

S'IL TE PLAÎT, DESSINE-MOI UN LOGEMENT

JACQUES FIERENS

Professeur à l'Université de Liège, à l'Université de Namur et à l'Université catholique de Louvain
Avocat

Dans un État où les fortunes sont le fruit du travail, de l'industrie, des talents et du génie, mais où la loi n'a rien fait pour les borner, la société doit à ceux de ses membres qui n'ont aucune propriété, & dont le travail suffit à peine à leurs besoins, une subsistance assurée, de quoi se nourrir, se vêtir & se loger convenablement, de quoi se soigner dans leur maladie, dans leur vieillesse, & de quoi élever leurs enfants. C'est le prix du sacrifice qu'ils lui ont fait de leur droit commun aux productions de la terre, et de l'engagement qu'ils ont pris de respecter les propriétés de leurs concitoyens.

Jean-Paul MARAT, *La constitution, ou Projet de déclaration des droits de l'homme et du citoyen, suivi d'un Plan de constitution juste, sage et libre*, Paris, Buisson, 1789.

I. LÉGALITÉ, LÉGITIMITÉ ET EFFECTIVITÉ DU DROIT AU LOGEMENT

Au-delà des discussions techniques et conceptuelles, le but de cette journée est avant tout de faire quelques pas en direction d'une plus grande effectivité du droit au logement en Belgique.

On pourrait se demander d'abord s'il est normal qu'une telle rencontre soit nécessaire. La consécration internationale et interne du droit au logement ne suffit-elle pas ? Les pauvres ne sont-ils décidément jamais contents ? Dans toutes les cultures, dans tous les systèmes politiques, depuis que les lois existent, ils demandent de se voir reconnaître des droits qui leur permettront d'échapper à une vie de souffrance et de misère. Cette demande s'exprime déjà dans la Tora ou dans les lois de Solon¹. Elle se répète lors de toutes les révolutions, y compris la Révolution française qui a réparé dans les premières constitutions républicaines les oublis volontaires de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, taillée sur mesure pour les bourgeois mais oublieuse des plaintes des misérables, contenues dans les Cahiers de

¹ Voy. H. BOLKESTEIN, *Sociale politiek en sociale opstanding in de oudheid*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1934. Sur les lois de Solon et le souci des classes inférieures, voy. ARISTOTE, *Constitution d'Athènes*, II, 1-2 et VI, 1.

dolérance et les projets de Déclaration des droits². Elle se rappelle aux vainqueurs après les guerres au cours desquelles les pauvres font office de chair à canon. Elle tente de s'exprimer à travers les garanties économiques, sociales et culturelles que prétendent donner par exemple la Constitution de Weimar³, en 1919, ou la Déclaration universelle des droits de l'homme, en 1948. Avec 163 ans de retard et beaucoup d'ambiguïté, la Constitution belge inscrit en son article 23 que l'État, les Régions et les Communautés existent aussi pour que chacun puisse vivre à l'abri du besoin, notamment en disposant d'un logement décent. Les CPAS ont remplacé les commissions d'assistance publique qui ont elles-mêmes succédé aux bureaux de bienfaisance et, théoriquement, à la charité privée, et le droit au respect de la dignité humaine est consacré dans le texte qui fonde l'action des centres⁴.

Après toutes ces avancées indéniables, quand les droits des pauvres sont enfin consacrés, confirmés, internationalisés et constitutionnalisés, que demandent-ils de plus ? Quand la légitimité de leurs aspirations est reconnue, quand le droit au logement est devenu légal dans l'ordre international et dans l'ordre interne, ils en exigent l'effectivité.

Leur frustration, leur colère peut-être, expriment ce que les théoriciens du droit disent plus calmement parce qu'ils vivent de manière moins précaire : pour qu'une norme soit valide, c'est-à-dire pour qu'elle soit efficace, la consécration légale ne suffit évidemment pas. Il faut encore qu'elle soit reconnue comme légitime, c'est-à-dire que l'ensemble de ceux qui font les lois et l'ensemble de ceux pour qui elles sont faites croient et continuent à croire que le droit au logement représente véritablement une valeur sociale fondamentale. Si la légalité est soutenue par la légitimité, alors la

² Voy. S. RIALS, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette [Coll. Pluriel], 1988, p. 552 ; C. COURVOISIER, « Le Quart État dans les cahiers de doléance », dans *Démocratie et pauvreté* (coll.), Paris, Quart Moude-Albin Michel, 1991, pp. 128-140. Le 27 août 1789, date de clôture des travaux relatifs à la Déclaration, la question des secours et les « articles additionnels proposés par divers membres », dont elle faisait partie, furent renvoyés avec promesse de réexamen. Le droit aux secours publics et le droit à l'instruction publique furent consacrés pour la première fois dans la Constitution du 3 septembre 1791, puis dans celle du 24 juin 1793 (Constitution de l'An I). La première mention d'un « droit au logement » se trouve, à mon avis, dans le projet de Déclaration de Marat, cité en épigraphe. Sa contextualisation par l'auteur est d'une étonnante actualité.

³ La Constitution allemande dite « de Weimar », du 11 août 1919, est inaugurale par sa volonté d'intégrer, en équilibre avec les droits civils et politiques, un ensemble de droits économiques, sociaux et culturels. L'article 155 énonce : *Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Förderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden.* (« La propriété foncière dont l'acquisition est nécessaire pour satisfaire aux besoins résultant du manque de logements, pour favoriser la colonisation intérieure et le développement ou pour développer l'agriculture, peut être expropriée ».) Une sorte de droit au logement pour les travailleurs était toutefois déjà inscrit à l'article 123, XII, de la Constitution des États-Unis mexicains du 5 février 1917 : *En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.* (« Au sein de toutes les entreprises agricoles, industrielles, minières ou de tout autre, les employeurs seront contraints de fournir aux travailleurs des logements confortables et salubres pour lesquels ils ne pourra être demandé de loyer supérieur au pourcentage moyen mensuel de la valeur cadastrale du bien »).

⁴ Article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Le législateur s'est bien gardé de se référer explicitement à la dignité humaine dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, se contentant de la mentionner prudemment dans les travaux préparatoires.

norme a quelque chance d'accéder aussi à l'effectivité⁵. C'est un premier défi, formidable. L'ensemble de la population pense-t-il que le droit au logement concerne les fondements politiques et éthiques de toute la société ? On peut évidemment en douter.

II. UN ENJEU POUR LA SOCIÉTÉ GLOBALE

Une des conditions du passage à la validité est le dialogue avec les personnes concernées, ce qui était déjà la suggestion de Dufourny de Villiers en 1789⁶ ou que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies avait souligné il y a vingt ans. Il n'est pas question de rester entre universitaires ou entre décideurs, ni même entre militants : « Les États parties doivent par conséquent prendre immédiatement des mesures en vue d'assurer la sécurité légale de l'occupation aux individus et aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection, en procédant à de véritables consultations avec les personnes et les groupes concernés⁷ ».

C'est cette obligation qui a justifié la création, par accord de coopération, d'un Service de lutte contre la pauvreté indépendant de toutes les administrations, et notre journée de réflexion qui s'efforce d'entendre les pauvres à travers leurs associations⁸. Le dialogue avec les premiers concernés par le droit au logement ne suffira toutefois pas. Il est absolument nécessaire que ce droit et sa mise en œuvre constituent un débat permanent au sein de la société globale, pour affirmer sa légitimité encore incertaine.

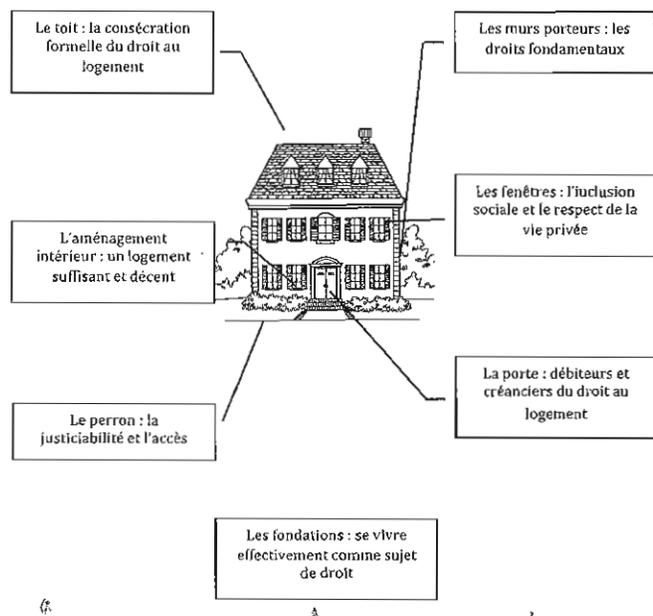
⁵ Voy. F. OST, « Considérations sur la validité des normes et systèmes juridiques », *J.T.*, 1984, p. 1 ; F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1987, pp. 255-314 ; des mêmes, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002, spécialement ch. IV : « La validité des normes juridiques : une qualité graduelle et conditionnelle ».

