destiné aux agents et avocats concernant la procédure écrite et orale devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Le juge national doit alors envoyer au Greffe de la Cour sa décision de soumettre une question préjudicielle à la CJUE. Le document écrit doit être simple, précis et clair (notamment car il faudra le traduire, et car c'est le document qui sera transmis aux parties et sur la base duquel les observations seront produites). Il ne doit pas dépasser une dizaine de pages et doit comprendre un nombre important d'informations (exposé du litige, dispositions et jurisprudence nationales susceptibles de s'appliquer, idem pour le droit de l'Union, les raisons qui ont poussé le juge à poser la question.) La juridiction de renvoi peut exposer son avis sur la question.

La ou les questions préjudicielles doivent figurer dans une partie distincte. Ces documents (décision de renvoi, question(s) + tout document pertinent) doivent être envoyés au Greffe de la Cour de Justice en recommandé.

La représentation dans les affaires préjudicielles se fait selon les règles nationales de procédure : si la représentation par un avocat est obligatoire, elle le sera devant la CJUE. Si les parties sont autorisées à se représenter elles-mêmes, elles pourront en faire de même devant la Cour.

Lors de la procédure écrite, les parties peuvent présenter, dans un délai de deux mois après la notification du renvoi, un mémoire présentant leurs observations.

C'est à ce moment-là que les représentants des parties doivent indiquer leur argumentaire et indiquer pourquoi la Cour devrait répondre de telle ou telle manière. Un important travail de recherche, de rédaction et d'argumentation sera donc à fournir afin d'appuyer la question préjudicielle et de « mâcher » le travail de la Cour afin de lui faire dire ce que l'on souhaiterait voir affirmer. Plus le raisonnement juridique présenté par une partie est complet et pertinent, plus grandes sont les chances de voir la Cour suivre l'argumentation présentée.

Cette procédure a un effet suspensif.

## Quels problèmes juridiques quels blocages potentiels.

---

- **Si l'on souhaite poser une question à la CJUE, et qu'elle y réponde, il faut éviter deux écueils : l'irrecevabilité de la question et l'incompétence de la Cour.**

### *§ Irrecevabilité :*

L'irrecevabilité se définit comme la « sanction de l'inobservation d'une prescription légale consistant à repousser, sans l'examiner, une demande qui n'a pas été

formulée en temps voulu ou qui ne respecte pas les conditions de fond ou de forme exigées. »<sup>10</sup>

Dans le cas du renvoi préjudiciel, les conditions de recevabilité de la question se fondent sur l'objectif assigné à cette procédure. La question est censée permettre à la Cour de donner une réponse utile pour l'interprétation uniforme du droit de l'UE. Dès lors, pour que la Cour accepte de répondre, il faut que la question soit en rapport avec le litige en cause (1) et donc qu'elle porte sur un acte qui concerne effectivement le litige (2). En outre, la Cour refuse de répondre à une question fondée sur un litige fictif, monté en vue d'obtenir une interprétation abstraite et générale de la Cour (3).

(1) Précisons que dans le cas de l'irrecevabilité, il ne s'agit pas d'un problème de compétence. La question peut porter sur un domaine de compétence de l'UE et être déclarée irrecevable : la Cour considère que la question n'est pas justifiée au regard de la situation nationale et que son interprétation du droit ne sera ni utile ni nécessaire pour trancher le litige interne.

« Or, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour, cette dernière n'est pas compétente pour répondre à une question préjudicielle **lorsque l'interprétation de règles du droit de l'Union, demandée par la juridiction nationale, n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal** et que lesdites règles ne peuvent trouver à s'appliquer dans le litige au principal (voir, notamment, arrêts du 1<sup>er</sup> octobre 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, Rec. p. I-9021, point 43, et du 22 décembre 2010, *Omalet*, C-245/09, non encore publié au Recueil, point 11) (...)

En l'occurrence, le litige au principal est purement interne. En effet, il concerne une personne qui réside sur le territoire de la République de Bulgarie et a attaqué la décision par laquelle les autorités de cet État membre l'ont sanctionné à la suite d'un accident de la circulation routière ayant eu lieu dans ce même État membre. Dès lors, **une interprétation** dudit principe de la reconnaissance mutuelle **est dépourvue de toute pertinence pour la solution de ce litige.** (...) »<sup>11</sup>

(2) La question peut aussi être déclarée irrecevable si elle est posée à propos d'une situation qui n'entre pas dans le champ d'application de l'acte concerné.

C'est pourquoi il faut être attentif quand on pose une question préjudicielle au champ d'application de l'acte mis en cause et poser la question préjudicielle sur la législation la plus pertinente pour éviter que la CJUE ne réponde, comme aux points 48, 49 et 50 de l'arrêt *Kamberaj* :

<sup>10</sup> Raymond Guillien et Jean Vincent, *Lexique des termes juridiques*, 13<sup>ème</sup> édition, 2001, Dalloz, Paris.

<sup>11</sup> Anton Vinkov/Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost, Aff C-27/11, 7 juin 2012, considérants 44 et 54.

« 48. En l'espèce, il ressort clairement tant de la décision de renvoi que des observations soumises à la Cour que **la différence de traitement** dont le requérant au principal allègue être la victime par rapport aux ressortissants italiens **est fondée sur son statut de ressortissant d'un pays tiers.**

49. Or, conformément aux articles 1er et 2, paragraphes 1 et 2, de la directive 2000/43, **celle-ci s'applique uniquement aux discriminations directes ou indirectes en raison de la race ou de l'origine ethnique.** L'article 3, paragraphe 2, de cette directive précise qu'elle ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et s'entend sans préjudice des dispositions et des conditions relatives à l'admission ainsi qu'au séjour des ressortissants de pays tiers et des personnes apatrides sur le territoire des États membres et de tout traitement lié au statut juridique des ressortissants des pays tiers et des personnes apatrides.

50. Il s'ensuit que la **discrimination alléguée par le requérant au principal n'entre pas dans le champ d'application de la directive 2000/43 et que la quatrième question est irrecevable.** »<sup>12</sup>

(3) Enfin, dans sa jurisprudence *Foglia c/Novello*, arrêt du 11 mars 1980, Aff. 104/79, la Cour a refusé de répondre à une question qui repose sur un litige fictif. Elle ne veut pas outrepasser son rôle et se substituer au législateur en édictant des règles générales et abstraites, sans lien avec un litige réel.

### *§ Le problème de compétence*

Comme expliqué plus haut, l'UE dispose de compétences dans des domaines précis (listés dans le Traité). Ce sont des compétences d'attribution, c'est-à-dire qu'elles sont circonscrites strictement à ce qui est prévu, le reste des compétences (appelées compétences « générales ») revenant aux EM et n'étant pas listées.

La répartition des compétences et l'exercice de celles-ci sont soumis au respect de deux principes énoncés par les Traités : la proportionnalité et la subsidiarité. Ce deuxième principe signifie, notamment pour les compétences partagées entre l'UE et les EM, que les décisions doivent être prises au niveau le plus pertinent pour atteindre l'objectif visé. Le principe de proportionnalité signifie quant à lui que les actions entreprises pour atteindre un objectif doivent être à la mesure de ce qui doit être accompli et ne pas aller plus loin que ce qui est prévu. C'est une manière de s'assurer qu'à la fois les EM et l'UE n'outrepassent pas leurs compétences et que celles-ci sont exercées en bonne intelligence.

