



**INTERACTIONS ENTRE LES POLITIQUES  
NATIONALES DU LOGEMENT ET LA LEGISLATION,  
LES INITIATIVES ET DECISIONS DE L'UNION EUROPEENNE**

**Réflexions et rapport de synthèse  
(31 octobre 2003)**

**Rapporteurs**

Sébastien FONTAINE  
Florence GRAVAR  
Alain GUILLOT-PINGUE  
Charles MERTENS  
Yves SCHREEL  
Pol ZIMMER

**Focal Point**

Charles MERTENS

15<sup>th</sup> meeting of the Housing Ministers of the European Union  
15<sup>ème</sup> rencontre des Ministres du Logement de l'Union Européenne



## TABLE DES MATIERES

Avant-propos.....	3
<b>1. Prolégomènes .....</b>	<b>4</b>
1.1 Les axiomes .....	4
1.2 La subsidiarité .....	4
1.3 La méthode ouverte de coordination .....	6
1.4 Les compétences .....	7
1.5 Les illustrations.....	8
1.5.1 La liberté de circulation et de séjour des personnes .....	8
1.5.2 La liberté de circulation et le logement .....	10
1.6 Conclusion .....	12
<b>2. Synthèse des réponses au questionnaire .....</b>	<b>14</b>
Avertissement au lecteur .....	14
1. Les habitants / Les utilisateurs .....	15
1.1 La protection du consommateur .....	15
1.1.1 Information à fournir aux consommateurs en matière de prêts au logement .....	16
1.2 La charte des droits fondamentaux .....	17
1.3 L'inclusion sociale .....	18
1.4 La lutte contre les discriminations .....	21
1.4.1 La notion de race et d'origine ethnique .....	21
1.4.2 Les personnes handicapées .....	22
1.5 Les immigrants.....	23
2. Les opérateurs .....	26
2.1 Concurrence .....	26
2.1.1 Marchés publics .....	26
2.1.2 Régime communautaire des aides d'Etat / Services d'intérêt économique général (SIEG) .....	27
2.2 Fiscalité .....	30
2.2.1 TVA minorée .....	30
2.3 Les financements communautaires .....	31
2.3.1 Les fonds structurels .....	32
2.3.1.1 Les objectifs prioritaires .....	32
2.3.1.2 Les programmes d'initiative communautaire .....	33
2.3.1.3 Les actions novatrices .....	33
2.3.1.4 La place du logement dans les fonds structurels .....	34
2.3.2 Les programmes communautaires .....	37
2.3.3 La banque européenne d'investissement (BEI) .....	38
3. Les produits .....	39
3.1 Les produits de la construction .....	39
3.2 La politique énergétique .....	40
<b>3. Conclusion .....</b>	<b>43</b>
Webographie .....	45

## **AVANT-PROPOS**

Depuis plusieurs réunions des Ministres européens du Logement, les responsables politiques des différents départements ministériels du logement dans les Etats Membres ont demandé à la Commission de l'Union européenne d'établir un rapport sur les interactions entre les politiques communautaires et les politiques internes des Etats.

Suite à la rencontre préparatoire à la réunion des Ministres européens de cette année, la Belgique s'est modestement proposée pour établir un document de ce type. Son questionnaire a été largement inspiré par une réflexion menée par le Conseil national de l'Habitat en France.

L'ampleur de la tâche à laquelle la Belgique s'est volontairement proposée, ne pouvant aboutir qu'à un résultat non exhaustif pour les actuels Etats Membres, la raison a fait qu'un premier document devait être réalisé avant de l'étendre à nos futurs partenaires.

Ce travail se base sur les réponses fournies par les Etats Membres qui ont bien voulu jouer le jeu et dont les contributions se trouvent reprises intégralement sur le site <http://mrw.wallonie.be/dgatlp/housing2003>. Les auteurs du présent rapport ont toutefois souhaité compléter cette information par une série de rappels du contexte existant, des principales mesures adoptées par la Commission européenne et des décisions de la Cour européenne de Justice.

De plus, ils ont jugé utile de rédiger des prolégomènes qui contiennent quelques pistes de réflexion sur un certain nombre de grands principes qui gouvernent les débats européens et ce en les situant dans un contexte de politique du logement.

Les auteurs assument bien entendu la responsabilité de leurs affirmations en espérant que celles-ci pourront faire progresser le débat tant au niveau des Etats Membres que de la Commission de l'Union européenne.

Le document que vous avez entre les mains ne se veut bien entendu pas exhaustif. Il se veut être un premier exercice fait à un moment donné en vue d'éclairer le lecteur. J'appelle à le poursuivre, à l'actualiser à termes réguliers afin de permettre à tous les acteurs européens de bénéficier d'un maximum d'informations sur le sujet traité. Il apparaît de ce document que l'action communautaire peut effectivement contribuer à une meilleure situation de l'habitat dans tous les Pays-Membres, en respectant leurs approches spécifiques du logement. Forte de ce constat, la Commission sera à même de donner à ces politiques une reconnaissance explicite.

En tant que responsable du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, représentant la Belgique à la 15<sup>ème</sup> rencontre des Ministres européens du Logement, je remercie à ce propos l'Italie d'avoir accepté que cette initiative puisse se concrétiser sous sa présidence. Je tiens aussi à remercier Monsieur Yves SCHREEL de la Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, Monsieur Pol ZIMMER de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, Madame Florence GRAVAR et Messieurs Sébastien FONTAINE, Alain GUILLOT-PINGUE et Charles MERTENS de l'Administration wallonne du Logement d'avoir rédigé ce premier rapport en espérant que celui-ci sera suivi d'autres élaborés cette fois enfin par la Commission européenne.

**ALAIN HUTCHINSON**

Secrétaire d'Etat au Logement et à l'Energie  
de la Région de Bruxelles-Capitale

# **1. PROLEGOMENES**

## **1.1 Les axiomes**

Le débat sur l'éventuelle dimension communautaire des politiques du logement semble aujourd'hui lentement graviter autour d'au moins quelques évidences qui rassemblent un large consensus. Ces présuppositions, qu'il est proposé de commenter et de replacer dans la perspective de l'ordre communautaire et de la construction européenne, sont les suivantes :

- la politique du logement, fondation sur laquelle se construit toute la vie sociale et économique, est avant tout une politique nationale, régionale et locale ;
- l'ordre communautaire ne connaît pas la politique du logement, ni dans le droit des traités, ni dans le droit dérivé. Par manque de fondement juridique, les institutions de l'Union n'ont pas de compétence dans ce domaine ;
- finalement et bien logiquement, cette absence de compétence s'explique et se confirme par le principe de la subsidiarité.

Tout en reconnaissant qu'il est aujourd'hui - en l'absence d'un cadre clair - difficile d'entamer l'étude exhaustive des aspects juridiques de ce débat, il est tenté ici d'en élucider quelques aspects, pour en déduire quelques réflexions permettant peut-être d'ainsi alimenter de futurs débats sans doute indispensables.