⁶ « Pourquoi cette classe immense de journaliers, de salariés, de gens non gagés, sur lesquels portent toutes les révolutions physiques, toutes les révolutions politiques, cette classe qui a tant de représentations à faire, les seuls qu'on pût peut-être appeler du nom trop véritable, mais avilissant & prosaïque, de doléances, est-elle rejetée au sein de la Nation ? pourquoi elle n'a pas de Représentants propres ? pourquoi cet ordre qui, aux yeux de la grandeur & de l'opulence, n'est que le dernier, le quatrième des Ordres, mais qui, aux yeux de l'humanité, aux yeux de la vertu comme aux yeux de la Religion, est le premier des Ordres, l'Ordre sacré des infortunés, pourquoi, dis-je, cet Ordre, qui n'ayant rien payé plus, proportionnellement, que tous les autres, est le seul qui, conformément aux anciens usages tyranniques des siècles ignorants & barbares, ne soit pas appelé à l'Assemblée nationale, et envers lequel le mépris est, j'ose le dire, égale à l'injustice ? », L.-P. DUFOURNY DE VILLIERS, *Cahiers du quatrième Ordre, celui des pauvres Journaliers, des Infirmes, des Indigents, etc., l'Ordre sacré des infortunés. Correspondance philanthropique entre les Infortunés, les Hommes sensibles et les États-généreux. Pour suppléer aux droits de députer directement aux États, qui appartient à tout Français, mais dont cet Ordre ne jouit pas encore*, n° 1, Paris, 25 avril 1789, p. 13. Ce texte a été reproduit en 1967 par les Éditions d'histoire sociale à Paris (EDHIS).

⁷ *Observation générale n° 4, Le droit à un logement suffisant*, 13 décembre 1991, § 7.

⁸ Accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Ce service public est menacé par le dernier accord de gouvernement fédéral, qui prévoit de l'intégrer presque subrepticement à l'administration, ce qui lui ferait perdre sa raison d'être.

III. L'ARCHITECTURE DU DROIT AU LOGEMENT



Oui, il faut bien plus qu'une consécration formelle du droit au logement pour qu'il devienne réalité.

À propos de logement, parlons donc d'une maison. Ce qui est le plus important, c'est, comme le dit l'expression conrante : « Avoir un toit ». En néerlandais, celui qui est sans logement est *dakloos*, « dépourvu de toit ».

Cependant, un logement qui ne serait constitué que d'une toiture est inconcevable. Celle-ci ne peut être imaginée sans murs porteurs, sans colonnes ou sans poutres de soutien. Une maison doit aussi comprendre des fenêtres et, bien sûr, une porte. Encore faut-il savoir à qui en demander la clé. Souvent, un perron doit être gravi pour accéder à l'entrée. Une maison ne peut par ailleurs être habitée si elle est vide : l'intérieur doit être suffisamment spacieux, aménagé, et l'habitation doit être confortable. Enfin, on ne les voit pas mais elles sont aussi importantes que le toit et conditionnent la stabilité de tout l'immeuble : des fondations solides sont indispensables.

Examinons à présent de plus près le dessin d'un droit au logement.

1. LE TOIT

Le toit espéré par celui qui n'habite nulle part ou qui habite mal, le toit qui constitue l'élément principal d'une habitation, disions-nous, est constitué par la consécration même d'un droit au logement.

1.1. En droit international

Cette consécration est devenue réalité au regard du droit international belge et du droit interne. L'article 25, § 1^{er}, de la Déclaration universelle des droits de l'homme l'avait inscrit d'emblée dans sa dimension familiale : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires ». Il en va de même de l'article 11, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, tel qu'interprété par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, spécialement à travers l'*Observation générale n° 4* du 13 décembre 1991, déjà citée⁹. L'article 34, § 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000 parle de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté à travers une aide sociale et une « aide au logement », destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes et la Cour de justice de l'Union européenne a précisé la portée de cette norme. La Charte sociale révisée, telle qu'interprétée cette fois par le Comité européen des droits sociaux, mentionne l'obligation de construire des « logements adaptés aux besoins des familles » (article 16), l'obligation de mettre à la disposition des personnes âgées des logements appropriés à leurs besoins et à leur état de santé (article 23), l'« accès effectif » au logement (article 30) et consacre explicitement et globalement le droit d'accéder à un logement « suffisant » à l'article 31, lié lui-même à l'obligation de prendre des mesures suffisantes pour « prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive », et à celle de « rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ». La technique particulière de ratification de la Charte sociale révisée a permis à la Belgique de se dispenser d'accepter d'être liée par l'article 31, pour la raison assez surprenante qu'il a été considéré, en 2001, que nos législations ne satisfaisaient pas à son prescrit¹⁰. Ne valait-il pas mieux accepter la disposition et mettre lois et décrets en conformité ?

⁹ § 6.

¹⁰ « Il n'est pas certain que la législation belge actuelle malgré des initiatives dans le domaine de la sécurité du logement garantisse suffisamment le droit au logement tel que décrit dans cet article. C'est pourquoi, sa ratification ne semble pas indiquée dans l'état actuel des choses mais pourra peut-être se faire à un stade ultérieur ». Projet de loi portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'Annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996, 9 juillet 2001, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, S., sess. 2000-2001, n° 2-838/1, p. 9.

1.2. En droit interne

Le droit à un « logement décent » est évoqué comme tel par l'article 23, alinéa 3, de la Constitution¹¹. On sait qu'il a fallu 160 ans pour que notre loi fondamentale soit complétée par des garanties économiques, sociales et culturelles, et le moins que l'on puisse dire est que la prudence rédactionnelle fut de mise. La Cour constitutionnelle est compétente pour vérifier si les lois, les décrets et les ordonnances de Bruxelles-Capitale respectent le prescrit des droits consacrés au Titre II de la Constitution, qui inclut cet article 23.

Le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, en son article 3, porte selon la traduction officielle en français que « *Chacun a droit à un logement décent. Il convient à cette fin d'encourager la mise à disposition d'un logement adapté, de bonne qualité, dans un environnement correct, à prix raisonnable et offrant une sécurité de logement.* » L'alinéa premier énonce, en néerlandais, « *ieder- een heeft recht op menswaardig wonen.* » Par analogie avec l'article 23, alinéa 1^{er}, de la Constitution, qui contient les mots « *menswaardig leven* », il aurait mieux valu traduire le décret par « habiter conformément à la dignité humaine ». Les tribunaux de l'ordre judiciaire et les juridictions administratives, dans leur sphère de compétence respective, peuvent être amenés à veiller à l'application du décret.

Les deux autres régions n'ont pas consacré explicitement le droit au logement.

2. LES MURS DE SOUTÈNEMENT

2.1. La pauvreté et les droits fondamentaux indivisibles

Une maison est plus qu'un toit. Les murs de soutènement du droit au logement sont les autres droits fondamentaux¹². Vous ne pouvez y toucher, sinon tout s'écroule et le toit qui s'effondre devient davantage une menace qu'un refuge. Être pauvre, ce n'est en effet pas être sans logis. C'est être empêché d'exercer l'ensemble des droits de l'homme. On pensait cette évidence acquise depuis un quart de siècle, mais la conception du lien social en termes économiques et monétaires fait que l'on est sans cesse ramené à une conception beaucoup plus étriquée de la pauvreté, qui serait d'abord une question de quantité d'argent dans le porte-monnaie, et de situation statistique par rapport au revenu médian de la population. Cette approche trop étroite est au demeurant très éloignée de la manière dont la précarité ou la misère sont vécues par ceux qui la subissent¹³.

¹¹ Voy. A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Bruxelles, la Chartre, 2008.

¹² « Premièrement, le droit au logement est intégralement lié à d'autres droits de l'homme et aux principes fondamentaux qui forment les prémisses du Pacte ». (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 4*, § 7).

