



116



CHAP. 4

LA LÉGISLATION DE L'UNION EUROPÉENNE RELATIVE AU LOGEMENT

117

VEILLE JURIS- PRUDEN- TIELLE EURO- PEENNE

LÉGENDES



EFFICACE



ÇA
AVANCE



PEUT
MIEUX
FAIRE



INSATIS-
FAISANT

Dans la première édition du rapport en 2015, la législation de l'Union Européenne relative au logement avait été passée en revue et une première Veille Jurisprudentielle Européenne avait été menée sur les droits au logement. Les arrêts de la Cour Européenne des Droit de l'Homme, les décisions du Comité Européen des Droit Sociaux et, dans une moindre mesure, les arrêts de la Cour de Justice de l'Union Européenne, permettent de rendre le droit au logement plus explicite.

Dans un contexte marqué par un durcissement des conditions de vie pour les ménages modestes et les catégories vulnérables, les décisions de la jurisprudence européenne ont une importance majeure car elles précisent les limites légales et les obligations qui s'imposent aux collectivités publiques, nationales et locales, en matière de droit au logement¹.

Dans le même temps les arguments contenus dans ces décisions sont indispensables pour les praticiens du droit au logement devant les instances nationales. Pour cette deuxième édition, ce chapitre est consacré à la mise à jour de cette veille jurisprudentielle, en particulier via la présentation d'arrêts en relation avec les droits des déboutés d'asile, des occupants de terrain et les droits des consommateurs par rapport aux crédits hypothécaires.

1

Pour une analyse approfondie des obligations positives découlant de la jurisprudence européenne en matière de droit au logement, voir FEANTSA/Fondation Abbé Pierre (2016), Obligations faites aux Etats en matière de droit au logement à travers la jurisprudence européenne, disponible à l'adresse : <http://housingrightswatch.org/news/housing-related-binding-obligations-states-european-and-international-law>.

2

<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-169049>



CEDH, V.M. et autres c. Belgique, 7 juillet 2015 et 17 novembre 2016, requête n°60125/11

[http://hudoc.echr.coe.int/fre#{\"itemid\":\[\"001-169049\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/fre#{\)

Une famille serbe de demandeurs d'asile, faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire belge sont privés des moyens de subsistance élémentaires et sont contraints de rentrer dans leur pays où leur enfant gravement handicapée décède, quelques temps après leur retour. La famille dénonce le fait que l'exclusion des services d'hébergement en Belgique les ait exposés à des **traitements inhumains et dégradants**; et que les conditions d'accueil en Belgique aient entraîné le décès de leur fille aînée.

La Cour procède à un examen pour se prononcer sur **l'atteinte portée à l'article 3 de la Convention garantissant l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants**. Pour déterminer si le **seuil de gravité** requis par l'article 3 est atteint, la Cour va considérer le statut de demandeur d'asile de la personne qui appartient ainsi à **un groupe particulièrement défavorisé et vulnérable ayant besoin d'une protection spéciale**. Cette vulnérabilité est accentuée, selon la Cour, du fait de la présence **d'enfants en bas âge**, dont un nourrisson et d'une enfant handicapée.

La Cour examine les conditions dans lesquelles a vécu la famille entre leur **expulsion du centre d'hébergement** et leur départ pour la Serbie. La famille, après avoir passé neuf jours sur une place publique de Bruxelles, puis deux nuits en centre de transit, a dormi trois semaines dans une gare de Bruxelles.

Ainsi, la Cour considère que les autorités belges n'ont pas dûment pris en compte la vulnérabilité des requérants et que l'Etat belge a ainsi manqué à son obligation de ne pas les exposer à des **conditions de dénuement extrêmes**, les ayant laissé **dans la rue, sans ressources, sans accès à des installations sanitaires et ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels**. La Cour estime que ces conditions d'existence combinées à l'absence de perspective pour la famille de voir leur situation s'améliorer ont atteint **le seuil de gravité requis par l'article 3** et conclut ainsi à **la violation de l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants**.