La Cour peut se déclarer incompétente quand la question porte sur un domaine pour lequel elle n'est pas « autorisée » ou « légitime » à répondre car il n'y a, à aucun

---

<sup>12</sup> Idem, points 48, 49 et 50.

moment, une mise en œuvre du droit de l'UE. C'est à ce problème que l'on risque d'être confronté si l'on souhaite poser une question préjudicielle à la CJUE concernant le logement car comme nous l'avons expliqué, l'UE n'a pas de compétence en matière de logement.

En particulier, sur la Charte des Droits fondamentaux, la CJUE s'est déclarée incompétente à plusieurs reprises, avec toujours le même argument, fondé sur l'article 51 de la Charte. Ainsi, elle n'accepte de statuer sur l'interprétation de la Charte que lorsque ses dispositions s'adressent aux EM quand ils mettent en œuvre le droit de l'Union : « (...) conformément à la jurisprudence de la Cour, **pour que le principe de non discrimination** s'applique dans un cas comme celui de l'affaire au principal, **encore faut-il que celui-ci se situe dans le champ d'application du droit de l'Union (...)** Il en est de même (...) des dispositions de la Charte, dès lors que celles-ci s'adressent, en vertu de son article 51, paragraphe 1, aux EM uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union »<sup>13</sup>

Pour rappel, l'article 51 de la CDF est libellé comme suit :

*Charte des droits fondamentaux, Article 51 : **Champ d'application***

*1. 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 et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités.*

*2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités.*

La Cour affirme bien que la CDF trouve à s'appliquer dans **certaines conditions** seulement :

« S'agissant des exigences découlant de la protection des droits fondamentaux, il est de jurisprudence constante qu'elles lient les EM **dans tous les cas où ils sont appelés à appliquer le droit de l'Union** <sup>14</sup>»

Si la **loi contestée** n'est **pas une mise en œuvre du droit de l'UE**, la Cour affirme :

« Etant donné que les décisions de renvoi ne contiennent aucun élément concret permettant de considérer que la loi (...) vise à mettre en œuvre le droit de l'Union, **la**

<sup>13</sup> Cosimo Damiano Vito / Poste Italiane (Aff. C-161/11) 22 juin 2011, considérants 22 et 23.

<sup>14</sup> Boncea / Statul român (Aff. C-483/11) 14 décembre 2011, considérant 29.

**compétence de la Cour pour répondre aux présentes demandes de décision préjudicielle n'est pas établie. (...) La Cour est manifestement incompétente. »**

Idem :

« En l'occurrence, **il ne résulte pas** de la décision de renvoi que la réglementation nationale constitue **une mesure de mise en œuvre du droit de l'Union ou présente d'autres éléments de rattachement à ce droit**. Partant, la **compétence** de la Cour pour répondre à la demande de décision préjudicielle en ce qu'elle porte sur le droit fondamental à un recours effectif n'est **pas établie** (voir ordonnances précitées *Asparuhov Estov e.a.*, point 14; *Chartry*, points 25 et 26, ainsi que *Boncea e.a.*, point 34). »<sup>15</sup>

### *§ Problème de la force contraignante de la Charte, de ce que veulent dire « reconnaît et respecte »*

Un autre problème plus difficile à anticiper est celui de l'interprétation que la Cour voudra donner de l'article 34.3 de la CDF. L'article est rédigé ainsi :

*« 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 de l'Union et les législations et pratiques nationales.»*

Plusieurs hypothèses sont envisageables quant aux obligations qui devraient incomber aux EM selon la CJUE. Il s'agira pour la Cour de se demander ce que veulent dire et surtout ce qu'impliquent les termes « reconnaît et respecte ».

Si la Cour affirme que le respect et la reconnaissance de ce droit obligent les Etats-Membres à le mettre en œuvre et à empêcher toute régression le concernant, l'article aura une force contraignante importante.

En revanche, la Cour peut tout aussi bien donner à cet article une simple valeur déclarative. Etant donné que l'UE n'a pour l'instant aucune compétence (dans les textes) en matière de logement, on peut imaginer que les rédacteurs de la Charte ont voulu donner une valeur plus déclarative que contraignante à cet article, sachant pertinemment qu'il serait difficilement invocable pour défendre le droit à l'aide au logement de manière absolue. Cependant, c'est la Cour, par ses arrêts, qui décidera de la valeur contraignante de cet article grâce à son interprétation. Il s'agit donc d'argumenter en faveur d'une interprétation extensive.

---

<sup>15</sup> Anton Vinkov/Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost, Aff C-27/11, 7 juin 2012, considérant 59.

Ainsi, il faudra, pour poser une question, être attentif à ce que l'interprétation de la CJUE soit nécessaire et à ce que la question soit en rapport direct avec la situation afin qu'elle soit recevable (1). Ensuite, il faudra montrer que la compétence de l'UE et donc de la CJUE sont vérifiées (2). Enfin, l'argumentaire devra montrer que l'UE a un rôle à jouer en matière de protection des droits fondamentaux ainsi qu' en matière de logement et que cela doit passer par une interprétation extensive de la Cour (3).

- ⇒ Si ces trois éléments sont réunis, la question préjudicielle devrait comporter un réel intérêt pour le renforcement du droit au logement, par le biais du droit de l'UE.

## Comment tenter de dépasser ces blocages ? Quels arguments mettre en avant pour aboutir à une réponse de la CJUE ?

---

### § *Démontrer que l'UE a de facto un impact en matière de logement*

Les Traités n'attribuent pas de compétence en matière de logement à l'Union Européenne. Ce terme n'apparaît ni dans le TFUE ni dans le TUE.

Néanmoins, à travers la mise en œuvre d'autres compétences, l'UE joue un rôle dans les politiques nationales de logement. On peut tenter de le montrer avec trois types d'arguments :

Tout d'abord, plusieurs textes législatifs européens en font mention et l'on peut donc affirmer qu'il existe, dans ce domaine, des prérogatives européennes.

Ensuite, la Commission tout comme la CJUE ont eu à statuer sur des problématiques liées au logement.

Enfin, l'affirmation par la CDF de droits tels que le droit à la vie privée et familiale ou le droit à la sûreté et à la dignité peut aussi amener l'UE à jouer un rôle dans le domaine du logement, notamment si on lie à ces articles leurs « homonymes » de la CEDH et la jurisprudence qui est y relative.

En premier lieu, on peut recenser les textes suivants qui mentionnent (explicitement pour la plupart) le logement et qui établissent des exigences en la matière pour les Etats-Membres<sup>16</sup> :

- 2 règlements :

Règlement sur la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la communauté **1612/68**

Règlement sur les recensements de la population et du logement **763/2008**

- 8 directives :

Directive sur l'égalité raciale **2000/43/CE**

Directive **2004/38/CE** sur le droit de circuler librement pour les citoyens de l'UE et membres de leur famille

Directive sur le statut des ressortissants de pays extérieurs à l'UE résidents longue durée **2003/109/CE**

Directive sur les normes minimum d'accueil des demandeurs d'asile **2003/9/CE**

Directive sur les clauses abusives **93/13/CEE**

Directive sur les biens de consommation **2011/83/UE**

Directive **92/77/CE** complétant le système commun de taxe sur la valeur ajoutée et modifiant la directive 77/388/CEE

Directive « produits de construction » **89/106/CE**.