¹³ Le rapport du Conseil économique et social français du 28 février 1987, le *Rapport Wrésinski*, a pour premier mérite de vouloir se baser sur l'expérience et la réflexion des pauvres eux-mêmes. Il distingue précarité et pauvreté et présente l'avantage, pour notre propos, de se référer au droit, et plus particulièrement aux droits fondamentaux : « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux

« Le droit à un logement suffisant ne peut pas être considéré indépendamment des autres droits de l'homme énoncés dans les deux Pactes internationaux et dans d'autres instruments internationaux applicables. Il a déjà été fait référence à cet égard à la notion de dignité de l'homme et au principe de la non-discrimination. En outre, le plein exercice des autres droits – notamment du droit à la liberté d'expression et d'association (par exemple pour les locataires et autres groupes constitués au niveau de la collectivité), du droit qu'a toute personne de choisir librement sa résidence et de participer au processus de prise de décisions – est indispensable pour que tous les groupes de la société puissent exercer et préserver leur droit à un logement suffisant. De même, le droit de toute personne de ne pas être soumise à une jugérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale, son domicile ou sa correspondance constitue un aspect très important du droit à un logement suffisant¹⁴. »

Le Comité européen des droits sociaux, quant à lui, a récemment rappelé à la Belgique que le droit à la protection contre l'exclusion sociale exige des États qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, prennent en compte le caractère pluridimensionnel des phénomènes de pauvreté et prennent des mesures ciblées à l'intention des groupes vulnérables¹⁵.

On ne saurait montrer tous les liens existants entre chacun des autres droits et le droit au logement. Revenons brièvement sur le droit de vivre conformément à la dignité humaine, le droit à la protection contre la pauvreté et la misère et le droit à la non-discrimination.

2.2. Le droit de vivre conformément à la dignité humaine et le droit à l'aide sociale

Le droit de vivre conformément à la dignité humaine est garanti de manière générale par l'alinéa 1^{er} de l'article 23 de la Constitution, considéré isolément, dont j'ai tou-

personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible ». (CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL FRANÇAIS, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, J.O., *Avis et rapports du C.E.S.*, 28 février 1987). Cette définition sera reprise dans divers instruments de l'ONU, comme par exemple dans CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, SOUS-COMMISSION DE LA PROMOTION ET DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME, *Droits économiques, sociaux et culturels. Application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté. Rapport final présenté par José Bengoa, coordonnateur du groupe spécial d'experts*, 11 juillet 2006, A/HRC/Sub.1/58/16, § 10). La définition du *Rapport Wrésinski* devrait toutefois être nuancée. Les précarités visées, dont l'accumulation peut conduire à la grande pauvreté, n'ont pas toujours pour conséquence de priver des personnes et des familles de la jouissance des droits fondamentaux. Les droits reconnus aux pauvres, dans les démocraties occidentales et spécialement en Belgique, sont nombreux et sans doute suffisants, à l'exception notable des droits des étrangers en séjour illégal sur le territoire du Royaume. La précarité et la pauvreté compromettent plutôt l'exercice de ceux-ci.

¹⁴ *Observation générale n° 4*, § 9.

¹⁵ *Fédération Internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique*, 21 mars 2012, Réclamation n° 62/2010, § 203.

jours pensé qu'il aurait dû constituer un article à lui seul, puisque la dignité humaine ne doit évidemment pas être assurée uniquement par les droits économiques, sociaux et culturels, mais par l'ensemble des droits fondamentaux, y compris les droits civils et politiques.

L'obligation des pouvoirs publics de donner les moyens de vivre conformément à la dignité humaine est toutefois consacrée de manière plus spécifique à travers le droit à l'aide sociale. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976, les centres publics d'action sociale sont chargés de mettre en œuvre ce droit, sous le contrôle des juridictions du travail¹⁶. C'est ainsi que l'aide sociale, selon la jurisprudence, implique eu principe d'assurer, d'une façon ou d'une autre, le logement des personnes sans ressources. La jurisprudence majoritaire estime qu'il y a là une obligation de résultat, même si cette analyse est contestée, surtout par les responsables de CPAS comme on peut s'en douter¹⁷.

Le droit à l'aide sociale peut impliquer une assistance dans la recherche d'un logement, une « guidance » en la matière. Un mode classique d'intervention du CPAS consiste en outre à prendre en charge, en tout ou en partie, des loyers échus ou à échoir, sous forme d'une aide remboursable ou non. Le droit à l'aide sociale peut se concrétiser par la prise en charge de la garantie locative. Le non-paiement du loyer pouvant entraîner la perte du logement, la prise en charge peut être indispensable pour éviter une expulsion. L'aide au logement peut prendre la forme d'un hébergement en maison d'accueil gérée par le CPAS lui-même, ou d'une intervention dans les frais d'hébergement du bénéficiaire dans une autre institution d'hébergement. La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (art. 57bis) et la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (art. 14, § 3) prévoient l'octroi d'une aide financière spécifique à la personne qui perd sa qualité de sans-abri pour occuper un logement qui lui sert de résidence principale.

Rappelons toutefois que le droit au logement à travers le droit à l'aide sociale on le droit à l'intégration sociale ne bénéficie pas aux étrangers en séjour illégal, on aux ressortissants de l'Union européenne pendant les trois premiers mois de leur séjour en Belgique¹⁸. Or, beaucoup de sans-abri sont précisément des étrangers jugés indésirables. Rappelons aussi que le fait d'être aidé par un CPAS peut avoir pour conséquence qu'un ordre de quitter le territoire est notifié au titulaire du droit à l'aide sociale, l'Union européenne et plus particulièrement le droit de libre circulation n'étant pas destinés aux pauvres¹⁹.

¹⁶ Voy., sur ce sujet, Ph. VERSAILLES, *Guide sociale permanent, Commentaire de la sécurité sociale*, Kluwer, en ligne, T. IV.

¹⁷ Voy. M. COLSON, « Le point de vue des centres publics d'aide sociale », dans N. BERNARD (éd.), *Les expulsions de logement. Uithuiszettingen*, Bruxelles, la Charte, 2011, pp. 91-97.

¹⁸ Art. 57quinquies nouveau de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Cette disposition fait actuellement l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle.

¹⁹ Voy. D. DUSHAJ, « L'accès des étrangers à la justice », dans S. BODART (coord.), *Droit des étrangers*, Bruxelles, Bruylant [coll. UB3], 2012, pp. 143-193 ; de la même, « Les Romas face au droit des étrangers », dans J. FIERENS (dir.), *Les Romas face au droit en Belgique. Actes de la journée d'étude du 26 avril 2011, organisée sous l'égide du Centre interdisciplinaire des droits de l'enfant*, Bruxelles, la Charte [coll. Droit en mouvement], 2012, pp. 135-156.

C'est aussi en référence explicite à la dignité humaine que certains demandeurs d'asile sont hébergés dans une structure communautaire ou individuelle, de même que les mineurs étrangers non accompagnés²⁰. La mise en œuvre du droit au logement à travers cette législation spécifique n'est cependant pas effective, puisqu'on sait que ces dispositions, destinées à garantir les droits fondamentaux de certains étrangers et surtout de leurs enfants, sont délibérément violées par les pouvoirs publics belges depuis des années, au nom de la prétendue et éternelle « crise de l'accueil » qu'ils ne semblent pas décidés à résoudre²¹.

2.3. Le droit à la protection contre la pauvreté et la misère

Dans la récente décision rendue contre la Belgique le 21 mars 2012, à propos des gens du voyage, le Comité européen des droits sociaux a confirmé sa jurisprudence en estimant que le droit au logement était garanti non seulement par l'article 31 de la Charte sociale révisée, mais aussi à travers le droit des familles à une protection sociale, juridique et économique, y compris en matière de logement (art. 16) et le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (art. 30), éventuellement lus en combinaison avec le droit à la non-discrimination (art. E). « Le Comité note que le Gouvernement reconnaît que l'article 16, qu'il a accepté, garantit le droit à un logement décent sous l'angle de la famille et que l'article 30, qu'il a également accepté, implique que des mesures doivent être prises pour favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, dont le droit au logement fait partie. Il relève que le Gouvernement rappelle que la Belgique n'a pas accepté l'article 31 de la Charte et que, selon lui, cette disposition ne peut donc être utilisée à l'appui des considérations élaborées par la FIDH²² ».

Le Comité confirme que la caravane doit être considérée comme un logement au regard de la Charte sociale révisée. Il rappelle que l'obligation des États de proposer une offre suffisante de logements aux familles se traduit, dans le cas des gens du voyage, par l'obligation positive d'assurer qu'un nombre adéquat de terrains de séjour leur soient accessibles pour y stationner leurs caravanes. La spécificité des familles de gens du voyage en matière de logement étant leur mode de vie en caravane, cette situation exige un traitement différencié et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions de logement. Le Comité affirme que l'État doit tenir compte, dans sa législation urbanistique et ses décisions individuelles, du cas spécifique des familles de Gens du voyage, de façon à leur permettre de vivre selon leurs traditions, dans le respect de leur identité culturelle et dans un juste équilibre avec l'intérêt général.

La décision constate que la caravane n'est pas reconnue juridiquement comme un logement en Région wallonne, tandis que dans les deux autres régions cette reconnaissance ne s'est pas accompagnée d'une adaptation des critères qualitatifs

²⁰ Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

²¹ Voy. les rapports annuels de FEDASIL depuis 2009.