## **1.2 La subsidiarité**

La notion de subsidiarité est souvent présentée – comme l'affirment les Conseils européens successifs, les sites d'information des institutions européennes et une large doctrine – comme un *principe directeur* de l'Union, selon lequel les décisions sont prises au niveau de pouvoir le plus proche possible du citoyen, et ce en fonction de la répartition des compétences entre les niveaux de pouvoir dans chaque Etat. Ce n'est que dans le cas où une action menée au niveau de l'Union présente une plus-value claire vis-à-vis des actions susceptibles d'être prises au niveau national, régional ou local, que l'Union peut agir.

Ce *principe directeur*, qui se rapproche du concept de subsidiarité existant dans le droit constitutionnel de certains Etats membres comme l'Allemagne, semble être apparu pour la 1<sup>ère</sup> fois dans le traité CECA de 1951, pour ensuite réapparaître dans l'Acte Unique de 1987 (par une application implicite dans le domaine de la protection de l'environnement), dans le préambule du Traité UE (*Résolus à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité*), dans l'article 5 du Traité CE (*La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la*

*Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité* et dans l'article 2 in fine du Traité UE (*Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne*).

Il faut en déduire que la portée de ce principe ne se limite pas au droit communautaire au sens strict et qu'il gouverne l'ensemble des objectifs de l'Union.

Le principe a entre-temps été étoffé et élaboré de façon circonstanciée par les Conseils européens de Birmingham<sup>1</sup> et d'Edimbourg<sup>2</sup> (voir les *conclusions relatives à la subsidiarité, la transparence et la démocratie* qui servent jusqu'à ce jour de pierre angulaire au principe) et consacré dans un Accord sur la coopération interinstitutionnelle<sup>3</sup> (1993) exprimant la volonté claire du Conseil, du Parlement et de la Commission de progresser résolument sur cette voie dans la pratique quotidienne. S'agissant d'une norme juridique contraignante, cette mise en œuvre fait par ailleurs l'objet d'un contrôle juridictionnel. Depuis 1994, la commission établit annuellement un rapport<sup>4</sup> sur l'application de ce principe (rapports « Mieux légiférer »).

Selon le point de vue du Parlement européen, la mise en pratique du principe de subsidiarité accorde toutefois aux institutions de l'Union une large marge d'appréciation qu'elle décrit de la façon suivante : *l'activité de contrôle menée par la Cour de Justice des Communautés Européennes a d'autant moins lieu d'être que les Etats membres ont été réellement associés au choix du contenu et de l'action envisagée, que la nécessité de cette action a été examinée soigneusement et avec le souci des intérêts en cause et que les organes et sujets de droit concernés ont été dûment entendus*.

Il semble donc que la portée exacte de ce principe ne s'interprète pas de manière univoque.

Pour certains commentateurs, c'est l'article 308 CE (en vertu duquel le Conseil est habilité à prendre des mesures lorsqu'une action de la Communauté apparaît nécessaire pour remplir l'un des objectifs du traité sans que des pouvoirs d'action aient été prévus à cet effet) qui constitue l'application la plus évidente du principe de subsidiarité et ceci notamment en conférant au Conseil le droit d'agir dans des domaines de la compétence des Etats membres.

D'autres auteurs rappellent que le principe de subsidiarité ne répartit pas les compétences entre les Etats membres et la Communauté (puisque ce sont les traités qui s'en occupent).

Comment alors délimiter et comprendre l'application de ce principe ?

Le principe s'applique *dans les domaines qui ne relèvent pas de (la) compétence exclusive* de l'Union. Il ne vaut dès lors pas en cas de compétences communautaires exclusives. Toutefois, un catalogue exhaustif de ces compétences exclusives n'existe pas et la ligne de partage est floue. Cette constatation a comme conséquence que la subsidiarité est un concept dynamique

---

<sup>1</sup> Conseil européen extraordinaire de Birmingham du 18 octobre 1992 (Bull. CE 10/92 point I.8)

<sup>2</sup> Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992 (Bull. CE 12/92 points I.4 et I.15 à I.23)

<sup>3</sup> Accord interinstitutionnel entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité (Bull. CE 10/93 p. 128)

<sup>4</sup> Voir par exemple le Rapport de la Commission au Conseil européen sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, sur la simplification et la codification (Bull. 11/95 point I.9.2)

qui permet aussi bien d'étendre l'action de l'Union lorsque les circonstances l'exigent que de la limiter lorsqu'elle n'est plus justifiée.

Par ailleurs, il semble que la Commission, dans ses différentes initiatives relatives aux actes communautaires, est encline à privilégier surtout l'aspect de l'« efficacité ». A cet égard, on notera que les rapports annuels précités « Mieux légiférer » insistent surtout sur la diminution quantitative de nouveaux textes que la Commission introduit et pas sur l'aspect qualitatif de la conformité de chacun de ces textes, au principe de la subsidiarité. Si ceci démontre une (plus) grande sélectivité dans les interventions, cela laisse ouvert la question de connaître les incidences d'un *subsidiarity test* (cfr infra) dans les différents dossiers concrets.

Les conséquences pratiques et juridiques de la subsidiarité étant laissées presque exclusivement à l'appréciation de la Commission, la subsidiarité risque de se transformer en ce que certains auteurs appellent *un exercice de rationalisation ou de simplification de la législation communautaire*.

Au sein de la Convention sur la réforme institutionnelle qui vient de préparer un projet de Traité constitutionnel, un groupe de travail s'est penché sur les mécanismes d'aménagement institutionnel susceptibles de favoriser une meilleure prise en compte du principe : la mise en place d'un contrôle politique (par un système d'alerte des parlements nationaux) ou juridictionnel (par la création d'une chambre de la subsidiarité au sein de la Cour de Justice des Communautés Européennes), ou encore, le remplacement du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité par de nouveaux articles dans le Traité.

### **1.3 La Méthode Ouverte de Coordination (M.O.C.)**

Pendant que le débat sur la subsidiarité s'axait sur les instruments de régulation, le débat sur les différentes formes de régulation et de participation citoyenne continuait à se développer. En même temps naissait une approche globale qui consistait à promouvoir *l'amélioration continue des performances compétitives de l'Europe* au moyen de *l'étalonnage des performances (benchmarking)*.

Il suffisait ensuite de calquer l'expérience des outils de management comme la *stratégie de convergence*, utilisée dans le cadre de l'Union monétaire et économique, à d'autres domaines tels que l'emploi (nouvelle compétence inscrite par le Traité de Amsterdam ; processus de Luxembourg) ou à d'autres thèmes non-économiques (lutte contre l'exclusion sociale) pour arriver à une nouvelle et originale méthode de faire progresser l'œuvre européenne. A côté des méthodes (communautaire, intergouvernementale) connues de l'œuvre européenne naissait ainsi la *méthode ouverte de coordination*.