- L'article 34.3 de la CDF

*« Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union **reconnait 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 de l'Union et les législations et pratiques nationales.»*

En outre, la mise en place d'un marché intérieur et la promotion du libre échange ont conduit l'UE à prévenir et empêcher toute forme d'entrave à la concurrence. Pour faire respecter le droit de la concurrence, la **Commission** est chargée de veiller à la bonne application de ces principes libéraux. Elle doit donc surveiller les activités des EM et des particuliers, et intervenir en cas d'entrave à la concurrence. Ce sont ces raisons qui l'ont amenée à **se prononcer sur le rôle et la définition du logement social** en Suède et aux Pays-Bas.

En effet, **le logement social au sein de l'UE est directement impacté par les règles de concurrence et les décisions de la Commission** sur les Services d'Intérêt Economique Général (SIEG)<sup>17</sup>. Le logement social étant aidé financièrement par les Etats, cela constitue, pour le droit de l'UE, une entorse à la libre concurrence.

<sup>16</sup> Cf. Annexe : tableau reprenant la législation européenne mentionnant le logement et les obligations faites aux EM.

<sup>17</sup> Cf. Annexe: rappel sur les aides d'Etat, Compte rendu de la rencontre avec Noémie Houard..

Celle-ci est permise dans certains cas où elle permet de mieux gérer des intérêts généraux mais doit répondre à des conditions très strictes et est soumise au contrôle de la Commission européenne. Ainsi, pour avoir le droit à une aide d'Etat, les organismes de logement social doivent justifier du caractère social de leurs activités et leur public doit donc être spécifique et restreint. Ces obligations ont conduit la Suède et les Pays-Bas à revoir leur définition du logement social et à en modifier le fonctionnement. Il est dès lors indéniable que certaines compétences de l'UE, si elles ne sont pas liées directement au logement, ont un impact déterminant sur les politiques nationales du logement.

La CJUE s'est elle aussi prononcée sur une question relative au logement dans l'arrêt Kamberaj<sup>18</sup> :

« 3) L'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, **doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale ou régionale**, telle que celle en cause au principal, **qui prévoit, en ce qui concerne l'octroi d'une aide au logement, un traitement différent pour un ressortissant de pays tiers bénéficiaire du statut de résident de longue durée** accordé conformément aux dispositions de cette directive par rapport à celui réservé aux nationaux résidant dans la même province ou région lors de la répartition des fonds destinés à ladite aide, pour autant qu'une telle aide relève de l'une des trois catégories visées à cette disposition et que le paragraphe 4 du même article ne trouve pas à s'appliquer. »<sup>19</sup>

La Cour a interprété une directive pour déclarer une réglementation nationale (régionale en l'espèce) contraire à celle-ci. C'est donc à partir de la directive que la Cour se prononce sur l'aide au logement, et non à partir de la CDF. Ce qui est dommage mais qui n'empêche pas de démontrer que la Cour peut se prononcer sur des questions relatives au logement et à l'aide au logement.

« La juridiction de renvoi n'a pas démontré la raison pour laquelle l'invalidation, sur le fondement du droit de l'Union (*et notamment de la CDF, note personnelle*), des conditions de résidence ou linguistiques imposées aux citoyens de l'Union pour pouvoir bénéficier de l'aide au logement prévue par la réglementation établie par la Provincia autonoma di Bolzano **pourrait avoir un rapport avec la réalité et l'objet du litige pendant devant elle.** »<sup>20</sup>

Enfin, d'autres articles de la CDF concernant le droit à la vie privée et de famille, à la sécurité, à la dignité humaine (...) peuvent être liés à la problématique du

---

<sup>18</sup> Arrêt de la Cour (grande chambre) du 24 avril 2012 Servet Kamberaj / Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (Affaire C-571/10).

<sup>19</sup> Servet Kamberaj / Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (Aff. C 571/10), 24 avril 2012, dernier point.

<sup>20</sup> Idem, point 57

logement. En effet, disposer d'un logement décent et adapté est une condition à l'accomplissement de la dignité humaine, à la préservation de la vie familiale et de sa sécurité. En raisonnant ainsi et en mettant en œuvre le principe d'indivisibilité des droits fondamentaux, on peut lier plusieurs de ces droits et montrer qu'ils sont indissociables. Ce raisonnement s'applique aussi quant aux compétences de l'UE en matière de lutte contre la pauvreté<sup>21</sup>. Le logement étant un des vecteurs de l'insertion sociale, la lutte contre l'exclusion sociale passera aussi par des politiques de logement. Ces articles peuvent être mis en relation avec leurs équivalents affirmés par la CESDH. C'est pourquoi il serait aussi intéressant de faire prendre en compte par la CJUE la jurisprudence de la CEDH.

### § *Faire intervenir la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)*

Une autre piste qui peut être explorée est celle de l'apport de la jurisprudence de la CEDH et des obligations qui en découlent pour la CJUE.

La CEDH est bien plus protectrice à l'égard des droits fondamentaux et des droits sociaux que la CJUE (car c'est là son rôle principal, contrairement à la CJUE).

En s'appuyant sur l'obligation pour la CJUE de prendre en compte, voire de respecter certains aspects de la jurisprudence de la CEDH, on peut trouver un nouvel argument en faveur de la protection des locataires par le droit de l'UE.

#### *Les relations entre CJUE et CEDH*

Avec le Traité de Lisbonne, l'UE « adhère » à la CESDH (Art.6 TUE).

« L'adhésion de l'UE à la Convention constitue une étape majeure dans l'évolution de la protection des droits fondamentaux en Europe. Les États membres de l'UE ont consacré le principe de cette adhésion dans le traité de Lisbonne. En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, le protocole n° 14, entré en vigueur le 1er juin 2010, modifie l'article 59 de la Convention afin que l'UE puisse y adhérer. Du fait de cette adhésion, les actes de l'UE seront soumis, à l'instar de ceux des autres Hautes Parties contractantes, au contrôle exercé par la CEDH au regard des droits garantis dans la Convention. » (Communication commune des présidents Costa et Skouris, présidents de la CEDH et de la CJUE, suite à l'adhésion prévue de l'UE à la CEDH)<sup>22</sup>

Il est important toutefois de noter que malgré cette adhésion prévue dans le Traité, l'accord d'adhésion doit encore être adopté à l'unanimité par le Conseil et approuvé par les EM selon leurs procédures constitutionnelles. Ce processus n'est pas achevé aujourd'hui.

<sup>21</sup> Art. 153 TFUE

<sup>22</sup> [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/48ACDFB2-E97D-4503-83FE-5C4569A33C73/0/2011Communication\\_CEDHCJUE\\_FR.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/48ACDFB2-E97D-4503-83FE-5C4569A33C73/0/2011Communication_CEDHCJUE_FR.pdf)

L'arrêt *Bosphorus*<sup>23</sup> est aussi à prendre en compte car la CEDH y affirme qu' : « elle dispose du pouvoir d'examiner les requêtes adressées contre les mesures nationales qui mettent en œuvre, directement ou indirectement, des dispositions du droit de l'UE ou en sont dérivées. » Selon les commentateurs, « la CEDH s'est arrogé le pouvoir de contrôler indirectement la compatibilité des actes de l'UE avec les dispositions de la CEDH »<sup>24</sup>. Cependant, la CEDH affirme qu'elle n'exerce son contrôle que dans le cas où le droit de l'Union n'offre pas une protection équivalente à celle de la CEDH.