L'affaire a cependant été renvoyée devant la Grande chambre et, un an après, la Cour, dans une décision du 17 novembre 2016², constate que les requérants n'ont pas maintenu le contact avec leur avocate et qu'ils ont omis de la tenir informée de leur lieu de résidence ou de lui fournir un autre moyen de les joindre. Elle considère que ces circonstances permettent de conclure que **les requérants ont perdu leur intérêt pour la procédure et n'entendent plus maintenir la requête**. Selon la Cour, « [...] rien n'indique que les conditions de précarité dans lesquelles les requérants ont vécu en Serbie étaient de nature à empêcher les intéressés de maintenir une forme de contact avec leur avocate, au besoin par l'intermédiaire d'un tiers, pendant une aussi longue période [...] ». Il est néanmoins intéressant de souligner qu'il y a eu une opinion dissidente du juge Ranzoni à laquelle se rallient les juges López Guerra, Sicilianos et Lemmens. A leur avis, « **la Grande Chambre aurait dû poursuivre l'examen de la requête en vertu de l'article 37 § 1 in fine** car il existe en l'espèce **des circonstances spéciales touchant au respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles qui dépassent la situation particulière des requérants** ».

D'importantes questions étaient en jeu dans cet arrêt :

- Préciser ou ajuster le **concept de vulnérabilité** pour apprécier le seuil de gravité exigé par l'article 3 : à une plus grande vulnérabilité correspond un seuil de tolérance plus bas.
- La considération des **demandeurs d'asile comme vulnérables**, même s'ils ne sont pas qualifiés ainsi inconditionnellement.
- Les différentes **responsabilités relatives aux conditions d'accueil**.
- **Les notions d'« effectivité » du recours et de « grief défendable »** en matière d'expulsion d'étrangers, notamment en cas de transferts effectués en application du règlement Dublin.



CEDH, 28 avril 2016, Winterstein et autres C. France

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162215>

À l'origine de l'affaire se trouve une requête dirigée contre la République française par vingt-cinq ressortissants français qui ont saisi la Cour le 13 juin 2007 en vertu de l'article 34 de la Convention.

Les requérants, qui occupaient des terrains dans le bois du Trou-Poulet à Herblay, France, ont été expulsés des terrains. Quelques requérants avaient demandé un relogement sur des terrains familiaux.

Par un arrêt du 17 octobre 2013, la Cour a jugé qu'il y avait eu, pour l'ensemble des requérants, **violation de l'article 8** de la Convention dans la mesure où ils n'avaient pas bénéficié, dans le cadre de la **procédure d'expulsion** des terrains qu'ils occupaient dans le bois du Trou-Poulet à Herblay, d'un **examen de la proportionnalité de l'ingérence** conforme aux exigences de cet article. En outre, elle a jugé qu'il y avait également eu violation de l'article 8 pour ceux des requérants qui avaient demandé un relogement sur des terrains familiaux, en raison de **l'absence de prise en compte suffisante de leurs besoins**.

Les requérants réclament, par le biais de la procédure de **demande de satisfaction équitable**³, des sommes en réparation de leur préjudice matériel et moral, ainsi que le remboursement des frais exposés devant la Cour.

La Cour note l'évolution de la jurisprudence interne suite à l'arrêt au principal de 2013. Elle relève que plusieurs décisions de tribunaux ainsi que la Cour de Cassation ont tiré les conséquences de l'arrêt. Les juges internes ont pris en compte la **proportionnalité de l'ingérence** que représente une mesure d'expulsion **dans les droits que les requérants tirent de l'article 8 de la Convention**.

Sur l'appréciation **du dommage matériel**, la Cour constate que les familles qui ont dû quitter leur terrain en urgence ou à la suite d'expulsion ont été contraintes d'abandonner leurs caravanes, chalets, bungalows, qui ont été immédiatement détruits avec les effets personnels qu'ils contenaient. La Cour alloue aux familles des montants allant de 600 à 3 000 € en fonction des situations.

