

sont adoptées au niveau local, vous pouvez agir au sein même de votre ville. Consultez le site web et suivez nous sur Facebook ([www.facebook.com/HousingRightsWatch](http://www.facebook.com/HousingRightsWatch)) et Twitter ([www.twitter.com/rightohousing](http://www.twitter.com/rightohousing)) pour les mises à jour.

Mariann Dósa et Éva Tessza Udvarhelyi de l'organisation A Város Mindenkié (The City is for All), à Budapest (Hongrie), abordent la criminalisation du sans-abrisme. Dósa et Udvarhelyi nous expliquent l'évolution récente du sans-abrisme en Hongrie ainsi que l'origine de la loi adoptée l'année passée rendant le sans-abrisme de rue illégal et engendrant l'ouverture de cellules de détention dans certains centres d'hébergement pour sans-abri en Hongrie.

En outre, ce bulletin d'information fournit des mises à jour sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, des analyses de nouvelles publications pertinentes ainsi que des informations sur des événements intéressants.

Merci par avance d'envoyer vos commentaires et suggestions à [samara.jones@feantsa.org](mailto:samara.jones@feantsa.org)

Samara Jones  
Housing Rights Watch

## L'affaire Kamberaj et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Par DR. PADRAIC KENNA, *Housing Rights Watch et National University of Ireland, Galway*  
[padraic.kenna@nuigalway.ie](mailto:padraic.kenna@nuigalway.ie)

Affaire 571/10. *Servet Kamberaj contre Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) et Autres*. Ayant pour objet une demande de décision préjudicielle pour un jugement préliminaire : Tribunale di Bolzano - Italie. Jugement de la Cour (grande chambre) du 24 avril 2012.

<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-04/cp120048fr.pdf>

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-571/10>

### Introduction

Depuis la création de la Charte des Droits Fondamentaux (CDF) en 2000, les militants pour les droits au logement ont analysé la législation européenne à la recherche de définitions juridiques de normes minimales en matière de logement et d'obligations d'Etat. Bien qu'il ne soit que « proclamé solennellement », l'Article 34(3) de la Charte stipule :

*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 modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.*

De fait, la Cour de justice de l'Union européenne s'est montrée remarquablement lente pour accorder un poids légal à la CDF, et les gouvernements européens ont préféré des mesures juridiques non contraignantes dans leurs approches relatives aux droits, au lieu de développer des normes européennes harmonisées de logement pour tous. Des organismes tels que l'Agence des Droits Fondamentaux ont été confrontés à de nombreux obstacles pour développer des droits opposables. Toutefois, avec l'incorporation de la Charte européenne des Droits fondamentaux dans le droit européen, sur la même base que les Traités, la situation change de façon radicale.<sup>1</sup> La Charte est devenue juridiquement contraignante en décembre 2009. Le groupe d'experts de la FEANTSA sur les droits au logement suit depuis longtemps le développement des droits au logement sous la Charte, mais ce n'est que maintenant que certaines affaires clarifient les obligations de la Charte.

<sup>1</sup> Versions consolidées du Traité de l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (OJ C 83/13, 30.3.2010). Disponibles sur : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>

Dans le cadre du Traité européen, cette disposition peut créer une norme européenne minimale pour le logement et l'aide au logement, offrant une plus grande légitimité aux mesures visant à réduire et prévenir le sans-abrisme. Bien sûr, la CDF n'est pas un instrument isolé de promotion des droits de l'Homme, mais elle ne peut être invoquée que lorsque l'affaire implique une législation européenne, comme une Directive, un Règlement ou une disposition d'un Traité. Ce lien est créé lorsqu'un État membre ou une institution européenne opère dans le cadre d'une disposition du droit européen, notamment lorsque la disposition est une législation nationale ou locale basée sur une disposition européenne. Selon la CURIA (la base de données du droit européen), la CDF a été à la base de 86 jugements de la CJUE entre 2010 et 2011, même si l'Article 34 n'a pas été mis en litige avant cette affaire.<sup>2</sup>