Mais par ailleurs, elle affirme le principe de présomption de protection équivalent. Elle considère qu'un acte de l'UE jouit d'une présomption de protection équivalente, c'est-à-dire que l'acte est présumé respecter les droits fondamentaux protégés par la CEDH.

Les relations entre CEDH et CJUE ne sont donc pas figées et il conviendra de suivre le processus d'adhésion de l'UE à la CEDH.

Laurent Scheeck, qui a écrit une thèse intitulée *Les cours européennes et l'intégration par les droits de l'homme*, décrit la situation ainsi :

« **La CJUE n'a pas d'obligation de prendre en compte la jurisprudence de la CEDH** en l'absence d'adhésion de l'UE à la CEDH (les traités le prévoient, mais les négociations n'avancent pas en raison de plusieurs blocages sur le plan politique). J'avais essayé de montrer dans mes recherches que la CJCE recourrait très souvent à la CEDH depuis longtemps, surtout dans des domaines où le droit européen ne fournissait pas de bases juridiques fortes. (...) **Stratégiquement, le meilleur moyen d'inciter les juges à recourir à la CEDH, c'est que les avocats de l'une des parties l'invoquent devant eux** - parfois les avocats-général et certains juges le font toutefois d'eux-mêmes. Je rajouterai que la CJUE se sert surtout de la CEDH pour renforcer sa position au sein du système communautaire, [il s'agit d'] une soumission apparente à la CEDH qui constitue surtout un instrument de pouvoir finalement à l'égard des autres institutions et des acteurs privés qui passent par la cour, mais qui effectivement crée des liens de dépendance à l'égard de Strasbourg (...) »

Les solutions jurisprudentielles dégagées par la CEDH et la CJUE ont fixé la règle suivante : la CEDH est compétente pour statuer sur la validité du droit de l'UE lorsqu'il est mis en œuvre par les EM. En revanche, les actes mis en œuvre directement par l'UE ne sont pas soumis au contrôle de la CEDH car l'UE n'est pas (encore) partie à la Convention.

### *Les avancées de la CEDH pour le droit au logement*

<sup>23</sup> *Bosphorus/Minister for Transport, Energy and Communications e.a.*, affaire C-84/95 (30 juillet 1996)

<sup>24</sup> Fabienne Kauff-Gazin. Maître de conférences en Droit public à l'Université Robert Schuman de Strasbourg

[http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/article.php?id\\_article=2&id\\_rubrique=3](http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/article.php?id_article=2&id_rubrique=3)

Les arrêts concernant le logement sont nombreux mais en voici 3 significatifs par leur portée pour le droit au logement :

- Affaire Öneriyildiz c. Turquie (requête n°48939/99). Arrêt du 18 juin 2002.

Sur le bidonville où habitait le requérant, la Cour affirme : « s'il est certes démontré que l'habitation édifée par le requérant s'avérait contraire à la réglementation en matière d'urbanisme, la Cour considère que M. Öneriyildiz **était matériellement propriétaire du corps et des composants du taudis, ainsi que des objets personnels qui pouvaient s'y trouver**. Selon elle, l'habitation construite et le fait pour le requérant d'y demeurer avec sa famille représentait un intérêt économique substantiel, qui, toléré par les autorités, **s'analyse en un « bien » au sens de l'article 1 § 1 du Protocole n°1**. (...) l'accumulation des omissions des autorités administratives (...) constitue une atteinte manifeste au droit du requérant au respect de ses biens qu'il convient de qualifier d' « ingérence ».

- Affaire Olaru et autres c. Moldavie (plusieurs requérants : requêtes n° 476/07, 22539/05, 17911/08 et 13136/07). Arrêt du 28 juillet 2009.

Les requérants disposent d'un droit au logement du fait de leur statut dans leur Etat. Cependant ils n'arrivent pas obtenir le logement auquel ils ont droit. Ils entreprennent donc de faire valoir leur droit. La Cour reconnaît que le fait de disposer d'**une décision garantissant un accès à un logement social est un bien protégé par le protocole n°1** de la Convention sur le droit de propriété.

Si l'on reprend le raisonnement développé par Marc Uhry<sup>25</sup>, cela signifie que leur droit au logement, en tant que protégé par le droit de propriété, a la même valeur que le droit de propriété lui-même.

- Cela peut aussi signifier que l'Etat qui ne remplit pas ses obligations au regard d'une décision de justice garantissant l'accès à un logement social doit être condamné par la CEDH (pourquoi pas l'envisager dans le cadre des prioritaires DALO non relogés ?)

- Affaire Bjedov c. Croatie (requête n° 42150/09). Arrêt du 29 mai 2012.

La requérante, née en 1933, invoque l'article 8 de la Convention (respect de la vie privée familiale) pour contester son expulsion d'un logement sans solution de relogement. Elle affirme qu'au vu de son âge avancé et de son état de santé, l'expulsion de son appartement est une mesure disproportionnée. La Cour affirme qu'il y a en effet violation de l'article 8.

---

<sup>25</sup> Commentaire de l'arrêt *Olaru et autres c. Moldavie*, par Marc Uhry, Fondation Abbé Pierre « Importante décision de la Cour Européenne des droits de l'Homme sur le droit au logement ».

## § *S'inspirer d'autres droits fondamentaux/droits sociaux ayant été protégés par la CJUE*

On peut, selon N. Boccadoro, avancer sur le droit au logement en s'inspirant d'autres droits qui ont été protégés/affirmés par la CJUE. Elle pense que la CJCE (puis CJUE) a été protectrice en matière de droit du travail, de protection contre les discriminations et de protection de l'environnement. L'intérêt de s'inspirer de ce qui a été accompli sur le droit du travail consiste aussi dans le fait que le droit du travail et le droit du logement sont deux matières assez similaires.

En observant des décisions relatives à ces sujets, on peut espérer s'en inspirer afin d'arriver au même résultat dans le domaine du logement. On donnera ici les pistes à exploiter sans avoir le temps de fournir l'analyse des arrêts. Retenons tout de même que tout l'intérêt de ces arrêts vient du fait qu'ils permettent à la CJUE d'affirmer des droits sociaux, parfois de manière plus protectrice que ce qu'auraient fait les EM. Il s'agit donc de se demander si les similitudes (évoquées par N. Boccadoro) entre droit du travail et droit du logement sont telles que la voie empruntée par la CJUE sur le travail pourrait être réitérée sur le logement. Il faudra aussi voir les argumentations développées par les requérants qui ont porté devant la CJUE les affaires relatives à l'égalité, à l'environnement et au droit du travail.