3
http://www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_FRA.pdf

Sur l'appréciation du **préjudice moral**, la Cour fait droit aux demandes des requérants, à savoir qu'ils soient indemnisés à hauteur de :

- 7.500 € pour les requérants restés sur les lieux ;
- 15.000 € pour les personnes relogées en logement social ou ayant trouvé une installation relativement stable ;
- 20.000 € pour ceux n'ayant pas d'hébergement fixe depuis.

Enfin, la Cour accorde aux requérants la somme de 5.000 € pour les frais de procédure.

Certains sujets doivent être soulignés dans cet arrêt :

- La perte d'un logement est une atteinte grave au droit au respect du domicile. Toute personne qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir faire **examiner la proportionnalité de l'ingérence et l'absence de prise en compte suffisante de leurs besoins**.
- La Cour **se félicite** de l'évolution de la jurisprudence française en matière **d'expulsion des lieux occupés sans titre**. Plusieurs décisions de justice en 2014 et 2015 ont **mis en balance le droit de propriété des demandeurs avec le droit au respect de la vie privée et familiale**. Les occupants sans titre ne sont plus nécessairement considérés comme sans droit et les juges ont refusé l'expulsion, dans certaines circonstances, ou leur ont accordé des délais.
- La Cour semble, toutefois, ne pas être persuadée de la volonté de la France de **prendre les mesures individuelles nécessaires** puisqu'elle mentionne les décisions adéquates pour «aider la France » à remplir ses obligations découlant de la Convention (§ 16 de l'arrêt).



CEDH, 11 octobre 2016, Bagdonavicius et autres c. Russie

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-167089>

À l'origine de l'affaire se trouve une requête dirigée contre la Fédération de Russie par trente-trois personnes qui ont saisi la Cour le 12 mai 2006 en vertu de l'article 34 de la Convention.

Les requérants sont membres de six familles Rom qui habitaient le village de Dorojnoé, situé dans le district de Gourievsk, dans la région de Kaliningrad en Russie. Ils ont été expulsés et leurs maisons ont été démolies.

Les requérants allèguent en particulier une **violation de l'article 8** relatif au respect du domicile pris seul ou combiné avec l'article 14 de la Convention relatif à la lutte contre les discriminations du fait de **la démolition de leurs maisons et de leur éviction forcée** qui, selon eux, avaient été effectuées en **raison de leur appartenance à la communauté Rom**. En se basant sur les mêmes faits, ils dénoncent également une violation de l'article 1 du Protocole no 1 à la Convention relatif au droit de propriété.

La Cour rappelle qu'elle a déclaré, dans les arrêts *Yordanova* et autres⁴, et *Winterstein* et autres⁵, qu'une attention particulière devait être portée **aux conséquences de l'expulsion des membres d'une communauté Rom de leurs maisons et au risque qu'ils deviennent sans-abri**, compte tenu de l'ancienneté de la présence des intéressés, de leurs familles et de la communauté qu'ils avaient formée.

La cour souligne également la nécessité, en cas d'expulsions forcées de Roms et de gens du voyage, **de leur fournir un relogement**, sauf en cas de force majeure. La Cour réaffirme en outre **que l'appartenance des intéressés à un groupe socialement défavorisé et leurs besoins particuliers à ce titre doivent être pris en compte dans l'examen de proportionnalité** que les autorités nationales sont tenues d'effectuer. Ce principe s'applique non seulement lorsqu'elles envisagent des solutions à l'occupation illégale des lieux, mais aussi, lorsque l'expulsion est nécessaire, pour décider de sa date et de ses modalités de mise en œuvre et, si possible, des offres de relogement. La Cour note d'ailleurs que la Russie a été appelée à mettre en œuvre ces principes tant dans le cadre du Conseil de l'Europe que dans celui de l'ONU.

Les conséquences éventuelles de la démolition des maisons et de l'expulsion forcée des requérants n'ont pas été prises en compte par les juridictions internes pendant ou à l'issue des procédures judiciaires lancées par le procureur. En ce qui concerne la date et les modalités de l'expulsion, la Cour constate que **le Gouvernement n'a pas démontré que les requérants avaient été dûment informés de l'intervention des huissiers** chargés de procéder à la démolition des maisons ni des modalités de celle-ci.