²² *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique*, 21 mars 2012, Réclamation n° 62/2010, § 43.

du logement (salubrité, sécurité, habitabilité), de sorte que la grande majorité des caravanes pourraient être déclarées inhabitables. Le Comité relève l'inadéquation manifeste entre le nombre de familles de gens du voyage en Belgique et le nombre de terrains publics disponibles. Pour ce qui est des terrains privés, achetés ou loués par des gens du voyage, il constate que le nombre de permis urbanistiques accordés est particulièrement bas : dans l'ensemble du pays, seules deux familles ont pu obtenir un tel permis pour placer une caravane sur leur terrain.

2.4. Le droit à la non-discrimination

Le droit à la non-discrimination constitue aussi un soutien du droit au logement. Constitue une violation des obligations de l'État toute discrimination en matière d'accès au logement, ainsi qu'aux moyens et aux prestations permettant de s'en procurer un, que cette discrimination soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, l'âge, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, dans le but d'infrimer la jouissance ou l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, ou d'y porter atteinte²³.

Si la Belgique se décidait à ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qu'elle a signé depuis le 4 novembre 2000, un contrôle de la non-discrimination pourrait être exercé par la Cour de Strasbourg dans la mise en œuvre de n'importe quel droit prévu par la loi, y compris le droit au logement, et pas seulement dans la mise en œuvre des droits consacrés par la Convention, comme le prévoit l'article 14 de celle-ci²⁴.

En attendant, la protection interne contre la discrimination existe déjà à travers les articles 10, 11 et le cas échéant 191 de la Constitution et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

3. LES FENÊTRES

3.1. Les fenêtres ouvertes

Avec un toit et des murs, notre maison est toutefois loin d'être achevée. Elle ne sera pas digne de ce nom si elle ne comporte pas de fenêtres. À quoi sert une fenêtre ? Ouverte, à permettre au titulaire du droit au logement de rester en contact avec l'extérieur, avec la vie sociale, avec les voisins proches ou lointains, à faire pénétrer

²³ Comp. COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 12*, § 18.

²⁴ L'article 1^{er} du Protocole n° 12 dispose :

« 1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1 ».

la lumière et à aérer de temps en temps s'il ne fait pas trop mauvais. Vous voyez qu'ils sont vraiment exigeants, les pauvres. Ils veulent que le droit au logement soit aussi un moyen d'intégration sociale.

Ainsi, ce droit inclut-il une situation favorable par rapport au lieu de travail et aux services essentiels, pour un coût raisonnable. Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. C'est notamment vrai dans les grandes villes et les zones rurales où le coût (en temps et en argent) des déplacements pendulaires risque de peser trop lourdement sur les budgets des ménages pauvres. De même, les logements ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants²⁵.

J'avoue que j'ai toujours préféré le verbe « habiter » au verbe « loger ». Loger vise surtout un rapport pratique à une construction, au confort et à la sécurité qu'elle procure. Habiter inclut la relation aux autres membres de la famille, aux voisins, à l'habitation elle-même, au quartier, à la région²⁶.

3.2. Les fenêtres fermées

Les fenêtres sont toutefois aussi prévues pour être parfois fermées, les tentures tirées. Dans ce cas, leur fonction est de préserver l'intimité, de permettre une vie privée, de porter le regard vers l'intérieur et non plus vers l'extérieur, de garder la chaleur si le temps est aux frimas. « Ainsi que l'a déclaré la Commission des établissements humains, et conformément à la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, 'Un logement adéquat c'est suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables (...), des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels – tout cela pour un coût raisonnable'²⁷ ».

Les droits et les faveurs octroyés aux pauvres ne s'accompagnent-ils cependant pas depuis toujours d'un contrôle social renforcé ? Le respect de la vie privée et familiale sera-t-il compatible avec l'effectivité du droit au logement ?

4. LA PORTE

À toute maison, il y a une porte. Si vous êtes enfin chez vous, vous avez le droit de la franchir. Il faut donc déterminer qui est créancier du droit au logement, qui peut rentrer et sortir à sa guise, qui est chez lui et qui ne l'est pas. Ces questions renvoient

²⁵ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 4*, §§ 7 et 8.

²⁶ Dans son contexte et son style propres, on mentionnera les belles pages de M. HEIDEGGER, « Bâti, habiter, penser », dans *Essais et conférences*, t. fr. A. PRÉAU, Paris, Gallimard [Coll. TEL n°52], 1958, pp. 170-193 ou « ...L'homme habite en poète... », *ibidem*, pp. 224-245.

²⁷ *ibidem*.

à la détermination des effets juridiques de la consécration du droit au logement. Il faut savoir ensuite à qui il faut demander la clé de la maison, qui est débiteur des obligations correspondantes.

4.1. La question des effets juridiques

Nous avons rassemblé une série de consécration explicites du droit au logement en droit international et en droit interne, et identifié des instances de contrôle. La question qui se pose immédiatement, et qui est peut-être au cœur de notre réflexion de ce jour, est de mesurer et d'exprimer les effets juridiques de telles consécration formelles.

Qu'est-ce qu'un droit « opposable²⁸ » ? Tous les droits ne sont-ils pas d'une manière ou d'une autre « opposables », sous peine de ne plus être des droits mais seulement des vœux pieux ou des programmes politiques, voire, au pire, des alibis et de la poudre aux yeux ? Si le droit au logement n'est pas un « droit subjectif », que peut-il bien être ? « Opposable » veut-il dire que le droit au logement correspond à une obligation de résultat plutôt qu'à une obligation de moyens ? L'admettre ne donne toutefois guère de précisions sur le résultat qu'il conviendrait d'atteindre : un logement pour tous ? Un logement pour ceux qui n'en ont pas ? Un logement pour ceux qui le méritent ? Un logement pour ceux qui vivent en Belgique en séjour légal ? Et un logement de quelle dimension ? De quel confort ? Situé où ? De quel prix ? Dont l'occupant ne peut être délogé ?

La discussion ne se simplifie pas lorsqu'il s'agit de distinguer d'éventuels « effets directs » des effets « de *standstill* » ou ... des effets d'annonce.

La norme doit d'abord être interprétée en se rappelant que, contrairement à une idée trop souvent reçue, on ne fait pas dire ce que l'on veut aux mots du droit. Il n'est pas toujours possible de concilier l'exigence d'une obligation de résultat avec le libellé même de la norme. Il ne faut pas être grand clerc ou juriste de haut vol pour percevoir qu'il ne revient pas au même, pour un État de « *s'engager à agir (...)* au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'*assurer progressivement* le plein exercice des droits reconnus²⁹ » et de « *s'engager à respecter et à garantir* les droits reconnus (sous-entendu : immédiatement) à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence³⁰ ».

Or, plusieurs questions relatives aux effets juridiques des textes consacrant le droit au logement peuvent se résoudre avec nuances si l'on veut bien se rendre attentif

²⁸ Selon le *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu (7^{ème} édition, 2005), « opposable » renvoie surtout aux droits d'autrui et signifie : « dont la valeur comme élément de l'ordre juridique ne peut être méconnue par les tiers, lesquels, n'étant pas directement obligés par ce qui leur est opposable, n'en sont pas moins tenus d'en reconnaître et d'en respecter l'existence et même d'en subir les effets ».

²⁹ Article 2, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

³⁰ Article 2, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

à la manière dont le droit international a exprimé les obligations qui découlent de l'engagement des États à propos de n'importe quel droit fondamental.

À vrai dire, c'est à propos du droit à une nourriture suffisante que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels les a exprimées³¹, mais les commentateurs sont d'accord pour considérer qu'il s'agit là d'une théorie générale des effets juridiques des traités en matière de droits fondamentaux, quels qu'ils soient et de quelque nature qu'ils soient (droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels, ou droits de solidarité). Cette approche est en outre pertinente en droit interne, notamment pour interpréter l'alinéa 3 de l'article 23 de la Constitution.

Chacun des droits consacrés à titre de droit de l'homme, parmi lesquels le droit au logement, entraîne pour l'État l'obligation de le *respecter*, de le *protéger* et de le *réaliser*.

Le premier terme de cette trilogie, *respecter* le droit, signifie que l'État doit s'abstenir de prendre des mesures qui ont pour effet de priver quiconque de l'accès à un logement. Il s'agit pour l'essentiel d'obligations négatives : que la puissance publique ou celui qui en exerce une parcelle n'empêche pas l'accès au logement public, au logement privé ou aux habitats « alternatifs » comme la caravane.

L'obligation de *protéger* le droit impose à l'État de veiller à ce que des personnes privées, des particuliers ou des personnes morales comme les entreprises, ne privent quiconque de l'accès à un logement.