- Les arrêts de la CJCE ont permis d'élargir le concept d'égalité entre les femmes et les hommes :

Le Traité l'avait en premier lieu formulée pour les rémunérations et la Cour a élargi cette prérogative en principe général du droit de l'UE en se fondant sur des textes internationaux. (Aff.1499/77, Defrenne, 15 juin 1978). Elle a affirmé l'effet direct horizontal du Traité, sans nécessité de mise en œuvre. Cet effet direct a donc des conséquences sur les relations entre particuliers.

C'est à ce type de reconnaissance qu'il faudrait arriver avec l'article 34 de la CDF. On est dans un cas de figure différent mais il s'agit tout de même de faire reconnaître l'invocabilité et l'effet d'une disposition contenue dans le droit primaire (en l'occurrence dans la Charte qui a la même valeur que les Traités).

- Sur le droit du travail, la Cour est plus ambivalente.
  - o Dans les arrêts Viking<sup>26</sup> et Laval<sup>27</sup> : La CJCE privilégie la liberté de circulation aux droits sociaux... mais elle affirme :

« L'action de la Communauté comporte non seulement un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre États membres, des obstacles à la libre circulation

<sup>26</sup> 11 décembre 2007. Affaire C-438/05 International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union contre Viking Line ABP et OÜ Viking Line Eesti

<sup>27</sup> 18 décembre 2007 Arrêt de la Cour dans l'affaire C-341/05 *Laval un Partneri Ltd / Svenska Byggnadsarbetareförbundet e.a.*

des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, mais également une **politique dans le domaine social** » (considérant 104)

Dès lors que la Communauté a « non seulement une finalité économique mais également une finalité sociale », poursuit la Cour , « les droits résultant des dispositions du traité relatives à libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux doivent **être mis en balance avec les objectifs poursuivis par la politique sociale**, parmi lesquels figurent, ainsi qu'il ressort de l'article 136 CE, notamment, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate et le dialogue social » (considérant 105).

Tout comme elle l'avait fait dans l'arrêt du Viking, la Cour rappelle donc que « le droit de mener une action collective ayant pour but la protection des travailleurs de l'État d'accueil contre une éventuelle pratique de dumping social peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général justifiant une restriction à l'une des libertés fondamentales garanties par le traité », en l'occurrence, la liberté de prestation de services (considérant 103). La Cour, enfin, légitime le blocus comme voie d'action collective en reconnaissant qu'il relève bien « de l'objectif de protection des travailleurs » (considérant 107). Ce faisant, **elle va plus loin que la jurisprudence française** pour laquelle l'entrave à la liberté de travailler constitue une faute lourde.

- Sur le droit à un congé payé et à une indemnité financière de congé payé non pris : Neidel aff. C-337/10

« (...) l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2003/88, disposition à laquelle cette directive ne permet pas de déroger, **tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines**. Ce droit au congé annuel payé, qui, selon une jurisprudence constante de la Cour, doit être **considéré comme un principe du droit social de l'Union** revêtant une importance particulière, est donc accordé à chaque travailleur (voir arrêt du 20 janvier 2009, Schultz-Hoff e.a., C-350/06 et C-520/06, Rec. p. I-179, point 54). (...)

Ainsi, la Cour a considéré que l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens **qu'il s'oppose à des dispositions ou à des pratiques nationales qui prévoient que, lors de la fin de la relation de travail, aucune indemnité financière de congé annuel payé non pris n'est payée au travailleur qui a été en congé de maladie durant tout ou partie de la période de référence et/ou d'une période de report, raison pour laquelle il n'a pas pu exercer son droit au congé annuel payé** (arrêt Schultz-Hoff e.a., point 62).

(...) L'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'un fonctionnaire a droit, lors de son départ à la retraite, à une indemnité financière pour congé annuel payé non pris en raison du fait qu'il n'a pas exercé ses fonctions pour cause de maladie. »

⇒ La CJUE donne une interprétation plus protectrice que celle qui aurait pu prévaloir en Allemagne.

L'attitude de la CJUE en matière de **droit de l'environnement** est aussi intéressante à étudier car elle est souvent plus protectrice de l'environnement que ne le sont les EM. On a donc un ordre juridique supérieur qui protège mieux que les ordres juridiques nationaux, ou qui, du moins, contrôle strictement la bonne application des règles européennes par les EM. Les travaux du CERDEAU étant axés sur cette problématique, nous ne développerons pas plus pour ne pas faire double emploi. Notons toutefois que la France a par exemple été poursuivie devant la CJUE par la Commission pour le non respect de normes européennes environnementales<sup>28</sup>. Plusieurs affaires sont actuellement en cours devant la CJUE concernant la transposition ou la violation par la France des directives européennes : Aff. C-193/12, Aff. C-143/12, Aff. C-515/10 ... Il s'agit à chaque fois d'une action en manquement de la Commission contre l'Etat français.

Il peut donc aussi s'agir d'une piste à suivre : déposer une plainte auprès de la Commission pour qu'elle prenne l'initiative de poursuivre un EM en manquement quand il ne respecte pas ses obligations à l'égard du droit de l'Union Européenne.

### § *Adopter une stratégie innovante et audacieuse*

Il est possible de (re)tenter un argumentaire devant la Cour afin d'utiliser la CDF tout en expliquant qu'elle n'est pas la seule à affirmer les droits que l'on cherche à faire valoir et que les sources des obligations incombant à la fois à l'UE et aux EM sont multiples. Par exemple, dans l'ordonnance *Cosimo Damiano Vico c/ Poste Italiane*, le considérant 15 fait apparaître l'argumentation qui a été développée par le demandeur : « Un tel examen ne serait nullement tenu en échec par l'article 51 de la Charte, dans la mesure où la présente demande de décision préjudicielle s'appuierait sur un principe dont la source directe se trouve dans les Traités, bien davantage encore que dans la Charte »<sup>29</sup>

On peut « extrapoler » ce raisonnement en affirmant que le droit à une aide au logement pour assurer une existence digne n'est pas seulement un principe reconnu par la Charte mais est un droit reconnu par la CEDH, par le droit international et que son application trouve une justification large qui doit impliquer une application tout aussi large.

Attention cependant car le juge dans l'affaire précédemment citée n'a pas donné raison au demandeur. Il n'empêche que le raisonnement est intéressant et peut être tenté à nouveau.

<sup>28</sup> Action en manquement de la Commission pour non respect de la directive 2008/50/CE relative à la qualité de l'air ambiant qui impose aux États membres de limiter l'exposition de la population aux microparticules PM10.

<sup>29</sup> *Cosimo Damiano Vico / Poste Italiane* (Aff. C-161/11) 22 juin 2011, considérant 15

Une autre stratégie qui a été évoquée puis nuancée par N. Boccadoro est la suivante : Il faudrait partir du principe que la loi sur le DALO est une mise en œuvre des obligations internationales et européennes et que dès lors son application (potentiellement défaillante) peut être contrôlée par des organes internationaux. Cependant, pour faire aboutir ce raisonnement devant la CJUE, il faudrait réussir à prouver que l'UE a émis des obligations sur le logement à l'égard des EM et que la loi DALO est une conséquence directe de ces obligations, ce qui semble difficile. Il apparaît plus envisageable de jouer sur les obligations contractées par les Etats à l'égard du droit international. Les recours seraient donc à porter devant la CEDH plus que devant la CJUE.