Quant aux offres de relogement, le Gouvernement fait valoir que les autorités de la région de Kaliningrad avaient adopté l'arrêté n° 228 du 28 avril 2006 qui visait à créer un fonds spécial pour reloger les requérants et que, de ce fait, les autorités nationales avaient rempli l'obligation de relogement en question. Cependant, **le Gouvernement n'a pas démontré que l'arrêté n° 228 avait été mis en œuvre en pratique**, c'est-à-dire que son adoption avait été suivie par une création effective du fonds de logements, et que de tels logements avaient été disponibles et effectivement proposés aux intéressés.

La Cour estime par conséquent que **les autorités nationales n'ont pas mené de véritable consultation des intéressés sur les possibilités de relogement en fonction de leurs besoins avant leur expulsion forcée**.

La Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention puisque **les requérants n'ont pas bénéficié, dans le cadre des procédures judiciaires portant sur la démolition de leurs maisons, d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence conforme aux exigences de cet article**, et que les autorités ont failli à mener une véritable consultation avec les intéressés sur les possibilités de relogement en fonction de leurs besoins préalablement à leur expulsion forcée.

Un des éléments clé de cet arrêt réside dans le fait que **la communauté Rom doit être prise en compte dans l'examen de proportionnalité comme groupe socialement défavorisé, aux besoins particuliers**.

4

Yordanova et autres
c. Bulgarie, requête
n° 25446/06, 24 avril
2012

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110759>

5

Winterstein et autres
c. France, requête
n° 27013/07, 17
octobre 2013
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126910>

**CEDH, 28 Juillet 2016, Hunde v. Pays-Bas**<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-165569>

À l'origine de l'affaire se trouve une requête dirigée contre les Pays-Bas par Gadaa Ibrahim Hunde, une personne d'origine éthiopienne. Le requérant allègue en particulier une violation des articles 2 et 3 de la Convention.

En décembre 2012, un groupe d'environ 200 migrants en situation irrégulière aux Pays-Bas – dont la demande d'asile avait été refusée - n'ayant plus le droit aux soins et à l'hébergement des demandeurs d'asile offerts par l'État, ont occupé l'église Saint-Joseph à Amsterdam. Ces migrants en situation irrégulière ont formé un groupe d'action appelé «Nous sommes ici / Wij Zijn Hier», cherchant à attirer l'attention sur leur situation. Pendant leur séjour, l'église Saint-Joseph fut appelée **Eglise Refuge** (Vluchtkerk). Le groupe aurait été expulsé de l'Eglise du Refuge le 31 mars 2013.

Le 4 avril 2013, la ville a offert un abri temporaire aux membres originaux du groupe "We Are Here" qui demeuraient à l'église Refuge depuis décembre 2012. En conséquence, **159 personnes ont été logées temporairement dans un établissement de détention** sur le Havenstraat Amsterdam - connu sous le nom de **Port Refuge** (Vluchthaven) - jusqu'au 31 mai 2014. Le reste des personnes de l'Église refuge qui avaient été expulsées se sont établies dans un parking couvert, connu comme le **Garage Refuge** (Vol Garage).

Un certain nombre de résidents du Refuge Garage ont entamé une procédure administrative contre la ville afin d'obtenir des services de base. Le juge de la Commission centrale des recours a ordonné à la municipalité d'Amsterdam de leur fournir des services de base: un abri pour la nuit, une douche, le petit déjeuner et le dîner.

Dans cette décision de la Commission centrale des recours, le fait que l'Institut néerlandais des droits de l'homme (Conseil pour la protection des droits de l'homme) a constaté des **conditions de vie dégradantes dans le Refuge Garage** a été pris en compte. En outre, il a pris en compte deux décisions du Comité européen des Droits sociaux du 1er Juillet 2014, dans lesquelles les Pays-Bas ont été reconnus coupables d'avoir violé les articles 13 § 4 et 31 de la Charte sociale européenne pour avoir omis de fournir à des adultes migrants en situation irrégulière un accès adéquat à l'aide d'urgence, à la nourriture, à des vêtements et à un abri.