La stratégie européenne pour l'emploi est traditionnellement considérée comme l'exemple type de cette nouvelle méthode de gouvernance alliant des objectifs communs au niveau européen, des plans d'action nationaux pour les mettre en œuvre, des indicateurs pour les évaluer et finalement une analyse critique extérieure des résultats obtenus. Les Traités ne prévoyant nulle part une définition claire et officielle de la M.O.C., il faut s'en référer aux conclusions du sommet de Lisbonne (mars 2000) qui la décrit de la façon suivante :

- définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long termes fixés par les Etats membres ;
- établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptées aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;
- traduire ces lignes directrices en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;
- procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen attentif extérieur, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements.

Cette méthode semble être devenue la panacée pour résoudre les problèmes complexes de gouvernance, particulièrement dans les domaines où les compétences de l'Union sont faibles voire inexistantes. Depuis l'expérience de Lisbonne, cette méthode continue d'être utilisée dans d'autres domaines sociaux (lutte contre l'exclusion sociale et contre la pauvreté, problèmes des pensions, soins de santé, etc) pour ainsi permettre d'aborder, au niveau européen, les principaux dossiers sociaux clefs et ceci, malgré les incertitudes existantes au niveau des effets réels de la méthode (masquer l'inaction ? permettre que chacun continue à suivre sa propre voie ? vraiment restreindre les divergences ou réaliser des convergences ?) et au niveau de l'impact sur l'ordre juridique communautaire (passage du droit communautaire au concept de *soft law* ?).

Le succès et la notoriété de cette méthode (comme auparavant ceux de la subsidiarité) semblent résider dans le caractère flou du concept, ce qui permet à tout le monde d'y trouver sa vérité, nonobstant ses fortes connotations politiques et subjectives.

S'il existe autant de méthodes ouvertes de coordination qu'il y a de domaines d'application, et si l'application de cette méthode devient de plus en plus intéressante dans les domaines des compétences partagées ou celles des Etats membres, relatives au modèle social de l'Europe à venir, en quoi serait-il défendu de l'appliquer dans le domaine du logement ?

Pourtant, les institutions de l'Union n'ont pris aucune initiative en matière de politique du logement.

#### **1.4 Les compétences**

Compte tenu de l'absence de concepts et de lignes juridiques claires concernant la délimitation, au sein de la construction européenne, des compétences exclusives et jointes, il semble qu'il n'y ait pas d'arguments juridiques, voire logiques, qui permettent de légitimer à priori la carence d'action dans le domaine du logement, en tout cas au titre de la subsidiarité.

Il paraît même possible de procéder - pour ce qui concerne en tout cas l'évaluation concrète de l'un ou l'autre aspect de la politique du logement - à un *subsidiarity test*, en utilisant les critères d'appréciation d'ores et déjà avancés par les différentes institutions :

- la question examinée présente-t-elle des aspects transnationaux qui ne peuvent être réglés de manière satisfaisante par l'action des Etats membres ? ;
- une action au seul niveau national et/ou l'absence d'action de l'Union seraient-elles contraires aux exigences du Traité (comme celles relatives au renforcement nécessaire de la cohésion économique et sociale) ou risqueraient-elles de léser grandement d'une autre manière les intérêts des Etats membres ? ;
- une action menée au niveau communautaire présenterait-elle des avantages manifestes en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des Etats membres ?.

Les réponses sont affirmatives.

## **1.5 Illustrations**

Pour illustrer la pertinence de ce propos, il est proposé de se pencher sur deux exemples démontrant la façon dont les institutions communautaires traitent la question du logement.

### **1.5.1 La liberté de circulation et de séjour des personnes**

La libre circulation des travailleurs figurait déjà dans le Traité CEE de 1957. Son application dans la pratique s'est réalisée à travers différents instruments communautaires. L'acte unique européen de 1986 formulait l'idée d'un *marché intérieur comportant un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes (...) est assurée*. Cela impliquait la suppression de tous les contrôles aux frontières intérieures au plus tard pour le 1<sup>er</sup> janvier 1993. La pratique a toutefois révélé que la libre circulation des personnes était très difficile à réaliser.

Les accords de Sarrebruck (1984) et Schengen (1985), se basant sur l'accord du Benelux (1960) et l'accord d'application (1990) visant à l'établissement d'un territoire commun sans frontières intérieures en déplaçant aux frontières extérieures du territoire unique les contrôles, ont été conclus en dehors du cadre juridique communautaire, c'est-à-dire par la voie intergouvernementale.

Avec le Traité d'Amsterdam (1997), une grande partie de l'acquis de Schengen a été intégré au sein de l'Union européenne, et ceci dans le cadre de l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Si auparavant, la politique d'immigration et d'asile faisait partie du troisième pilier (non-communautaire) concernant la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures du Traité EU de 1993, l'intégration précitée par le Traité va de pair avec la communautarisation d'une large partie de l'acquis de Schengen.

Le Royaume-Uni et l'Irlande ont pourtant choisi de ne pas participer aux mesures concernant la libre circulation des personnes prévues par le Traité d'Amsterdam. Ces pays disposent d'une

faculté de *opting-in*<sup>5</sup>. De même, le Danemark - bien que signataire des accords de Schengen - est réticent à l'utilisation de la méthode communautaire dans le domaine de la libre circulation des personnes et n'applique pas toutes les décisions adoptées sur base du Traité CE dans ce domaine.

L'impact de cet acquis sur les politiques du logement est nul puisqu'il laisse intact les législations nationales concernant les étrangers et la délivrance de visas, de titres de séjour, etc. La disparition des contrôles frontaliers ne donne pas accès inconditionnellement et de façon illimitée à une résidence sur le territoire.

Le droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres fait actuellement l'objet d'une proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil<sup>6</sup>.

La libre circulation des personnes et le droit de séjour font pourtant déjà depuis longtemps l'objet de dispositions spécifiques de droit primaire et secondaire comportant la libre circulation des travailleurs migrants, le droit de s'établir dans un Etat membre en vue d'exercer une activité indépendante ou non-salariée (assorti de la reconnaissance mutuelle des diplômes) et la libre prestation des services, tant en qualité de prestataire que de destinataire.

En réservant de prime abord le bénéfice de ces droits essentiellement et exclusivement aux personnes participant activement à la vie économique et en confirmant les exceptions de droit national (pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique), la notion de « personne » devait dans la pratique coïncider avec celle d'« opérateur économique », même si l'on y a assimilé l'« entourage » du travailleur actif en élargissant le champ d'application aux étudiants (pré-actifs), aux retraités (post-actifs), à certains inactifs et aux membres des familles de ces personnes.