## D'où les domaines suivants qui pourraient faire l'objet de questions préjudicielles :

---

**Attention : On ne peut pas poser (pour l'instant) une question générale sur l'application de l'article 34 (ou de tout autre article de la CDF). Il faut donc à chaque fois que la question porte à la fois sur un acte législatif de l'UE et sur la Charte, puisqu'il faut que la question concerne la mise en œuvre du droit de l'UE. La question peut porter sur une mesure nationale s'il s'agit d'une mise en œuvre du droit de l'UE ou si elle semble contraire à un acte législatif de l'UE qui prévoit des obligations pour les EM.**

- Sur l'attribution de l'aide au logement:
  - Si elle constitue un droit fondamental reconnu et respecté par la CJUE  
Légitimité de sa suspension au regard du principe de proportionnalité > risque que la question soit irrecevable mais on peut poser plusieurs questions préjudicielles et intégrer celle-ci « pour essayer ».
- ⇒ Le caractère fondamental reconnu au droit à l'aide au logement doit-il être interprété en ce sens que la suspension ou la non-attribution d'une telle aide doit répondre aux critères de proportionnalité (qui ne seraient pas respectés en l'espèce) ?
  - Dans le cas d'une aide pas accordée ou suspendue pour un demandeur d'asile : en contradiction avec les obligations faites aux EM par la directive sur les règles minimum d'accueil des demandeurs d'asile<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Directive sur les normes minimum d'accueil des demandeurs d'asile **2003/9/CE**

- ⇒ Cette directive ainsi que les articles 1 (dignité humaine) et 34.3 de la CDF doivent-ils être interprétés en ce sens que la suspension d'une aide au logement pour M. X présent sur le territoire français et demandeur d'asile est incompatible avec les règles du droit de l'UE ?
- Apprécier les critères d'attribution en fonction des directives sur l'interdiction des discriminations :
- ⇒ Voir s'il existe des cas où une AL n'aurait plus été versée sur des critères qui peuvent sembler douteux (et des critères interdits dans le droit de l'UE). En l'espèce, il est difficile de montrer qu'on est face à une discrimination. Cela avait marché dans l'arrêt Kamberaj<sup>31</sup> car il y avait très clairement une différence de traitement entre les citoyens UE et les résidents longue durée alors que le droit de l'UE prévoit qu'ils doivent être traités également pour un certains nombres de services et de prestations essentielles.
- ⇒ La question doit être adaptée à la discrimination en cause mais par exemple : Sur l'allocation de logement familial, un des critères étant d'être marié, on peut éventuellement poser la question suivante : le traité (Article 10 sur la lutte contre les discriminations) + la Charte (Article 21, Non discrimination) + la directive (encore en cours de négociation concernant l'interdiction de la discrimination en fonction de l'orientation sexuelle dans le domaine de l'accès au logement<sup>32</sup>) sont-ils à interpréter en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui exige d'un couple qu'il soit marié, (donc hétérosexuel en France), afin de toucher certaines allocations pour le logement ? (sachant que ces allocations ne dépendent pas du fait qu'il y ait un enfant dans le foyer > donc pas de lien avec l'adoption qui n'est pas encore autorisée en France)
- Sans même en venir à une discrimination liée à l'orientation sexuelle, le fait qu'il faille être marié peut être discriminant en soi. Le non-respect de la vie privée (qui est pourtant protégée par la Charte) pourrait aussi être soulevé. Cependant, il faudrait que le droit au respect de la vie privée soit mentionné par un acte de droit dérivé (règlement ou directive) pour que l'on puisse poser une question préjudicielle sur l'interprétation de l'acte en question.
- ⇒ En s'appuyant sur le niveau de protection élevé assuré par l'UE contre les discriminations et l'article 34, on peut tenter une question sur le FSL. Il faudrait un cas où le locataire se voit refuser le FSL par le bailleur alors qu'il remplit tous les critères, qu'il n'est assigné que pour dettes et que le bailleur n'a pas exprimé de volonté de récupérer le logement mais n'est visiblement

<sup>31</sup> Servet Kamberaj / Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (Aff. C 571/10), 24 avril 2012.

<sup>32</sup> Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181}.

intéressé que par le recouvrement des sommes qui lui sont dues. Dans ce cas-là, on tenter de démontrer qu'il y a eu discrimination à l'égard du locataire (voir sur quel motif ) et poser une question à la CJUE en lui demandant si les directives (choisir laquelle en fonction de la discrimination en cause) contre les discriminations, associées à l'article 34 de la CDF, et à la jurisprudence Kamberaj<sup>33</sup> qui affirme que l'aide au logement fait partie des prestations essentielles, ne s'opposent pas à une réglementation nationale (en l'espèce le règlement intérieur du FSL) qui ne prend pas toutes les mesures nécessaires pour prévenir les risques de discrimination à l'égard du locataire. (Il faudrait argumenter sur le fait que la décision revient au propriétaire, que cette décision est lourde de conséquences pour le locataire et qu'il n'y pas assez de garanties contre le risque de discrimination.)

- Sur le logement social considéré comme aide au logement :
  - Attribution logements sociaux/ discrimination : au vu du niveau élevé de protection assuré par l'UE en matière de lutte contre les discriminations et au vu du risque de discrimination qu'implique l'exigence de mixité sociale dans l'attribution des logements sociaux selon N. Houard notamment, il serait intéressant de faire jouer la législation de l'UE sur ce point. Concrètement, il faudrait constater une situation où la non attribution d'un logement social est fondée sur une discrimination avérée ou très probable et poser la question suivante :
    - ⇒ La directive sur l'égalité raciale ainsi que l'article 34 de la CDF doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale imposant une certaine mixité sociale dans l'attribution de logements sociaux, réglementation qui comporte des risques de discriminations des bailleurs à l'encontre des locataires.
    - ⇒ Attention cependant car la lutte contre les discriminations, en l'espèce la directive sur l'égalité raciale, prévoit que les EM peuvent adopter des mesures qui établissent des différences de traitement dans les cas où il s'agit de compenser des désavantages liés à la race ou l'origine ethnique. L'exigence de mixité sociale peut entrer dans ce champ et être légitimée par cette même directive.
  - Sur le non relogement des ménages prioritaires au titre du DALO quand l'obligation de l'Etat est reconnue par une décision de justice :
    - ⇒ La CEDH s'est prononcée sur une situation comparable (Olaru c/ Moldavie, citée plus haut). En fonction de l'obligation que crée la jurisprudence de la CEDH à l'égard des la CJUE, une question préjudicielle sur le rôle de l'Etat

---

<sup>33</sup> Servet Kamberaj / Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (Aff. C 571/10), 24 avril 2012.

peut être envisagée. Mais a priori, il est plus envisageable de porter ce recours devant la CEDH.

- Sur les expulsions locatives :

- Sur la proportionnalité de l'expulsion par rapport au préjudice subi par le bailleur: Il y a là une mise en concurrence de droits tous reconnus par la CDF : droit de propriété, droits liés à la dignité humaine, à la vie privée et familiale...

⇒ Cette question qui risque fortement d'être irrecevable, serait, tout comme la précédente, plutôt à porter devant la CEDH.