L'Association des municipalités néerlandaises a mis en place un régime « abri, douche et vêtements » (bed-bad-broodregeling) pour les migrants en situation irrégulière à partir de 17 Décembre 2014. Ce régime impliquait que les municipalités centrales devaient offrir un hébergement de base aux migrants, y compris ceux en situation irrégulière, un abri de nuit avec une douche, le petit déjeuner et le dîner. Ce régime était annoncé comme temporaire dans l'attente de l'adoption d'une résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant les deux décisions du CEDS, conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives. Bien que ces résolutions aient été adoptées par le Comité des Ministres le 15 avril 2015, le régime a été prolongé et est toujours en place.

En ce qui concerne le fait que le requérant avait été privé de l'accès au Port Refuge, le maire et les conseillers municipaux ont affirmé que cet hébergement avait été offert aux membres d'origine du groupe «We Are Here» et qui étaient restés à l'Église du Refuge pour une période ininterrompue. Or le requérant ne remplissait pas ces conditions.

Les autorités ont également fait référence à la **possibilité pour le requérant de recourir au Service de rapatriement et de départ** qui organise des services d'hébergement à **condition que la personne concernée coopère à l'organisation de son départ vers le pays d'origine.**

La Cour examine l'existence d'une obligation positive en vertu de **l'article 3** de fournir au requérant - demandeur d'asile débouté au moment des faits - une assistance sociale d'urgence. La Cour rappelle que les États ont le droit, en vertu d'un droit international bien établi, de contrôler l'entrée, le séjour et l'expulsion des étrangers. Le corollaire est le devoir des étrangers de se soumettre aux contrôles et procédures d'immigration et de quitter le territoire de l'État contractant s'ils se voient légalement refusés l'entrée ou le séjour. Les étrangers qui sont soumis à l'expulsion ne peuvent, en principe, réclamer le droit de rester sur le territoire d'un Etat contractant pour continuer à bénéficier des services.

La Cour rappelle qu'il **n'existe pas de droit à l'assistance sociale en tant que tel dans le cadre de la Convention** et dans la mesure où l'article 3 oblige les États à agir dans les **situations de pauvreté extrême** - également en ce qui concerne les migrants irréguliers - les autorités des Pays-Bas apportent une réponse à cette question. En premier lieu, le requérant avait la possibilité de demander un «permis de séjour» et / ou de demander l'admission dans un centre où sa liberté serait limitée. Il est en outre possible pour les migrants en situation irrégulière de demander un report de leur expulsion pour des raisons médicales et de bénéficier d'un traitement médical gratuit en cas d'urgence.

En outre, les Pays-Bas ont récemment mis en place un régime spécial prévoyant des services de base pour les migrants irréguliers résidant sur leur territoire de manière irrégulière. Le régime était opérationnel à partir du 17 décembre 2014, un an après que le requérant s'était réfugié dans le Refuge Garage. La Cour explique que la conception et la mise en œuvre pratique d'un tel système peuvent prendre du temps mais qu'il comprend l'exercice par le requérant de voies de recours internes. La Cour considère que les autorités néerlandaises **n'ont pas manqué à leurs obligations au titre de l'article 3.**

Pour conclure, la Cour considère que les **Pays-Bas garantissent les droits fondamentaux des déboutés d'asile.**

L'arrêt montre une **position restrictive de la Cour Européenne** qui progressivement a exclu de l'accueil inconditionnel cette catégorie de personnes. Le fait d'être débouté expose pourtant d'autant plus ces personnes au risque d'atteinte à la vie et de traitement inhumain et dégradant car elles tombent généralement dans des circuits clandestins.

CONSOMMATION



CJUE (grande chambre), 21 décembre 2016, renvoi Préjudiciel

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=186483&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=573162>

La jurisprudence espagnole limitant dans le temps les effets de la nullité des clauses « plancher », insérées dans les contrats de prêt hypothécaire en Espagne, est incompatible avec le droit de l'Union. Selon la Cour, une telle limitation rend la protection des consommateurs incomplète et insuffisante dont il ne saurait résulter un moyen adéquat et efficace pour faire cesser l'utilisation des clauses abusives.