## L'affaire Kamberaj

M. Kamberaj, ressortissant albanais résidant légalement en Italie depuis 1994, s'est vu refuser une aide au logement au motif que le budget destiné aux ressortissants de pays tiers était épuisé. Il avait bénéficié de cette aide entre 1998 et 2008 sous la loi provinciale. Les nationaux italiens pouvaient continuer à bénéficier de cette aide au logement, contrairement aux ressortissants de pays tiers. M. Kamberaj a affirmé que cette décision était constitutive d'une discrimination et contraire au droit européen. Il s'est appuyé sur l'article 11 de la directive sur les résidents de longue durée<sup>3</sup> et sur l'article 34 de la CDF. L'article 11(d) stipule que le résident de longue durée « bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux » en ce qui concerne « la sécurité sociale, l'aide sociale et la protection sociales telles qu'elles sont définies par la législation nationale, » alors que l'article 11(f) oblige un traitement égal au niveau de l'accès aux biens et aux services et de la fourniture de biens et de services à la disposition du public, ainsi que l'accès aux procédures d'attribution d'un logement. Toutefois, dans le cadre de l'article 11, paragraphe 4, « les États membres peuvent limiter l'égalité de traitement aux prestations essentielles. »

La CJUE devait analyser si les aides au logement tombaient sous le concept de la sécurité sociale et de l'aide sociale comme stipulé dans la Directive, et si l'État italien

pouvait limiter le principe de l'égalité de traitement aux « prestations essentielles » (article 11, paragraphe 4 de la Directive), de façon à exclure l'aide au logement. Les défenseurs ont affirmé que dans la mesure où ces aides furent définies et autorisées sous la législation nationale, la CJUE ne pouvait appliquer une définition autonome et uniforme de la sécurité sociale et de l'aide sociale à cette législation nationale. Il s'agit d'une question qui évoque la législation en matière de lutte contre le sans-abrisme au niveau national et local, où des services sont assurés sous les législations nationales et locales, et où les États s'opposent à une redéfinition de leurs obligations conformément au droit européen, en particulier à la CDF.

## L'interface entre le droit national et le droit européen

L'opinion de l'avocat général Bot présente la législation générale pour la Cour. Elle a permis de préciser que lorsque le législateur de l'Union européenne fait un renvoi exprès à la législation nationale, il n'appartient pas à la Cour de donner aux termes concernés une définition autonome et uniforme au titre du droit de l'Union. Toutefois, l'absence d'une définition autonome et uniforme, au titre du droit de l'Union, n'implique pas que les États membres puissent porter atteinte à l'effet utile de la directive 2003/109 lors de l'application du principe d'égalité de traitement prévu à cet article.<sup>4</sup> Dès lors, si elle respecte les différences entre les législations nationales des États membres et les dispositions européennes, la CJUE ne voulait pas accepter de mesures nationales qui puissent porter atteinte à l'effet utile de la disposition européenne. Cette approche est très importante par rapport à l'article 34(3).

De fait, l'impact de l'article 34(3) sur l'interprétation des obligations dans la directive sur les résidents de longue durée était également une question clé. Il s'ensuit que, en déterminant les mesures de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale définies par leur législation nationale et soumises au principe d'égalité de traitement consacré au droit Européen, les États membres « doivent respecter les droits et observer les principes prévus par la Charte, notamment ceux énoncés à l'article 34 de celle-ci. »<sup>5</sup> Ce principe peut s'appliquer à un large éventail de mesures européennes en rapport avec

2 Saiz Arnaz, A. & Torres Perez, A. (2012) *Main trends in the recent case law of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights in the field of fundamental rights – Étude*, Bruxelles, Parlement européen, PE462.446.

3 Directive du Conseil 2003/109 du 25 novembre 2003 concernant le statut des ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée.