Pour ces membres de la famille, il ne s'agit par ailleurs pas de faire abstraction de la réalité économique, étant donné que le droit de séjour était soumis à la condition de disposer de ressources financières suffisantes.

C'est ce qui est aujourd'hui encore réaffirmé dans le 9<sup>ème</sup> considérant de la proposition de directive précitée : *Il convient d'éviter que les bénéficiaires du droit à la libre circulation deviennent une charge déraisonnable pour les finances publiques de l'Etat membre d'accueil pendant une première période de séjour. Il faut ainsi prévoir de maintenir un régime par lequel l'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union, pour des périodes supérieures à six mois, reste soumis à l'exercice d'une activité économique ou, pour ceux qui n'exercent pas d'activité économique à la disposition de ressources suffisantes et d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'Etat membre d'accueil pour soi et pour les membres de la famille ou bien la condition d'être un étudiant admis à suivre une formation professionnelle dans*

---

<sup>5</sup> La formule de l'*opting-in* permet à un Etat membre ayant décidé de ne pas participer à des mesures prévues dans les traités, de pouvoir revenir sur sa position à tout moment. Par exemple, un régime spécifique a été ménagé pour le Danemark dans le Traité instituant la Communauté européenne en ce qui concerne le titre IV du Traité et visant les visas, l'asile et l'immigration et les autres politiques liées à la circulation des personnes. Le Danemark peut à tout moment ne plus se prévaloir de ce régime dérogatoire si le peuple danois se prononce dans ce sens. Le concept d'*opting-out* correspond à une dérogation, accordée à un pays ne souhaitant pas se rallier aux autres Etats membres dans un domaine particulier de la coopération communautaire, afin d'empêcher un blocage général. C'est ainsi que le Royaume-Uni n'a pas souhaité participer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM) menant à l'adoption de l'euro et que des clauses similaires ont été octroyées au Danemark en ce qui concerne l'UEM, la défense et la citoyenneté européenne.

<sup>6</sup> COM (2001) 257 final du 23.5.2001 et COM (2003) 199 final du 15.04.2003 après amendement. La version amendée n'apporte pas des modifications substantielles par rapport au sujet traité.

*l'Etat membre d'accueil, ou bien à la condition de posséder la qualité de membre de la famille du citoyen de l'Union qui remplit l'une de ces conditions. Le délai actuel et habituel auquel se limite la liberté de circulation « non-économique » est de trois mois.*

Même si l'acquis actuel dépasse largement l'objectif de *la mobilité de la main d'œuvre dans la Communauté qui doit être pour le travailleur un des moyens qui lui garantissent la possibilité d'améliorer ses conditions de vie et de travail et de faciliter sa promotion sociale* (voir le préambule du règlement n° 1612/68 sur la libre circulation des travailleurs), c'est surtout le principe de l'égalité de traitement, tant au niveau des salaires, des conditions de travail, des conditions d'établissement etc. qu'au niveau de l'accès aux prestations de la sécurité sociale qui en demeure le principe de base et d'exécution.

Il faut donc en déduire que l'introduction du concept de citoyenneté par le Traité de Maastricht, par lequel tous les citoyens de l'Union ont été dotés du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, n'a pas abrogé - même s'il l'alimente - l'acquis communautaire prédécrit qui est toujours en construction :

*Article 18 (ex-article 8 A)*

*1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent Traité et par les dispositions prises pour son application.*

Il semble cependant s'agir aujourd'hui encore d'un droit plus symbolique que réel, comme l'illustre le Comité économique et social dans son avis 2001/0111 COD sur la proposition de directive précitée :

*En un premier temps, les droits d'entrée et de séjour étaient liés à l'exercice d'une activité économique, et ont ensuite été progressivement élargis pour couvrir l'ensemble des citoyens, avec pour résultat, comme il est dit dans la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le suivi des recommandations du Groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes, un compartimentage des bénéficiaires, qui n'est plus adapté aux formes modernes de la mobilité, ni à l'institution d'une citoyenneté de l'Union.*

Ce verdict reste d'actualité.

## **1.5.2 La liberté de circulation et le logement**

Si le logement et le logement social semblent avoir été pris en compte dans le domaine de la libre circulation, c'est d'abord dans la mesure où les avantages y relatifs sont susceptibles d'être considérés comme avantages sociaux ayant un impact potentiel sur la liberté de circulation des travailleurs, l'établissement des indépendants et des dirigeants d'entreprises et la libre prestation de services.

Deux arrêts de jurisprudence de la Cour de Justice méritent l'attention : les affaires 63/86 (Commission contre République italienne – arrêt du 14 janvier 1988) et 249/86 (Commission contre République fédérale d'Allemagne – arrêt du 18 mai 1989). Ceci non pas pour en déduire ce qui semble être évident, c'est-à-dire le principe de droit communautaire selon lequel est interdite toute discrimination sur base de la nationalité relative aux conditions d'accès aux

avantages du logement social, tant vis-à-vis des travailleurs migrants que vis-à-vis des prestataires d'activités non salariées, même dans le cas d'un établissement secondaire. Il n'est pas non plus utile de s'attarder longuement à la constatation que le traitement du travailleur migrant ne peut être différent de celui des travailleurs nationaux lorsqu'il s'agit de prendre en considération des exigences relatives au logement.

Ce qui est intéressant ici et qui peut étonner est de voir la façon dont est prise en compte la notion même de politique du logement.

Il suffit de distinguer et de comparer les conclusions de l'avocat général Vilaça dans l'affaire 63/86 avec l'arrêt rendu pour se rendre compte que la Cour n'a pas suivi les conclusions de l'avocat général lorsque celui-ci avait attiré l'attention sur ce que - tout au moins pour ce qui concerne l'appréciation de l'application de la réglementation faisant l'objet de l'examen vis-à-vis de détenteurs ou candidats-détenteurs d'un établissement secondaire -, *on ne se trouve pas devant une restriction qui empêche l'exercice effectif du droit d'établissement lorsqu'on dispose d'un autre établissement dans un autre Etat membre*. L'arrêt, quant à lui, confirme qu'*on ne saurait cependant exclure à priori qu'une personne, tout en gardant son lieu d'établissement principal dans un Etat membre, soit amené à exercer ses activités professionnelles dans un autre Etat membre pendant une période si prolongée qu'elle ait besoin d'y disposer d'un logement stable et qu'elle remplisse les conditions non discriminatoires pour avoir accès à un logement social*. Il en résulte qu'*on ne saurait distinguer entre différentes formes d'établissement, ni exclure les prestataires de services du bénéfice du principe fondamental de traitement national*.