L'obligation qu'a l'État de *réaliser* ce droit signifie qu'il doit renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens de s'assurer un logement. C'est dans ce contexte qu'il doit créer, notamment, un parc de logements publics ou aménager des aires de stationnement pour les gens du voyage, mais aussi mettre les destinataires du droit en condition d'accéder à une habitation, à travers une garantie de revenus, l'accès facilité à la propriété, un éventuel contrôle des loyers, etc.

La réalisation du droit au logement concerne ainsi, entre autres, la capacité de paiement qui en fait partie intégrante. Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages, souligne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les États doivent faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Ils doivent prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas de moyens suffisants, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière. Conformément au principe du respect de la capacité de paiement, les locataires doivent être protégés par des mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives³².

³¹ *Observation générale n° 12*, 12 mai 1999, spécialement §§ 14 à 20. Comme le droit au logement, le droit à une nourriture suffisante est visé à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

³² *Observation générale n° 4*, § 8.

En négatif, il y a violation du droit au logement lorsqu'un État n'assure pas le minimum essentiel requis pour que toute personne ait accès à un logement suffisant. Afin de déterminer quelles actions ou omissions constituent une telle violation, il convient de distinguer si l'État partie est dans l'*incapacité* de se conformer à cette obligation (ce qui est peu plausible dans un pays riche comme la Belgique) ou n'est pas *enclin* à le faire. Si un État fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès au logement à ceux qui en ont besoin, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources à sa disposition.

En ce qui concerne le contenu de l'obligation, la question n'est plus de savoir s'il faut utiliser le terme ambigu de « droit opposable » ou celui d'« obligation de résultat » (de quel résultat ?). L'État, selon les engagements juridiques pris par lui, n'est pas tenu d'assurer un logement à tous ceux qui n'en ont pas, mais il doit, à travers la norme et la mise en œuvre de moyens concrets comme le logement public, garantir le droit au logement dans la proportion exacte de ses ressources, sans jamais pouvoir se réfugier derrière une prétendue absence de moyens pour ne proposer qu'une politique dénuée de tout effet concret.

En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution, la trilogie est pertinente pour mesurer les effets juridiques de l'alinéa 3, celui qui prévoit que la loi fédérale, les décrets ou les ordonnances garantissent le droit au logement. Ces instances également sont tenues d'assurer un droit au logement proportionnel à l'ensemble de leurs ressources.

Observons toutefois qu'il serait possible de fonder un droit au logement sur le premier alinéa de l'article 23 *uniquement*, qui exprime que « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ». La doctrine a souligné à plusieurs reprises que l'alinéa 1^{er} devrait se voir reconnaître sur une « autonomie normative », parce qu'il consacre le principe de respect de la dignité humaine avant que le texte précise que les divers législateurs garantiront les droits économiques, sociaux et culturels énoncés d'ailleurs de manière non limitative. On se trouverait dès lors, avec l'alinéa 1^{er}, en présence d'un droit directement applicable, à l'instar des normes internationales protégeant contre les traitements inhumains ou dégradants, du moins dans un sens négatif : nul ne peut se voir contraint de subir une situation contraire à la dignité humaine. Ainsi, « à supposer qu'il n'organise aucun droit-créance, l'article 23, alinéa 1^{er} est à tout le moins attributif de compétence négative : nulle autorité, qu'elle soit législative, administrative ou locale, ne peut prendre une mesure contraire à ce droit dont les contours sont laissés au tracé de l'interprète³³ ». L'alinéa premier de l'article 23 imposerait alors qu'il soit mis fin immédiatement à une situation de violation de la dignité humaine due au défaut de logement.

Il faudrait d'ailleurs considérer également que le principe du respect de la dignité humaine constitue actuellement un principe général de droit, c'est-à-dire une source

³³ P. MARTENS, « Les communes et les droits économiques et sociaux », *Revue de droit communal*, 1996, p. 207.

contraignante de juridicité, fondée sur la consécration généralisée de ce principe par un ensemble de normes de tous niveaux³⁴.

Les prétendus problèmes de sécurité juridique, qui découleraient du caractère flou et trop général de la formulation du droit au logement, constituent une fausse question : ce n'est pas la précision qui permet le contrôle, mais le contrôle qui donne la précision. Plus on se rapproche des fondements du droit, plus on rencontre de notions à contenus variables (« droits de l'homme », « société démocratique », « ordre public », « intérêt de l'enfant », « équité », « proportionnalité » ...) peut-être parce que l'on côtoie alors la seule question qui préoccupe le droit depuis toujours, mais que certains veulent faire oublier : qu'est-ce que le juste ? Toutes ces notions fondamentales sont évolutives et leur contenu changeant. Elles ne sont pas réfractaires à l'appréciation des juges. Bien au contraire, c'est la jurisprudence des plus hautes et des plus humbles juridictions qui leur permet d'être ce qu'elles sont, les présupposés de nos systèmes juridiques appelés sans cesse à être retirés de l'obscurité et de l'ambiguïté où les rapports de force et les intérêts des uns et des autres tentent de les reléguer. Les instances internationales et les tribunaux internes élaborent progressivement leur jurisprudence et on sait de mieux en mieux ce que signifie le droit au logement.

4.2. La question du débiteur de l'obligation

La question du débiteur de l'éventuelle obligation est également récurrente. Il est courant d'évoquer la « dimension verticale » de la relation avec l'État, en opposition avec la « dimension horizontale » de la relation avec des personnes privées.

Or, la formule trilogique – *respecter, protéger, réaliser* – nous a aussi déjà indiqué qui sont les débiteurs du droit au logement en Belgique. Seul l'État fédéral est une personne de droit international et lui seul a pris des engagements à travers les instruments internationaux. Il peut s'organiser à l'échelle interne pour désigner les personnes de droit public, comme les Régions où les communes, qui seront responsables de tout ou partie de ses obligations, mais c'est lui qui demeure responsable internationalement de la mise en œuvre immédiate de tous les moyens disponibles pour assurer le droit au logement.

Toutefois, – et je paraphrase de nouveau le Comité des droits économiques, sociaux et culturels – tous les membres de la société, individus, familles, collectivités locales, organisations non gouvernementales, organisations de la société civile et secteur privé, ont des responsabilités dans la réalisation du droit au logement. L'État doit assurer un environnement qui facilite l'exercice de ces responsabilités. Les personnes et entreprises privées, nationales et transnationales, doivent mener leurs activités dans le

³⁴ Voy. P. MARCHAL, *v° Principes généraux du droit, Répertoire pratique de droit belge, Complément*, T. 11, Bruxelles, Bruylant, 2011. Le respect de la dignité humaine n'est toutefois pas consacré comme tel, à ce jour, par la Cour de cassation.

cadre d'un code de conduite qui favorise le respect du droit au logement, arrêté d'un commun accord avec le gouvernement et la société civile³⁵.

L'importance de la mobilisation associative doit être soulignée. Les ONG, à vocation internationale ou locale, sont devenues, partout dans le monde, un véritable pouvoir³⁶.

Au niveau interne, c'est en outre dans la constitution fédérale qu'est inscrit l'article 23, tandis que seule la Région flamande s'est reconnue explicitement débitrice du droit au logement. Les autres Régions et les communes en sont pourtant indirectement débitrices également, dans la mesure où elles sont liées par les charges qui leur sont imposées par l'alinéa 2 de l'article 23 de la Constitution : « La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice ».

En d'autres mots, la question du débiteur de l'obligation ne peut se résoudre que selon la norme envisagée et les mots qu'elle comporte, et selon la distinction cardinale entre obligations internationales et internes.

4.3. La question de la place des acteurs privés

Les personnes privées, on vient de le dire, doivent pourtant, juridiquement, contribuer à l'effectivité du droit au logement par une série d'abstentions. L'État s'est engagé à protéger tous les sujets de droits se trouvant sous sa juridiction contre les agissements de celles-ci. S'il constate que des instances privées empêchent l'effectivité du droit au logement, par exemple par des exigences financières disproportionnées, par la location d'immeubles dégradés, par des expulsions effectuées sans titre judiciaire, l'État doit y mettre fin et prévoir d'éventuelles réparations. Si une discrimination à l'égard d'un individu ou d'un groupe d'individus est constatée, qu'elle soit le fait de la puissance publique ou d'une puissance privée, l'État législateur, l'État exécutif ou l'État judiciaire doit la faire cesser.

La question de l'effet « horizontal » ou « vertical » est dans cette optique une autre fautive question : les personnes privées ne sont pas tenues de garantir le droit au logement, mais la puissance publique doit protéger les destinataires de la norme contre toute forme de violation de ce droit.