Contexte:

En Espagne, de nombreux particuliers ont entamé des procédures judiciaires à l'encontre d'établissements financiers afin de faire constater que **les clauses « plancher » insérées dans les contrats de prêt hypothécaire conclus avec les consommateurs revêtaient un caractère abusif et ne liaient donc pas les consommateurs**. Les clauses en question prévoient que, même si le taux d'intérêt devient inférieur à un certain seuil défini dans le contrat, le consommateur doit continuer de payer des intérêts minimaux équivalents à ce seuil sans pouvoir bénéficier d'un taux inférieur à celui-ci.

Par arrêt du 9 mai 2013, la Cour Suprême espagnole (Tribunal Supremo) a **qualifié les clauses « plancher » d'abusives**, étant donné que les consommateurs n'avaient pas été informés de manière appropriée de la charge économique et juridique que ces clauses faisaient peser sur eux. Néanmoins, **la Cour Suprême a décidé de limiter les effets dans le temps de la déclaration de nullité de ces clauses**, de sorte que celle-ci ne produit des effets que pour l'avenir, à compter de la date de prononcé de l'arrêt.

Des consommateurs affectés par l'application de ces clauses réclament les sommes qu'ils prétendent avoir indûment versées aux établissements financiers depuis la date de conclusion de leurs contrats de crédit. Saisis de ces prétentions, le tribunal de commerce n° 1 de Grenade (Juzgado de lo Mercantil no 1 Granada) et la cour provinciale d'Alicante (Audiencia Provincial de Alicante) demandent à la Cour de Justice de l'Union Européenne si la décision de la Cour Suprême est compatible avec la directive sur les clauses abusives, étant donné que, selon cette directive, de telles clauses ne lient pas les consommateurs.

La Cour rappelle tout d'abord que, selon la directive, les clauses abusives ne doivent pas lier les consommateurs dans les conditions fixées par le droit des États membres, à charge pour ceux-ci de prévoir des moyens adéquats et efficaces pour faire cesser l'utilisation de ces clauses. **La Cour explique que le juge national doit écarter purement et simplement l'application d'une clause abusive** de manière à ce que celle-ci soit réputée ne jamais avoir existé et qu'elle ne produise ainsi pas d'effet contraignant pour le consommateur. Le constat du caractère abusif doit avoir

pour effet de rétablir la situation du consommateur dans laquelle celui-ci se serait trouvé en l'absence de cette clause.

Par conséquent, le constat du caractère abusif des clauses « plancher » doit permettre la restitution des avantages indûment acquis par le professionnel au détriment du consommateur.

Selon la CJUE, la Cour Suprême pouvait décider que son arrêt ne devait pas affecter, dans l'intérêt de la sécurité juridique, les situations définitivement tranchées par des décisions judiciaires antérieures. En effet, le droit de l'Union ne peut pas imposer à une juridiction nationale d'écarter l'application des règles de procédure interne. En revanche, compte tenu de **l'exigence fondamentale d'une application uniforme et générale du droit de l'Union**, il appartient à la Cour de Justice et à elle seule de décider des limitations dans le temps à apporter à l'interprétation qu'elle donne d'une règle de l'Union. Dans ce cadre, la Cour précise que **les conditions fixées par le droit national ne doivent pas porter atteinte à la protection des consommateurs garantie par la directive**.

Or, **la limitation dans le temps des effets de la nullité des clauses « plancher » prive les consommateurs** espagnols qui ont conclu un contrat de prêt hypothécaire avant la date du prononcé de l'arrêt de la Cour Suprême espagnole **du droit d'obtenir la restitution des sommes qu'ils ont indûment versées aux établissements bancaires**. De cette limitation dans le temps résulte donc une **protection des consommateurs incomplète et insuffisante** qui ne saurait constituer un moyen adéquat et efficace pour faire cesser, comme l'exige la directive, l'utilisation des clauses abusives.