La Cour constate d'ailleurs, de façon plus générale, que *pour une personne physique, l'exercice d'une activité professionnelle ne présuppose pas seulement la possibilité d'avoir accès à des locaux à partir desquels l'activité peut être exercée, le cas échéant en empruntant le montant nécessaire pour leur acquisition, mais également celle de pouvoir se loger*. Pour assurer la parfaite égalité de concurrence, le ressortissant d'un Etat membre désireux d'exercer une activité non salariée dans un autre Etat membre doit donc pouvoir se loger dans des conditions équivalant à celles dont bénéficient ses concurrents nationaux de ce dernier Etat. De ce fait, toute restriction apportée non seulement au droit d'accès au logement, mais également aux diverses facilités accordées à ces nationaux pour en alléger la charge financière doit être regardée comme un obstacle à l'exercice de l'activité professionnelle elle-même.

Abstraction faite des aspects relatifs à l'établissement secondaire, le constat est que la Cour a non seulement suivi mais a élargi la thèse de l'avocat général en mentionnant l'importance et le rôle capital que peut jouer la politique du logement dans la mise en pratique des objectifs de la construction européenne. :

- 46. ... *il nous faut admettre que la possibilité d'avoir accès au logement social dans les mêmes conditions qui sont garanties aux nationaux est un instrument capital de l'intégration du travailleur indépendant et de sa famille dans le milieu du pays d'accueil et qu'elle contribue donc, de façon significative en pareil cas, à la réalisation de l'objectif de la liberté d'établissement dans le marché commun*.

Et encore :

- 64. ... ce qui est en cause dans la présente affaire, c'est la reconnaissance du droit à un avantage social qui vise à résoudre un problème d'ordre personnel et familial supposant une insertion durable dans la vie économique et sociale de la région où se situe le logement.

Fallait-il alors attendre l'émergence des plans d'action nationaux dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale et contre la pauvreté pour constater que le droit et les institutions communautaires connaissent depuis longtemps la réalité ainsi que l'impact des politiques de logement ?

Il est intéressant enfin de comparer cette prise de position avec la façon dont le logement est appréhendé dans l'arrêt 249/86. Cet arrêt renvoie au Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté :

#### Article 10

1. *Ont le droit de s'installer avec le travailleur ressortissant d'un Etat membre employé sur le territoire d'un autre Etat membre, quelle que soit leur nationalité : a) son conjoint et leurs descendant de moins de vingt et un ans ou à charge ; b) les ascendants de ce travailleur et de son conjoint qui sont à sa charge.*
2. *Les Etats membres favorisent l'admission de tout membre de la famille qui ne bénéficie pas des dispositions du paragraphe 1 s'il se trouve à la charge ou vit, dans le pays de provenance, sous le toit du travailleur visé ci-dessus.*
3. *Pour l'application des paragraphes 1 et 2, le travailleur doit disposer d'un logement pour sa famille, considéré comme normal pour les travailleurs nationaux dans la région où il est employé, sans que cette disposition puisse entraîner de discriminations entre les travailleurs nationaux et les travailleurs en provenance d'autres Etats membres.*

Ceci dispense de tout autre commentaire.

### **1.6 Conclusion**

Il serait possible et sans doute aussi intéressant d'élargir le champ de cette réflexion à tous les domaines et objectifs de ce vaste chantier que constitue l'œuvre européenne. Cependant, il semble d'ores et déjà possible de confirmer que :

- la thèse selon laquelle le droit communautaire ne connaît pas (ou ne connaît que très récemment, par le moyen des nouvelles méthodes appliquées entre autres dans le domaine de la lutte contre la pauvreté) la politique du logement est dans une large mesure inexacte ;
- la thèse selon laquelle les institutions communautaires ne disposeraient d'aucune compétence en matière de politique du logement semble être difficilement acceptable , cette position ne pouvant être ni logiquement ni juridiquement légitimée par la notion de subsidiarité ;
- pour la plupart des matières concernant la politique du logement, les différentes bases juridiques et les méthodes communautaires sont existantes et devraient donc être utilisées

de façon constructive. Ce constat est par ailleurs en parfaite concordance avec les notions de subsidiarité et de méthode ouverte de coordination.

Actuellement, le logement figure dans la dynamique européenne à un double titre. D'une part, en tant qu'élément reconnu en vue de favoriser certains grands objectifs de la construction européenne. D'autre part en tant que simple indice matériel conditionnant l'accès à la libre circulation, qui figure parmi ces mêmes grands objectifs.

En l'absence d'une reconnaissance explicite du rôle du logement, le silence observé à ne pas résoudre ce paradoxe dessert incontestablement la politique du logement.

**SYNTHESE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE**  
**« INTERACTIONS ENTRE LES POLITIQUES NATIONALES**  
**DU LOGEMENT ET LA LEGISLATION,**  
**LES INITIATIVES ET LES DECISIONS DE L'UNION EUROPEENNE »**

**Avertissement au lecteur**

La présente partie se propose de synthétiser les contributions apportées par différents Etats membres en réponse au questionnaire sur les interactions entre les politiques nationales du logement et la législation, les initiatives et les décisions de l'Union européenne. Les lignes qui suivent n'ont pas la prétention de passer en revue de manière exhaustive la mise en application de l'arsenal des dispositions de l' Union européenne qui présentent un intérêt pour la politique du logement, la tentative d'analyse se limitant aux thèmes qui ont fait l'objet du questionnaire. Eu égard à ces thèmes, on trouvera également une présentation succincte des actes européens qui se trouvent avoir un impact sur les politiques nationales. Lorsque cela est apparu pertinent, nous avons tenté de mettre en parallèle les réponses des Etats sur la mise en pratique des actes communautaires avec les prises de position émanant de l'Union (communication, rapport, jurisprudence,...). Ce qui s'est révélé d'un réel intérêt en terme de confrontation des points de vue entre ces deux niveaux de pouvoir.

Afin de faciliter la lecture du rapport, les réponses obtenues sont présentées en prenant en considération deux angles de vue : celui des habitants utilisateurs et celui des opérateurs, ce qui finalement donne naissance à trois catégories.

La première regroupe les réglementations concernant principalement les citoyens qui forment la demande du marché du logement qu'ils soient candidats propriétaires, propriétaires, candidats locataires ou locataires. Par exemple, les normes relatives aux prêts hypothécaires, au droit à l'aide au logement,... La deuxième regroupe les réglementations concernant principalement les opérateurs qui forment l'offre du marché du logement, qu'ils appartiennent au secteur privé ou au secteur public et qu'ils exercent ou non des missions d'intérêt (économique) général. Apparaissent ainsi notamment les normes relatives aux marchés publics, les aides aux entreprises,... Enfin, la dernière regroupe les règles de droit qui concernent dans une même proportion les utilisateurs que les opérateurs et qui sont en fait plus ciblées sur le produit comme les normes de qualité au sens large (sécurité d'utilisation, durabilité du produit, impact environnemental de la réalisation du produit et de son utilisation,...).