Les bailleurs d'immeubles donnés en location sont spécialement concernés, surtout s'ils sont propriétaires du bien. Il est assez curieux que la Constitution rappelle aux bénéficiaires du droit au logement leurs « obligations correspondantes », mais semble ignorer depuis 1789 que le droit de propriété privée, contrairement à ce que

³⁵ *Observation générale n° 12*, § 20.

³⁶ On l'a vu par exemple lors de l'élaboration de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ou du Statut de la Cour pénale internationale. On le voit dans des pays où l'État manque à ses responsabilités, comme en République démocratique du Congo.

pourrait laisser entendre l'article 544 du Code civil, n'est pas un droit absolu, et que la pensée juridique a insisté sur les obligations sociales des propriétaires pendant des centaines d'années, au moins depuis Thomas d'Aquin, jusqu'à ce que l'extrême individualisation des rapports sociaux et leur monétarisation les fassent tomber dans l'oubli³⁷. En langage plus contemporain, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré dans l'arrêt *James et autres c. Royaume Uni* du 21 février 1986, qu'« éliminer ce que l'on ressent comme des injustices sociales figure parmi les tâches d'un législateur démocratique, où les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait abandonner la satisfaction aux forces du marché. La marge d'appréciation va assez loin pour englober une législation destinée à assurer en la matière plus de justice sociale, même quand pareille législation s'imisce dans les relations contractuelles entre particuliers et ne confère aucun avantage direct à l'État ni à la collectivité dans son ensemble³⁸ ».

4.4. La question des expulsions

La porte d'une maison sert aussi à sortir, le cas échéant à être littéralement « mis à la porte ». Il faut savoir qui peut être délogé ou ne peut l'être, et à quelles conditions³⁹.

Il faut se garder de confondre droit fondamental et droit absolu. Peu de droits de l'homme sont absolus⁴⁰. Il est évident que le créancier du droit au logement ne peut prétendre demeurer dans son habitation envers et contre tout. Des jugements civils ou administratifs peuvent mener à des expulsions forcées⁴¹.

À propos de celles-ci, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels revient à l'indivisibilité des droits fondamentaux en notant que « la pratique des expulsions forcées est très répandue aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement où nombre de personnes sont touchées. Étant donné la corrélation et l'interdépendance qui existent entre tous les droits de l'homme, les expulsions forcées portent bien souvent atteinte à d'autres droits que le droit au logement. Ainsi, outre qu'elle constitue une violation manifeste des droits consacrés dans le Pacte, la pratique des expulsions forcées peut aussi entraîner des atteintes aux droits civils et politiques, tels que le droit à la vie, le droit à la sécurité de sa personne, le droit de ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille

³⁷ Thomas d'Aquin défend le principe de redistribution des surplus au bénéfice de ceux qui se trouvent en situation de nécessité : « Lorsque saint Ambroise dit : 'Que personne n'appelle son bien propre ce qui est commun', il parle de la propriété au point de vue de l'usage. Aussi ajoute-t-il : 'Tout ce qui dépasse les besoins, on le délient par la violence.' » (*Summe théologique, IIa IIae, Q. 66, art. 2*).

³⁸ Série A n° 98, § 45. Voy. aussi *Mellacher et autres c. Autriche, Rev. trim. D.H.*, 1990, p. 381 et obs. J.-F. FLAUSS : « Liberté contractuelle et contrôle des loyers à l'aune de la Convention européenne des droits de l'homme ».

³⁹ « Quel que soit le régime d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. » (*Ibidem*, § 8).

⁴⁰ On songe au droit de ne pas subir la torture ou un traitement cruel, inhumain ou dégradant, où le droit d'être jugé équitablement. La plupart des droits fondamentaux, à commencer par le droit à la vie, peuvent par contre faire l'objet de restrictions, de limitations, d'immixtions, d'exceptions, de suspensions...

⁴¹ La question a fait l'objet d'un colloque le 15 janvier 2010, et d'une publication déjà citée : N. BERNARD (éd.), *Les expulsions de logement. Uithuiszettingen*, Bruxelles, la Chartre, 2011.

ou son domicile et le droit au respect de ses biens⁴² ». Le Comité onusien estime que les décisions d'éviction forcée sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles et conformément aux principes applicables du droit international⁴³.

Dans sa décision du 21 mars 2012 rendue contre la Belgique, déjà citée, le Comité européen des droits sociaux rappelle que les États doivent garantir aux personnes menacées d'expulsion de leur logement une protection juridique, laquelle doit notamment comporter une interdiction de procéder à des expulsions la nuit ou l'hiver, des voies de recours judiciaires et l'obligation de proposer des solutions de relogement.

Une recommandation du 23 février 2005 du Conseil de l'Europe, relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des gens du voyage en Europe, indique que les États membres devraient instaurer un cadre juridique conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme afin d'assurer une protection efficace contre les expulsions forcées et collectives, et d'imposer des règles strictes concernant les situations dans lesquelles il peut être procédé à des expulsions légales. Ces mesures devraient inclure les points suivants : concertation avec la communauté ou la personne concernée, délai de notification raisonnable, communication d'informations, garantie que l'expulsion sera conduite de manière raisonnable, voies de recours juridique effectif, gratuité ou coût modique de l'assistance juridique pour les personnes concernées. Les logements de substitution ne devraient pas entraîner une ségrégation supplémentaire⁴⁴.

5. L'AMÉNAGEMENT ET LE CONFORT DU LOGEMENT

Pour construire la maison et y habiter, il faut encore qu'un architecte l'ait dimensionnée, si possible en de justes et élégantes proportions. Elle ne peut notamment pas être trop exigüe pour votre famille, sinon vous ne considérerez pas, avec raison, que vous êtes véritablement logés⁴⁵.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels mentionne un logement « suffisant » et, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, vise celui qui est satisfaisant pour qu'y habite « la famille ». « La notion de 'famille' doit être prise dans un sens large⁴⁶ ». Le droit au logement ne saurait s'entendre dans

un sens étroit ou restreint. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à « un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité⁴⁷ ». « Le Comité [des droits économiques, sociaux et culturels] est d'avis qu'il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égalise, par exemple à l'abri fourni eu ayant simplement un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité⁴⁸ ». La Charte sociale révisée évoque à l'article 16 la construction de logements « adaptés aux besoins des familles ».

La Constitution parle de logement « décent », de même que la traduction officielle en français du Code flamand du logement, dont on a dit qu'elle exprime mal le « *recht op menswaardig wonen* », le « droit d'habiter conformément à la dignité humaine ». Les travaux préparatoires relatifs à l'article 23 de la Constitution sont peu explicites à propos du qualificatif choisi. Les rédacteurs ont hésité entre « logement convenable⁴⁹ », « logement approprié », « logement adéquat⁵⁰ ». On a également défendu l'idée qu'il ne fallait inscrire aucun adjectif et consacrer seulement le droit au logement⁵¹. Le mot « décent » a remplacé finalement les précédents lors des discussions au sein de la Commission de révision de la constitution du Sénat, pour être ratifié ensuite lors d'une réunion de concertation entre les Commissions de la Chambre et du Sénat⁵². « Le terme 'adéquat' a été considéré comme trop général par certains. En outre, il indique une relation entre le logement et le niveau de vie atteint par l'intéressé. Dès lors, les auteurs [de l'amendement] ont donné la préférence à une terminologie plus récente, utilisée dans la Déclaration des droits de l'homme. L'adjectif 'décent' vise la qualité du logement par rapport à une norme sociale plus générale, plutôt que le niveau de vie acquis par l'individu⁵³ ».

⁴⁷ *Ibidem*, § 7.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ C'est l'expression attribuée au Professeur R. Blampain, membre du groupe de travail « Droits économiques et sociaux fondamentaux » créé par la Commission de révision de la constitution et des réformes des institutions du Sénat. En néerlandais, on ne mentionne que « *recht van wonen* » (*Doc. parl., Sénat*, n° 100-2/4, S.E., 1991-1992, p. 62).

⁵⁰ Il y va cette fois de la formule retenue par la Commission de la révision de la constitution et des réformes des institutions du Sénat (la version néerlandaise dit « *een adequate huisvesting* ») (*Doc. parl., Sénat*, n° 100-2/4, S.E., 1991-1992, p. 23). Le terme « adéquat » aurait été suggéré par « des associations de locataires » (*Doc. parl., Sénat*, n° 100-2/9, S.E. 1991-1992, p. 6). Il a également été proposé par le président du groupe de travail de la Commission du Sénat : « Le président justifie l'emploi du mot 'adéquat' dans sa nouvelle proposition. Le terme 'adéquat' signifie que toutes les conditions nécessaires sont remplies (par exemple: pour les handicapés, un certain nombre de chambres pour les enfants, ...) » (*Ibidem*, p. 101).