4 Affaire C-571/10 Opinion de l'avocat général Bot, para 78.

les personnes sans domicile, la plus récente étant la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) ratifiée par l'UE, qui est entrée en vigueur le 22 janvier 2012. En effet, l'article 216(2) du TUE stipule que « les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres » servaient ainsi de base pour le traitement des personnes handicapées sans domicile. La Commission doit prendre en compte la CDF et la CDPH dans ses actions et propositions, même si peu de données démontrent que l'article 34, paragraphe 3, soit bel et bien pris en considération dans ce contexte.<sup>6</sup>

### Décision de la CJUE

Dans cette affaire, la grande chambre de la CJUE a estimé que la signification des « prestations essentielles » dans le cadre de cette directive devait être interprétée à la fois dans le contexte de l'intégration des objectifs de la directive sur les résidents de longue durée, et dans le contexte de l'article 34, paragraphe 3, de la CDF. L'avocat général Bot avait souligné que tant que les prestations répondaient à l'objectif fixé dans l'article 34, elles ne pouvaient pas être rejetées, sous le droit européen, des « prestations essentielles » de la directive.<sup>7</sup> Ainsi, l'article 11 de la directive sur les résidents de longue durée doit être interprété comme un obstacle à une législation nationale ou locale qui accorde un traitement défavorable aux ressortissants de pays tiers bénéficiant des prestations de la directive, au niveau de l'aide au logement, par rapport aux résidents nationaux.

La CJUE a fait référence au paragraphe 3 de la Directive qui fait elle-même référence à la Charte, ce qui est commun à toutes les directives depuis 2000. Cela permet de mieux contrôler le respect de la Charte par les États membres, ce qui permettra de mieux analyser le respect des obligations relatives à l'article 34, paragraphe 3.

### Conclusion

Dans cette affaire *Kamberaj*, la CJUE ne devait pas déterminer le niveau d'aide sociale ou d'aide au logement nécessaire pour garantir une vie décente dans le cadre de l'article 34, paragraphe 3, de la CDF. Toutefois, il est inévitable de voir cette question émerger un jour ou l'autre. La nature binaire de la terminologie de l'article 34, paragraphe 3 – *selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales* – sera utilisée par les États pour mettre en exergue le principe subsidiaire et l'incapacité de la CJUE à développer des définitions autonomes et uniformes. Toutefois, l'affaire *Kamberaj* démontre que la CJUE ne veut pas que cela puisse fragiliser l'efficacité et les objectifs des règlements européens. Dans ce contexte, les Explications jointes à la CDF seront plus importantes pour la CJUE, en particulier l'article 52, paragraphe 7 de la CDF qui stipule que « Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux sont dûment prises en considérations par les juridictions de l'Union et des États membres. »<sup>8</sup> Les explications liées à l'article 34, paragraphe 3, stipulent :

Le paragraphe 3 s'inspire de l'article 13 de la Charte sociale européenne et des articles 30 et 31 de la Charte sociale révisée, ainsi que du point 10 de la Charte communautaire. Il doit être respecté par l'Union dans le cadre des politiques fondées sur l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La jurisprudence des articles 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée, incluant la réclamation collective *FEANTSA contre France*, jouera un rôle plus central au niveau de l'interprétation de la CDF. Tout porte également à croire que les obligations de « garantir une existence décente » seront également prises en considération. Les définitions de l'exclusion sociale, de la pauvreté et du sans-abrisme, développées notamment par la FEANTSA, seront également très importantes pour la CJUE.

5 Affaire C-571/10 Opinion de l'Avocat général Bot, para 80.

6 Voir document de travail de la Commission, *Orientations opérationnelles sur la prise en compte des droits fondamentaux dans les analyses d'impact de la Commission*, Bruxelles, 6.5.2011 SEC(2011) 567 final at 5.

7 Affaire C-571/10 Opinion de l'Avocat général Bot, para 92.

8 *Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights* (2007/C 303/02)