- Sur des situations plus spécifiques :

Pour deux catégories de personnes (demandeurs d'asile et résidents longue durée) il existe des directives européennes (et même un règlement pour les résidents longue durée). Il est donc possible, si on a des personnes qui entrent dans ces critères qui ne bénéficient pas d'une aide au logement (ou d'un hébergement pour les demandeurs d'asile), de poser une question préjudicielle en croisant la directive concernée et la Charte :

- Les demandeurs d'asile

⇒ La directive prévoit que les EM doivent « fournir des conditions d'accueil matérielles (notamment le logement) qui doivent empêcher que le demandeur tombe dans une situation d'indigence, (...) [et prendre] les dispositions appropriées afin de préserver l'unité familiale. »

Si on a un demandeur d'asile qui est à la rue ou qui risque de l'être, on peut envisager la question suivante : **la directive 2003/9/CE** et l'article 34 de la CDF doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation ou une pratique nationale qui priverait un demandeur d'asile de logement, d'hébergement ou d'aide au logement ?

- Les résidents « longue durée »

⇒ La directive prévoit qu'ils doivent bénéficier du même traitement que les citoyens de l'UE pour l'accès au logement, l'accès à l'aide au logement (et l'accès aux prestations sociales en général). Cependant, les EM peuvent limiter leur accès aux prestations sociales aux prestations essentielles (dont fait partie l'aide au logement, Arrêt Kamberaj, déjà cité.)

Question : **la directive 2004/38/CE**, l'article 34 de la CDF et la jurisprudence de la CJUE s'opposent-ils à une réglementation ou pratique nationale qui limite l'accès des ressortissants longue durée au logement social/ à l'aide au logement/ à d'autres prestations essentielles ?

# Situation actuelle et évolutions possibles

---

## § *Etat des lieux de la reconnaissance des droits fondamentaux au sein de l'UE*<sup>34</sup>.

Du fait du silence initial des Traités concernant les droits fondamentaux, ceux-ci ont fait leur entrée dans le droit communautaire par la voie prétorienne.

Ensuite, la jurisprudence a été confirmée et introduite dans les traités.

Le Traité de Lisbonne introduit deux innovations puisqu'il donne à la CDF la même valeur juridique qu'aux Traités et qu'il permet l'adhésion de l'UE à la CEDH.

Les droits fondamentaux sont actuellement mentionnés à l'article 6 TUE :

« 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.

2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités.

3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. »

## § *Les arrêts importants*<sup>35</sup>

Au début de la construction européenne, la Haute Autorité (prédécesseur de la CJCE) refusait de prendre en considération les droits fondamentaux protégés par les EM car ils n'étaient pas mentionnés dans les Traités. Mais cela comportait un risque d'affaiblissement de la protection des droits fondamentaux.

---

<sup>34</sup> Jean-Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 6<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2010. pp 50-63.

<sup>35</sup> Idem.

Le rôle de la Cour constitutionnelle allemande a alors été primordial car elle a subordonné son acceptation de la primauté du droit communautaire à la garantie d'une protection satisfaisante des droits fondamentaux au sein des Communautés.

La première étape de la reconnaissance des droits fondamentaux par la CJCE a lieu en 1969 avec l'arrêt *Stauder*, Aff. 26/69 : la Cour reconnaît que **les droits fondamentaux font partie du droit communautaire en tant que principes généraux du droit**.

Un des arrêts les plus importants en la matière reste *Internationale Handelsgesellschaft* (Aff. 11/70, 17 décembre 1970). En effet, dans cet arrêt la CJCE affirme que **le respect des droits fondamentaux fait partie des principes généraux du droit dont elle assure le respect** et qu'elle entend s'inspirer pour ce faire des traditions constitutionnelles communes aux Etats-Membres. La jurisprudence *Nold* (14 mai 1974, Aff. 4/73) ajoute une référence aux textes internationaux auxquels les EM ont adhéré.

La formule utilisée par la Cour et qui résume sa position sur les droits fondamentaux est celle que l'on retrouve dans l'arrêt *Wachhauf* (Aff. 5/88, 13 juillet 1989) : « (...) *En vertu d'une jurisprudence constante établie notamment par l'arrêt du 13 décembre 1979 (Hauer, Aff. 44/79), les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. En assurant la sauvegarde de ces droits, la Cour est tenue de **s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux Etats-Membres**, de telle sorte que ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus par les Constitutions des ces Etats. Les **instruments internationaux** concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats-Membres ont coopéré ou adhéré, **peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire.** »*

Les droits fondamentaux sont même qualifiés de « principes constitutionnels » dans l'arrêt *Kadi* (Aff. 402/05, 3 septembre 2008).

## § Affaires en cours et actualités liées au logement et à l'UE

Plusieurs affaires sont actuellement traitées par la CJUE et/ou par la Commission.

### Aux Pays-Bas :

Des organismes de logement social néerlandais ont déposé un recours devant la CJUE contre une décision de la Commission qui les obligeait à revoir leur mode de fonctionnement.

En effet, la décision de la Commission<sup>36</sup> oblige les bailleurs sociaux à réduire le plafond de ressources pour accéder au logement social. Elle a établi le plafond à 33 000 € par an et par foyer. Des négociations sont en cours entre les bailleurs, le gouvernement des Pays-Bas et la Commission européenne quant au niveau de ce plafond.

<sup>36</sup> State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands. Existing and special project aid to housing corporations [http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/comp-2009/n642-09-en.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2009/n642-09-en.pdf)

Début 2012, la CJUE a rejeté le recours des bailleurs sociaux néerlandais. Une procédure d'appel est en cours. Il faudra surveiller donc la décision que rendra la CJUE. (Affaire T202-10) et l'issue des négociations.

### En France :

La France aussi est concernée par les avis et décisions de la Commission sur le logement.

En février 2011, l'institution européenne a adressé au gouvernement français une mise en demeure concernant les différents mécanismes de défiscalisation immobilière mis en place successivement par les dispositions « "Périssol" (pour les logements acquis avant août 1999), l'amortissement "Besson" (logements acquis entre 1999 et 2003), l'amortissement "de Robien" (entre 2003 et fin 2009) et l'amortissement "Borloo neuf" (acquisitions entre septembre 2006 et décembre 2009) »<sup>37</sup>. La suite de la procédure et l'éventuelle phase contentieuse seront aussi à suivre.

La Commission a aussi analysé la Loi Scellier : « Après avoir dénoncé les dispositifs Périssol, Besson et Robien, la Commission européenne est en train d'éplucher la loi Scellier, qui représentait 63% des ventes de logements neufs en France en 2010.

La Commission Européenne ne compte apparemment pas s'arrêter en si bon chemin. Après avoir jugé "discriminatoires" les dispositifs Périssol, Besson et Robien d'aide fiscale pour les investissements dans des logements neufs destinés à la location, elle s'attaque au Scellier d'après les propos tenus par Algirdas Semeta, commissaire européen à la fiscalité et à l'union douanière, à l'audit et à la lutte anti-fraude, dans une interview accordée aux "Echos". »<sup>38</sup>

Enfin, le 5 mai 2012, une plainte a été déposée par l'Union Nationale de la Propriété Immobilière (UNPI) auprès de la Commission européenne. Celle-ci vise une potentielle distorsion de concurrence induite par l'aide d'Etat fournie aux bailleurs sociaux français. Le communiqué de presse de l'UNPI du 2 juillet 2012<sup>39</sup> fait valoir que son objectif est « de rétablir les conditions d'une concurrence loyale sur le marché de l'immobilier locatif. Les aides d'état dont bénéficie le parc public ont en effet créé des distorsions de concurrence injustifiées tout en prouvant leur inefficacité au regard du but poursuivi : le logement des plus démunis ». Tout comme les bailleurs privés néerlandais, l'UNPI souhaite voir le plafond des ressources pour accéder au logement social baisser afin que le public éligible soit réduit et plus modeste.