⁵¹ « En effet, l'interprétation de la notion 'adéquat' évolue en fonction des événements sociaux. En outre, il n'y a pas toujours unanimité sur ce qui doit être considéré comme adéquat ou non. On signale aussi que dans la définition des droits et libertés garantis par la constitution ne figurent pas de notions ou d'adjectifs qualificatifs comme l'adjectif 'adéquat'. Le style dans lequel la constitution est rédigée est donc impersonnel. Il faut préconiser le maintien de ce registre linguistique. » (Rapport complémentaire de M. Arts, *Doc. parl., Sénat*, n° 100-2/9, S.E. 1991-1992, p. 4).

⁵² Cf. *Doc. parl., Chambre*, n° 1277/4, sess. 1993-1994, p. 13.

⁵³ *Doc. parl., Sénat*, n° 100-2/9, p. 11. On cherche cependant vainement le mot « décent » dans l'une ou l'autre « déclaration des droits de l'homme ».

⁴² COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 7, Le droit à un logement suffisant (art. 11.1) du Pacte : expulsions forcées*, 20 mai 1997, § 4.

⁴³ *Observation générale n° 4*, § 18. Voy. aussi *Observation générale n° 7*, § 1^{er}.

⁴⁴ Recommandation Rec(2005)4 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe, adoptée le 23 février 2005.

⁴⁵ Voy. J. FIERENS, « Logement familial et droit au logement », dans *Le logement familial. Actes du 5^e colloque de l'association Famille & Droit, Liège, 27-28 novembre 1998*, Diegem, Story scientia, 1999, pp. 421-443 ; du même, « Le droit à un logement décent », dans *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution. Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 231-255.

⁴⁶ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 4*, § 6.

Un logement convenable doit être habitable, en ce sens qu'il doit offrir l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. La sécurité physique des occupants doit également être garantie⁵⁴.

Un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition. Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage et des services d'urgence⁵⁵. On peut soutenir raisonnablement qu'un logement, pour être décent, doit permettre de se chauffer, de s'éclairer, de préparer des aliments et de garantir l'hygiène, toutes choses qui requièrent évidemment la mise à disposition et la consommation d'énergie, qu'elle soit constituée par de l'électricité, du gaz, de l'eau, du mazout, du pétrole, ou du charbon. Ainsi la Cour d'arbitrage note-t-elle dans un arrêt 36/98 du 1^{er} avril 1998, à propos de l'article 1^{er}bis, §§ 3 et 4, de la loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson, tel qu'il a été inséré par l'article 34 du décret de la Communauté flamande du 20 décembre 1996 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1997 : « Les travaux préparatoires révèlent que la disposition entreprise poursuit un double objectif. D'une part, elle concrétise le droit de chaque personne à une fourniture minimale d'eau potable, *droit qui découle de l'article 23 de la constitution* et qui est aussi prévu dans le chapitre 18 de l'Agenda 21 approuvé en juin 1992 à Rio de Janeiro par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. (...) »⁵⁶. Dans un arrêt 105/2000 du 25 octobre 2000, la Cour précise qu'assurer la salubrité des logements est conforme à l'article 23⁵⁷.

Tant la législation en matière de logement que son application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de ces groupes : les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels. Un des principaux objectifs de la politique en matière de logement devrait consister à permettre d'accéder à la propriété foncière.

On a vu que la concrétisation, à travers diverses lois, du principe général de respect de la dignité humaine peut avoir diverses applications en matière de logement. C'est le cas de la garantie d'un minimum de confort. Ainsi, en application de l'article 1408

⁵⁴ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 4*, § 7.

⁵⁵ *Ibidem*, § 8. Sur l'obligation de prise en charge par le CPAS des fournitures d'énergie et sur les différentes garanties instaurées en la matière en droit belge, voy. Ph. VERSAILLES, *Guide sociale permanent, Commentaire de la sécurité sociale*, cité.

⁵⁶ B.4.3. Je souligne.

⁵⁷ B.8.

du Code judiciaire, ne peuvent notamment pas être saisis divers objets mobiliers contribuant au confort minimum d'un logement⁵⁸.

6. LES MARCHES DU PERRON

Notre maison commence à présent à ressembler à un vrai logement. Toutefois, nous avons beaucoup parlé aussi, aujourd'hui, de perron, de seuil, d'escaliers, de ce qui permet de quitter la rue pour gagner la porte et entrer dans le logement. Une petite marche peut devenir un obstacle insurmontable pour celui qui ne peut plus se servir de ses jambes ou n'a jamais eu les moyens de l'apprendre. Le perron, c'est la capacité de connaître ses droits, de les mettre en œuvre, de les réclamer si besoin.

La première marche est l'information. Il est bien connu que plus on a besoin du droit, moins on le connaît. Les associations, l'aide juridique de première ligne révèlent ici leur importance.

L'effectivité des droits relève aussi du combat social, parce qu'il est clair que dans bien des cas, mais surtout lorsqu'il s'agit des droits des plus pauvres, dans un État qui est pourtant une démocratie, les voies de fait de la part des pouvoirs publics existent. On songe ainsi au refus systématique de certains CPAS ou de Fedasil d'appliquer les lois, y compris à l'égard des enfants, ou encore au sort des malades mentaux dans les prisons. Ce n'est pas toujours avec bonne volonté que la puissance publique accepte de respecter les instruments internationaux par lesquels elle s'est engagée, ou la constitution et les lois qu'elle s'est données.

Les autres marches sont constituées par le droit à un recours effectif, dans un délai raisonnable, le droit d'accès à la justice, le droit à un procès équitable. L'État, on l'a dit, doit aussi protéger, à travers sa police et ses tribunaux, des atteintes commises au droit au logement par des particuliers.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels estime qu'un grand nombre d'éléments constitutifs du droit à un logement suffisant doivent pouvoir pour le moins faire l'objet de recours internes. Selon le système juridique, il peut s'agir notamment – sans y être limité – des recours suivants : a) recours formés devant les tribunaux pour leur demander d'interdire par voie d'ordonnance des mesures d'éviction ou de démolition ; b) procédures juridiques pour demandes d'indemnisation à la suite d'éviction illégale ; c) plaintes contre des mesures illégales prises par des propriétaires (l'État ou des particuliers) ou avec leur appui, s'agissant du montant du loyer,

⁵⁸ Il s'agit du coucher nécessaire au saisi et à sa famille, des meubles nécessaires pour ranger les vêtements et le linge indispensable, d'une machine à laver le linge et d'un fer à repasser, des appareils nécessaires au chauffage du logement familial, des tables et chaises permettant à la famille de prendre les repas en commun ainsi que de la vaisselle et des ustensiles de ménage indispensables à la famille, d'un meuble pour ranger la vaisselle et les ustensiles de ménage, d'un appareil pour la préparation des repas chauds, d'un appareil pour la conservation des aliments, d'un appareil d'éclairage par chambre habitée, des objets nécessaires aux membres handicapés de la famille, des objets affectés à l'usage des enfants à charge qui habitent sous le même toit, des objets et produits nécessaires aux soins corporels et à l'entretien des locaux, des outils nécessaires à l'entretien du jardin, le tout à l'exclusion des meubles et objets de luxe.

de l'entretien du logement ou de discrimination raciale ou autre ; d) allégations relatives à toute forme de discrimination dans l'attribution des logements et l'accès au logement ; et e) plaintes déposées contre des propriétaires concernant l'insalubrité ou l'insuffisance du logement. Dans certains systèmes juridiques, il peut également être utile d'envisager la possibilité de faciliter des actions collectives lorsque le problème est dû à l'augmentation sensible du nombre des sans-abri⁵⁹.

Dans un contexte de négociation constante des rapports sociaux, c'est aussi à juste titre que plusieurs intervenants ont insisté sur l'importance de mécanismes de médiation ou de conciliation, souvent préférables à l'action en justice et à la décision autoritaire. Certes, ces mécanismes, très à la mode aujourd'hui, ont leur importance et leurs mérites. Il faut toutefois déplorer d'abord la frilosité quant à l'instauration de véritables recours juridictionnels, internationaux et internes, auprès d'instances capables d'imposer à travers des décisions contraignantes leur évaluation du respect du droit au logement.