Comme complément à ce second chapitre, on se penchera avec intérêt sur les questionnaires complétés par les Etats<sup>7</sup> Qu'il soit permis de remercier les fonctionnaires des Etats Membres qui ont assuré la récolte des informations nécessaires pour formuler les réponses des Etats Membres au questionnaire. Il convient de noter à cet égard que cet exercice s'est révélé fastidieux pour nombre d'entre eux tant il est vrai que les informations relatives aux thèmes retenus par le questionnaire, quoique ayant toujours un lien fort avec la problématique du logement, se trouvent éparpillées au sein de plusieurs ministères.

---

<sup>7</sup> Les questionnaires complétés sont téléchargeables à l'adresse <http://mrw.wallonie.be/dgatlp/housing2003>

# **1. LES HABITANTS/LES UTILISATEURS**

## **1.1 La protection du consommateur**

La protection des consommateurs constitue un des objectifs fondamentaux de l'Union. Le Traité d'Amsterdam, en confirmant des orientations remontant aux années 70 et 80<sup>8</sup>, a fourni une nouvelle impulsion à la politique des consommateurs par l'intégration dans le Traité de l'article 153. Celui-ci stipule dans son §1 *Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, la Communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts.* Il est communément admis que l'élaboration de cette politique communautaire se justifie d'une part, par le besoin d'accompagner la réalisation du marché intérieur européen (qui compte plus de 370 millions de consommateurs à l'heure actuelle) et d'autre part, par la nécessité de donner confiance au consommateur pour de lui permettre de jouer un rôle actif dans le marché intérieur.

L'action communautaire en matière de protection du consommateur s'articule autour de 4 axes<sup>9</sup> :

- Sécurité des consommateurs (santé, sécurité des produits,...) ;
- Protection des intérêts économiques et juridiques des consommateurs (contrats, assurance, services financiers,...) ;
- Information des consommateurs ;
- Promotion des organisations des consommateurs et contribution de celles-ci à l'élaboration de la politique des consommateurs.

C'est au titre du 2<sup>ème</sup> axe que l'Union est intervenue en 1987 pour harmoniser les règles relatives au crédit à la consommation<sup>10</sup>, les prêts afférant au logement étant toutefois exclus du champ d'application de la directive européenne. Ce n'est que bien plus tard qu'elle agira pour harmoniser l'information aux bénéficiaires de prêts au logement et ce, au moyen d'un code de bonne conduite volontaire.

---

<sup>8</sup> Le premier programme d'action relatif à la protection des consommateurs remonte à 1975 (JO C 92, 25/04/1975) et l'Acte unique du 1<sup>er</sup> juillet 1987 a introduit la notion de consommateur dans le Traité (ex. art. 100A)

<sup>9</sup> Voir Communication de la Commission, du 7 mai 2002, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité de Régions- « Stratégie pour la politique des consommateurs 2000-2006 » [[COM\(2002\) 208](#) final - Journal officiel C137/2 du 08.06.2002]

<sup>10</sup> Directive [87/102/CEE](#) du Conseil, du 22 décembre 1986, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit à la consommation [Journal officiel L 42 du 12.02.1987]

### 1.1.1 Information à fournir aux consommateurs en matière de prêts au logement

Le 1<sup>er</sup> mars 2001, la Commission a adopté une recommandation définissant les lignes directrices relatives à l'harmonisation de l'information à fournir aux bénéficiaires en matière de prêts au logement<sup>11</sup>. Il s'agit de faciliter pour les consommateurs la comparaison des possibilités d'emprunt proposées par les différents prêteurs présents sur le marché, y compris les prêteurs d'un autre Etat membre. Ces lignes directrices ont été convenues entre le secteur du crédit hypothécaire et les associations de consommateurs et s'apparentent à un code de conduite volontaire auxquels les Etats Membres et les organismes bancaires étaient invités à se conformer pour le 30 septembre 2002.

En signant le code, les établissements de crédit s'engagent à fournir aux emprunteurs potentiels deux types d'information :

- des informations générales sur les différents types de produits offerts, y compris les divers types de taux d'intérêt et sur tous les frais additionnels liés à l'octroi d'un crédit hypothécaire ;
- des informations personnalisées, présentées sous la forme d'une fiche européenne standardisée, décrivant le produit intéressant le consommateur (tableaux d'amortissement, possibilités de remboursement anticipé,...).

A la date de l'entrée en vigueur du code de bonne conduite (30 septembre 2002), 3600 établissements offrant des prêts au logement y avaient souscrit<sup>12</sup>, ce qui représente un nombre impressionnant d'adhésions aux yeux du Commissaire chargé des Affaires intérieures<sup>13</sup>. A la lecture des réponses au questionnaire, il est intéressant de relever que dans plusieurs Etats, ces règles européennes ne font que s'intégrer à des normes directrices pré-existantes. Des Etats comme l'Irlande, les Pays-Bas ou la Suède possédaient déjà des codes de conduite imposant au secteur hypothécaire de fournir diverses informations pré-contractuelles. L'Espagne pour sa part, prépare actuellement la transposition de cette recommandation dans son ordre juridique national. L'Allemagne nous informe qu'une importante majorité des entreprises hypothécaires ont adhéré au code. Au Royaume-Uni et en Belgique, les organismes nationaux fédérant les institutions de crédit l'ont signé. En France, peu d'établissements bancaires y ont souscrits. Ce qui n'exclut pas que la plupart des éléments y figurant soient donnés aux emprunteurs. Notons enfin que la Suède et la Finlande ont étendu aux prêts au logement le champ d'application de la directive 87/102/CEE relative aux prêts à la consommation et n'ont, de ce fait, pas mis en œuvre le Code de bonne conduite.

La Commission européenne a confié à un consultant externe la réalisation d'un rapport sur le degré d'application du code au sein des institutions européennes de crédit hypothécaire. A cet égard, on sait que le consultant a utilisé la technique du "mystery shopping"<sup>14</sup> pour tester sa mise en œuvre effective sur le terrain. Ce rapport, agrémenté des réactions des associations de consommateurs et de l'industrie du crédit hypothécaire, devrait être disponible prochainement.

---

<sup>11</sup> C (2001) 477 final

<sup>12</sup> Le Registre des établissements prêteurs ayant adhéré au code de bonne conduite à la date du 30 septembre 2002 est accessible à l'adresse [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/finances/lending/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/finances/lending/index.htm)

<sup>13</sup> Communiqué de presse de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2002

<sup>14</sup> Faux clients s'adressant aux entreprises hypothécaires pour leur demander les informations prévues par le Code.