<sup>37</sup> La défiscalisation immobilière "made in France" jugée discriminatoire. La Tribune. 16 février 2011.

<http://www.latribune.fr/vos-finances/immobilier/investissement-locatif/20110216trib000601985/la-defiscalisation-immobiliere-made-in-france-juguee-discriminatoire.html>

<sup>38</sup> Défiscalisation immobilière : le Scellier dans le collimateur de Bruxelles. La Tribune. 6 mars 2011.

<http://www.latribune.fr/vos-finances/immobilier/investissement-locatif/20110306trib000606072/defiscalisation-immobiliere-le-scellier-dans-le-collimateur-de-bruxelles.html>

<sup>39</sup> Communiqué de presse de l'UNPI, « POUR UN INVESTISSEMENT EFFICACE DANS LE LOGEMENT »

[http://www.unpi.org/Donnees\\_Client/Doc/Produit/664313.pdf](http://www.unpi.org/Donnees_Client/Doc/Produit/664313.pdf)

### Concernant l'UE dans sa globalité:

Depuis 2009, Le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) finance la rénovation thermique (les travaux pour aboutir à des économies d'énergie) dans les Etats-membres. Le projet de financement prend fin en 2013. Il serait intéressant de voir s'il va être renouvelé et quelles sommes y seront allouées par l'UE.

Il conviendra aussi de suivre l'adoption de la directive sur l'efficacité énergétique.

## D'autres pistes à explorer, d'autres questions à poser ?

---

Pour élargir le spectre des questions à poser à la CJUE, on peut partir essentiellement sur trois pistes : le droit de la consommation, la réglementation (présente et future) sur l'énergie qui va imposer des normes aux EM en termes de construction de logements et le traitement de la communauté Rom par la France.

- Le consommateur en UE est protégé par une directive européenne (Directive 2011/83/UE) qui ne s'applique pas aux contrats locatifs mais aux services annexes.

### *Article 3*

#### **Champ d'application**

1. La présente directive s'applique, dans les conditions et dans la mesure prévues par ses dispositions, à tout contrat conclu entre un professionnel et un consommateur. Elle s'applique également aux contrats portant sur la fourniture d'eau, de gaz, d'électricité ou de chauffage urbain, y compris par des fournisseurs publics, dans la mesure où ces biens sont fournis sur une base contractuelle.

Mais :

3. La présente directive ne s'applique pas aux contrats:

a) portant sur les services sociaux, y compris le logement social, l'aide à l'enfance et l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, y compris les soins de longue durée;

(...)

e) portant sur la création, l'acquisition ou le transfert de biens immobiliers ou de droits sur des biens immobiliers;

f) portant sur la construction d'immeubles neufs, la transformation importante d'immeubles existants ou la location d'un logement à des fins résidentielles;

Le contrat de location lui-même est difficilement attaquable mais on peut imaginer une question sur les dispositions relatives aux services liés au logement : eau, gaz, électricité...

- Dans le même domaine, on peut s'intéresser aux textes existants en matière énergétique

Une directive européenne sur l'efficacité énergétique devrait entrer en vigueur avant la fin 2012. L'accord trouvé entre le Conseil et le Parlement Européen sur cette directive prévoit :

- 20% d'économies d'énergie d'ici 2020
- la mise en place de mesures obligatoires, en vue d'aboutir à des économies d'énergie.
- Un **objectif de 3 % de rénovation annuelle des bâtiments de l'État à partir de 2014**
- Une stratégie **de réduction des consommations de l'ensemble du parc bâti existant à long terme, au-delà de 2020.**

A défaut de poser une question relative à cette directive (il faudra voir ce qu'elle contient exactement pour voir s'il y a possibilité de s'appuyer sur une de ses dispositions), ce texte sera un argument de plus pour montrer que l'UE a réellement un impact en matière de logement et qu'elle légifère dans ce domaine.

- Enfin, le traitement des Roms pourrait faire l'objet de questions préjudicielles

Selon Human Right Watch, la loi n°2011-672 (immigration, intégration et nationalité) enfreindrait la directive 2004/38/CE<sup>40</sup>. Selon l'ONG, les expulsions, contrôles et rétention ne respectent pas toujours les dispositions de la directive. Les infractions constatées portent avant tout sur les procédures d'éloignement et le non respect de certaines garanties procédurales. Il sera cependant intéressant, si l'on pose une question sur ces aspects, d'y intégrer une/des question(s) relative(s) à l'expulsion de terrain sans solution d'hébergement, ou sur le droit de propriété, tel qu'il a été reconnu par exemple par l'arrêt Onerlydiz<sup>41</sup>.

## Conclusion

---

<sup>40</sup> Le respect par la France de la Directive européenne relative à la liberté de circulation et l'éloignement de ressortissants européens appartenant à la communauté Rom. Document d'information de Human Rights Watch soumis à la Commission européenne en juillet 2011. 28 septembre 2011.

<http://www.hrw.org/print/node/101964>

<sup>41</sup> CEDH, Grande Chambre, 30 novembre 2004, Önerlydiz c/ Turquie, req. n° 48939/99.

Si la compétence de l'UE en matière de logement est inexistante formellement parlant, son impact sur ce domaine est démontré et grandissant. C'est à partir de ce constat que l'on peut considérer comme légitime que la CJUE ait un rôle à jouer dans la protection des droits fondamentaux liés au logement.

Il apparaît paradoxal que la Charte des Droits fondamentaux affirme le droit à une aide au logement mais que, faute de compétence de l'UE en la matière, cet article ne puisse être invoqué.

C'est pourquoi l'on s'est attaché mettre en valeur l'empreinte de l'Union Européenne sur le logement, afin que l'on puisse exiger l'applicabilité de l'article 34.3 de la CDF, de la même manière que les articles des Traités sont directement applicables.

La seule manière néanmoins d'éprouver les raisonnements ici présentés et de donner une vraie force à la CDF sera de poser des questions à la CJUE et de voir quelles seront ses réponses.

Afin de voir portée devant la CJUE une affaire concernant le logement, on peut aussi partir sur une piste différente : celle du recours en manquement contre la France si l'on considère qu'elle ne respect pas ses obligations au regard de la législation de l'UE. C'est néanmoins à la Commission de lancer la procédure du recours en manquement. Il faudrait donc en premier lieu faire un signalement (une plainte) à la Commission afin qu'elle lance la procédure.

## Liste des annexes :

---

*Compte rendu des rencontres avec Natalie Boccadoro et Noémie Houard*

*Présentation plus approfondie du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne.*

*Note sur le logement social et sa définition par l'UE*

*Tableau récapitulatif de la législation de l'UE sur le logement.*

*Récapitulatif de la législation internationale sur le logement.*