L'argument de la progressivité des droits économiques, sociaux et culturels est devenu irrecevable. On a dit en effet que l'obligation fondamentale de la puissance publique, en matière de logement, outre l'obligation de respect et de protection, est l'affectation de moyens suffisants à l'effectivité du droit. Cette proportionnalité peut faire l'objet d'un contrôle national ou international de type judiciaire, qui se révèle aujourd'hui manquant. Le contrôle du Comité onusien des droits économiques, sociaux et culturels ou celui du Comité européen des droits sociaux ont le mérite d'exister, mais ils sont insuffisants. Pourquoi ne pas instaurer une Cour onusienne sur le modèle de la Cour européenne des droits de l'homme, donner au Comité européen des droits sociaux un pouvoir juridictionnel comparable à celui de la Cour de Strasbourg, et, à l'échelle interne, permettre aux tribunaux de mesurer à travers des jugements contraignants si les pouvoirs publics accordent aux justiciables tout ce qui leur est dû en application du droit au logement, en fonction des ressources disponibles ? Les juridictions le font tous les jours à propos du droit à l'aide sociale, sans que personne ne crie plus à l'impossibilité d'une appréciation en droit ou à l'inopportunité d'un contrôle judiciaire, alors qu'il y a 30 ans, telles avaient été les réactions⁶⁰.

D'autres inquiétudes apparaissent, particulièrement graves, même quand des recours juridictionnels ou quasi-juridictionnels existent. On commence à se demander s'il existe encore une volonté politique de respecter et même de prendre en compte les décisions rendues, notamment par la Cour européenne des droits de l'homme et par le Comité européen des droits sociaux. En ce qui concerne par exemple la décision de ce dernier, relative aux gens du voyage, on a bien l'impression qu'elle risque de demeurer lettre morte parce que chaque niveau de pouvoir en Belgique estime qu'il est moins responsable que les autres et attend une initiative de leur part, ou parce qu'il

⁵⁹ Observation générale n° 4, § 17.

⁶⁰ On sait en effet que, jusqu'en 1993, les recours en matière d'aide étaient introduits devant des chambres de recours, instances administratives chargées d'apprécier la situation au moment où elles statuaient. En 1976, il avait semblé impossible de confier ce contentieux aux juridictions de l'ordre judiciaire. Depuis que tel est le cas, aucune discussion n'existe plus à ce sujet.

estime n'être pas en mesure de donner suite aux condamnations, ou encore parce qu'il estime que ce serait politiquement inopportun, surtout dans un contexte électoral. Dix mois après la condamnation de la Belgique, rien ne semble avoir changé. Que dire alors du respect des injonctions contenues dans les observations générales des Comités, ou des observations formulées sur les rapports nationaux relatifs au respect des traités ?

La volonté fait parfois défaut d'obéir aux instruments internationaux, aux lois et aux règlements, aux décisions rendues comme aux observations, tant dans le chef de certains acteurs publics comme les régions (on songe à l'aménagement de terrains d'accueil pour les gens du voyage) et les communes (on songe entre autres à la mise en œuvre de l'obligation d'afficher le montant des loyers), que des acteurs privés (on songe aux obligations imposées aux banques en matière de constitution des garanties locatives).

Une difficulté tendant à renforcer ces inquiétudes est l'éclatement des responsabilités et des compétences entre État fédéral, Régions, communes, responsabilités respectives du secteur public et du secteur privé. Le droit au logement ne peut être effectif sans concertation entre les responsables politiques de toutes les entités.

7. LES FONDATIONS

Il y a, dans toute maison, une partie aussi essentielle que discrète, tout à l'opposé du toit. Ce sont les fondations.

Dans l'architecture du droit au logement, elles renvoient à cette possibilité, moins souvent avérée qu'on ne le croit dans le chef de ceux qui en ont le plus besoin, de penser que le droit au logement est fait pour soi et les siens, ou, pour le dire mieux encore, de se vivre comme un sujet de droit, d'avoir des raisons de croire que la norme ne doit pas se mériter. Les droits de l'homme ne doivent jamais se mériter, c'est ce qui fait leur grandeur et leur force.

Les fondations du droit au logement sont l'existence d'un lien social avec les destinataires de ce droit que nous espérons voir devenir effectif. Il ne suffit pas d'*avoir* des droits. Il faut *être* sujet de droit, membre de la communauté juridique. Comment se fait-il qu'en Belgique, en 2013, devant les bâtiments où nous causons, des personnes nanties théoriquement de droits fondamentaux dont le droit au logement, et de toutes sortes d'autres droits, vivent seules dans la rue sur des cartons et, de temps en temps, en meurent ? Ce n'est pas parce que les lois sont mal faites. Ce n'est pas parce que les pouvoirs publics sont de mauvaise volonté. Ce n'est pas parce que les tribunaux sont inexistantes. Ce n'est pas parce que les associations de défense des sans-abri font défaut.

Hannah Arendt a touché le cœur de la difficulté lorsqu'elle a souligné que les droits prétendument fondés sur la seule qualité d'être humain n'ont guère de sens et aucune efficacité – n'est-ce pas l'efficacité que nous cherchons aujourd'hui ? – s'ils ne visent pas des personnes insérées dans une communauté politique. Tout son effort

a été de montrer que le pire est d'être sans statut juridique, quand la question de la violation des droits ou du droit ne se pose même pas⁶¹.

J'écrivais qu'il faut que la question de l'effectivité du droit au logement devienne un enjeu de la société globale. Que dire alors quand tout le monde s'en fiche, sauf les exclus eux-mêmes et quelques militants ? Les droits se conditionnent l'un l'autre, nous l'avons vu, et le paradoxe est qu'il faut qu'ils soient déjà respectés pour qu'ils puissent devenir effectifs.

Tant que du lien social ne sera pas créé ou resserré avec les destinataires du droit au logement, il restera lettre morte. Ce lien social, les sociétés qui nous ont précédés l'ont cherché dans l'amitié⁶², puis, en régime de chrétienté, dans une filiation divine commune, ensuite et jusqu'à ce jour, au sein de sociétés sécularisées, dans la possibilité individuelle d'être un acteur économique productif et rentable, capable avant tout de contracter dans un monde de marchands et de financiers, raison pour laquelle tous les efforts d'intégration et toutes les exigences à l'égard des exclus prétendent passer par le contrat. Ce lien social-là, ou plutôt son absence en ce qui les concerne, a jeté les pauvres hors de tout logement, et hors de l'effectivité de la plupart des droits fondamentaux. On oblige les pauvres à multiplier les efforts pour s'insérer dans la société, en oubliant que c'est elle qui les a fait sortir. On cherche comment ils pourraient loger et habiter, en feignant de ne pas voir qu'ils ont été expulsés.

Le droit au logement ne sera jamais effectif s'il ne devient pas une question de choix de société, si les autres droits ne sont pas respectés, protégés et réalisés, si des politiques impliquant tous les niveaux de pouvoir ne sont pas élaborées, si des contrôles juridictionnels n'existent pas, mais surtout si nous ne voyons pas que les fondations du droit d'habiter la terre appellent à oser écouter ceux qui n'existent pas socialement, et si nous ne nous décidons pas à soutenir leur regard, eux qui demandent d'abord que le droit les concerne aussi.

⁶¹ Voy. H. ARENDT, *Les origines du totalitarisme. L'impérialisme*, tr. fr. par M. LEIRIS [coll. Points politique], Paris, Fayard, 1982, spécialement le chapitre V, « Le déclin de l'État-nation et la fin des droits de l'homme ».

⁶² « Le but auquel visent fondamentalement nos lois, c'est, nous le savons, de rendre les citoyens le plus heureux possible et, au plus haut point, amis les uns des autres ». « Les lois les plus parfaites existeront partout où régnera le plus complètement possible dans la vie sociale sous toutes ses formes l'antique maxime ; et ce qu'elle dit, c'est que toutes choses sont réellement communes, qui intéressent des amis ». PLATON, *Les lois*, tr. fr. par L. ROBIN, Paris, Gallimard [La Pléiade], 1950, V, 743c ; v. aussi III, 693b : « ...une Cité libre, raisonnable et amie ». PLATON, *Les lois*, V, 739c ; voy. aussi *La République*, IV, 424a et V, 449c ; *Gorgias*, 507e. « Eu effet, en toute communauté, on trouve, semble-t-il, quelque forme de justice et aussi d'amitié coextensive : aussi les hommes appellent-ils du nom d'amis leurs compagnons de navigation et leurs compagnons d'armes, ainsi que ceux qui leur sont associés dans les autres genres de communautés. Et l'étendue de leur association est la mesure de l'étendue de leur amitié, car elle détermine aussi l'étendue de leurs droits. En outre, le proverbe 'ce que possèdent des amis est commun' est bien exact, car c'est dans une mise en commun que consiste l'amitié ». ARISTOTE, *Éthique à Nicomaque*, VIII, 11, tr. fr. J. TRICOT, Paris, Vrin, 1979. Voy. aussi J.-C. FRAISSE, *Philo. La notion d'amitié dans la philosophie antique. Essai sur un problème perdu et retrouvé*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1974 ; J. FIERENS, « Les arrêts de la Cour d'arbitrage comme jugement de Zeus, ou pourquoi le droit est sans amour », dans *Liber amicorum Paul Martens. L'humanisme dans les conflits, utopie ou réalité ?*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 911-926.