## **1.2 La Charte des droits fondamentaux**

La Charte des droits fondamentaux<sup>15</sup> a été solennellement proclamée lors du Sommet de Nice (7 décembre 2000). Elle a été rédigée par une Convention composée de délégués des parlements nationaux, des gouvernements nationaux, du Parlement européen et de la Commission européenne. La Charte combine en un seul texte les droits civils, économiques, sociaux et sociétaux jusqu'ici présents dans une variété de sources internationales, européennes ou nationales. Elle n'a, à l'heure actuelle, aucune portée obligatoire dans les différents Etats. A noter cependant que la Cour de Justice a développé, depuis plus de 30 ans, une jurisprudence qui fait figurer les droits fondamentaux parmi les principes généraux du droit communautaire dont elle assure le respect<sup>16</sup>. Les institutions de l'Union se doivent dès lors de vérifier que leurs actes législatifs et leurs politiques ne vont pas à l'encontre de l'exercice de ces droits fondamentaux.

La question de savoir s'il fallait intégrer le droit au logement dans cette charte a donné lieu à de multiples débats. Nombreux sont ceux qui se sont mobilisés pour que ce droit soit reconnu arguant du fait que le logement compte parmi les droits fondamentaux de l'être humain et que l'accès au logement conditionne l'exercice de la plupart des droits fondamentaux. Il est consubstantiel au droit à la dignité humaine.

Le texte de la charte qui a été adopté est évidemment le résultat de longues discussions entre les Etats, certains d'entre eux s'opposant à l'inscription du droit au logement dans la charte. Le concept de droit au logement renvoie en effet à des interprétations différentes selon les Etats. Schématiquement, on peut relever deux conceptions différentes. D'une part, celle qui implique l'obligation pour les pouvoirs publics de fournir un logement à tous les citoyens, ce qui en fait un droit opposable devant les tribunaux, et d'autre part, celle qui impose aux pouvoirs publics de mettre tout en œuvre pour permettre à tout un chacun d'accéder à un logement décent. En d'autres termes, s'opposent ici "obligation de résultat" et "obligation de moyen"<sup>17</sup>. Ces deux types d'approche qui relèvent de deux systèmes juridiques différents<sup>18</sup> se retrouvent au travers des réponses au questionnaire.

Ainsi, par exemple, le rôle des autorités centrale et locales dans la promotion du droit de chacun à disposer d'un logement décent est reconnu dans la Constitution finlandaise depuis 1999. Il ne s'agit pas d'un droit au logement opposable devant les tribunaux. Ce principe comporte cependant deux exceptions pour ce qui concerne les enfants et les personnes handicapées. La loi finlandaise impose aux autorités locales de fournir à ces deux catégories de personnes des logements adaptés :

- obligation d'adapter un logement pour une famille dans laquelle la santé d'un enfant est en danger en raison soit de l'état de son logement soit de l'absence de logement;
- obligation de fournir un logement adapté aux personnes souffrant d'un handicap grave mais dont l'état ne justifie cependant pas d'un placement en institution spécialisée.

---

<sup>15</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Journal officiel, 2000/C 364/01, 18.12.2000)

<sup>16</sup> CJCE 17 décembre 1970, internationale Handelsgesellschaft GmbH, 11/70/recueil p.1125

<sup>17</sup> Pour une comparaison entre les différentes approches du droit au logement dans les législations nationales, voir "The Right to Housing", document déposé par la Finlande (Marti Lujanen, Ministry of the Environment) lors de la 15<sup>ème</sup> rencontre des Ministres du logement de l'Union européenne

<sup>18</sup> Conceptions du droit anglo-saxonne (issue du common law) et continentale

Le fruit du compromis entre les différentes approches nationales porte sur la reconnaissance, non pas du droit au logement, mais du **droit à l'aide au logement**. L'article 34§3 de la Charte énonce en effet : *Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union européenne 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.*

Les Etats sont bien conscients du fait que la Charte des droits fondamentaux n'a pas de portée obligatoire en droit national. Les réponses au questionnaire laissent cependant apparaître que la reconnaissance du droit à l'aide au logement, bien que symbolique du point de vue du droit national, ne fait qu'entériner une réalité dans tous les Etats membres, et ne constitue dès lors pas une avancée majeure en faveur de l'accès au logement. Il s'agit d'une valeur commune aux Etats membres de l'Union européenne : la plupart des Etats membres ont introduit le droit au logement dans leur constitution; la charte sociale du Conseil de l'Europe reconnaît ce même droit<sup>19</sup>,...A titre d'exemple, le Portugal considère que les références faites au droit au logement dans sa Constitution sont plus étendues et objectives que ce qui est reconnu dans la Charte. Ce que confirme l'article suivant<sup>20</sup> : *Chacun a droit, pour ses propres besoins et ceux de sa famille, à un logement présentant une dimension appropriée, conforme aux conditions applicables en matière d'hygiène et de confort, et qui préserve l'intimité personnelle et la vie privée de la famille.*

La Charte des droits fondamentaux devrait être intégrée dans la Constitution européenne qui sera adoptée à l'issue des travaux de la Convention sur l'Avenir de l'Europe<sup>21</sup>, avec les conséquences qui pourraient en découler.

### **1.3 L'inclusion sociale**

Ces dernières années, les décideurs aussi bien européens que nationaux, ont pris conscience du fait que l'exclusion sociale, qui prend des formes multi-dimensionnelles, ne pouvait être combattue que par une approche intégrée, c'est à dire par la combinaison de différentes politiques sectorielles alliant des interventions sur le logement et l'espace public, des actions en faveur de l'insertion socio-professionnelle et des actions sociales,<sup>22</sup>...

Cette approche holistique, qui sous-tend la stratégie européenne faisant l'objet de cette section, a amené une évolution dans la prise en compte du logement au niveau de l'Union européenne. L'importance du logement dans le processus de renforcement de la cohésion sociale est en effet reconnue dans le cadre de la stratégie de lutte contre l'exclusion sociale<sup>23</sup>. Celle-ci consiste notamment à *intégrer dans les différentes politiques, au niveau national et communautaire, l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, avec comme finalité de faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, à l'horizon 2010. En d'autres termes, l'amélioration des conditions sociales des citoyens

---

<sup>19</sup> On se penchera à cet égard sur le document intitulé "Droit au Logement et Charte des droits fondamentaux" déposé par le Forum européen du logement au Parlement européen le 19 avril 2000 dans le cadre des discussions sur le projet de Charte. On y trouve notamment l'ensemble des dispositions constitutionnelles nationales qui touchent au droit au logement.

<sup>20</sup> Article 65 al.1 de la Constitution de la République du Portugal

<sup>21</sup> Partie II, article II-34.3 du Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe (tel que remis au Président du Conseil européen à Rome le 18 juillet 2003)

<sup>22</sup> Voir le rapport "le logement : outil de cohésion sociale" (octobre 2001) commandité par la Présidence belge en vue de la 13<sup>ème</sup> rencontre des Ministres du Logement de l'Union européenne (téléchargeable à l'adresse [http://mrw.wallonie.be/dgatp/logement/logement\\_euro](http://mrw.wallonie.be/dgatp/logement/logement_euro))

<sup>23</sup> Adoptée lors du Sommet de Lisbonne (23-24 mars 2000)

européens est appréhendée plutôt comme un moyen visant à améliorer les performances économiques de la machine européenne.

Parmi les **objectifs** de la stratégie<sup>24</sup> figurent l'accès à un logement et la lutte contre le sans-abrisme :

- 1.2 b) *Mettre en œuvre des politiques ayant pour objectif l'accès de chacun à un **logement décent et salubre**, ainsi qu'aux services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement (électricité, eau, chauffage...).*
- 2. b) *Mettre en œuvre des politiques visant à éviter les ruptures dans les conditions d'existence pouvant conduire à des situations d'exclusion, notamment pour ce qui concerne les cas de surendettement, l'exclusion scolaire ou **la perte du logement**.*"

Une fois ces objectifs fixés par le Conseil, il revient aux différents Etats de mettre en œuvre la stratégie par le biais de plans d'action nationaux selon le mode de la méthode ouverte de coordination. Cette méthode implique :

- **La fixation d'objectifs communs au niveau de l'Union européenne.** L'accès au logement figure parmi ces objectifs. Sur la base d'un rapport du Comité de Protection sociale, le Conseil Emploi, Politique sociale, Santé, Consommateurs, a approuvé, lors de sa séance du 2 décembre 2002<sup>25</sup>, les objectifs communs révisés en vue de l'élaboration des plans d'action nationaux 2003-2005. L'objectif d'accès au logement, au même titre que la grande majorité des objectifs définis pour la période 2001-2003, y est reconfirmé. Le rapport du Comité de Protection sociale conclut en effet que *les objectifs communs actuels se sont avérés équilibrés, fiables et réalisables et qu'il n'est donc pas nécessaire de beaucoup les modifier.*
- **L'adoption de plans d'action nationaux de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté (PAN)** par tous les Etats membres. Les Etats y présentent les actions mises en œuvre et prévues pour lutter contre l'exclusion sociale. Les premiers plans d'actions nationaux ont été adoptés par les Etats pour une période de 2 ans 2001-2003. La deuxième vague des PAN (2003-2005) ont été déposés à la Commission européenne à l'été 2003. A l'heure où ces lignes sont écrites<sup>26</sup>, la DG "Emploi et Politique sociale" a déjà procédé à une première analyse des PAN. Elle est dès lors en mesure d'énoncer les grandes tendances des politiques du logement au sein des politiques de lutte contre l'exclusion sociale.

#### Du point de vue du cadre normatif

- volonté de mieux équilibrer les droits des locataires et des propriétaires;
- attention particulière portée à l'éradication du logement indigne;
- normalisation des procédures d'expulsion locative.

#### D'un point de vue économique

- intervention des pouvoirs publics en faveur de l'offre de logements à destination des ménages à revenus modestes;

---

<sup>24</sup> Adoptés lors du Sommet de Nice (7-8-9 décembre 2000)

<sup>25</sup> 1482/02 (Presse 376)

<sup>26</sup> 30 septembre 2003

- intervention des pouvoirs publics par le biais de transferts ou d'allocations pour diminuer le coût du logement en faveur de populations territorialement ou socialement ciblées;
- intervention des pouvoirs publics sur l'environnement des logements;
- prise en considération de la problématique du relogement des populations;
- mesures de fiscalité incitative.

#### D'un point de vue social

- soutien à domicile des personnes âgées et handicapées;
- mesures ciblées en faveur des jeunes;
- procédures de médiations entre propriétaires et locataires;
- prise en gestion de logements privés par des agences immobilières à vocation sociale (accompagnement des locataires, ...).

Ces plans d'action nationaux sont examinés et évalués au niveau européen et débouchent sur l'adoption d'un **rapport conjoint sur l'inclusion sociale**<sup>27</sup>. Ce rapport, qui se veut la synthèse de l'ensemble des plans d'actions nationaux présentés par les Etats membres, a été adopté, pour la première fois, à l'occasion du Sommet de Laeken en décembre 2001. Il relève que *les conditions de logement précaires et l'absence de logement figurent parmi les facteurs de risque qui accroissent le danger de pauvreté ainsi que la nécessité de développer une offre de logement social face à la défaillance du marché pour loger les ménages à faible revenu*. Signalons également que "donner un logement décent à tous" est un des 8 enjeux majeurs traités à des degrés divers par la plupart des Etats membres dans leurs plans d'action nationaux.

- **La définition d'indicateurs communs.** A l'heure actuelle, aucun indicateur relatif au logement n'a encore été adopté. Ce qui peut s'expliquer d'une part, par l'absence de données statistiques fiables relatives à des phénomènes liés au logement (le sans-abrisme en est l'exemple le plus frappant) et d'autre part, la difficulté à s'accorder sur des concepts encore non définis de manière commune. Dans son rapport d'octobre 2001 sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale<sup>28</sup>, le Comité de Protection sociale de l'UE a cependant préconisé que les PAN contiennent des données quantitatives sur le logement décent; le coût du logement et les sans-abri. Ce qui a été mis en œuvre par une majorité d'Etats.

Au titre de la réaction des Etats, on relèvera tout d'abord que les Ministres du Logement se sont montrés très favorables à cette stratégie, considérant qu'il s'agissait d'un entérinement de la place essentielle du logement dans le processus de renforcement de la cohésion sociale<sup>29</sup>, ce qui transparaît au travers des contributions au questionnaire. Les Etats y font part des effets positifs des PAN (à la rédaction desquels ont été associées les administrations du Logement) qui les ont notamment amenés à définir des indicateurs visant à mesurer l'impact des politiques du logement sur le renforcement de la cohésion sociale (taux d'effort des ménages pour le logement, qualité des logements,...).

<sup>27</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/publications/2001/ke4202521\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2001/ke4202521_fr.pdf)

<sup>28</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jan/report\\_ind\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_fr.pdf)

<sup>29</sup> Voir Communiqués finals des 13<sup>ème</sup> et 14<sup>ème</sup> rencontre des Ministres du Logement de l'Union européenne.

Pour la génération des PAN 2003-2005, certains Etats (Belgique, France, Irlande, Finlande) ont entrepris de définir des objectifs quantifiés par rapport auxquels les progrès futurs peuvent être évalués. A cet égard, la Belgique se penche dans son PAN sur les différents avantages qui peuvent être attribués aux objectifs spécifiques. Ceux-ci sont plus concrets et peuvent être atteints plus facilement par des politiques spécifiques, et de ce fait, sont plus faciles à gérer. En outre, une approche qui fixe des objectifs nombreux et variés répond également mieux au caractère multidimensionnel de la problématique de la pauvreté. Enfin, une telle approche permet de mieux distinguer sur quels terrains des progrès ont été réalisés ou non, et quels instruments politiques se sont révélés efficaces ou pas.

A titre d'exemple d'objectifs chiffrés, on peut citer le cas de la France qui prévoit d'augmenter son offre de logements sociaux de 320.000 unités durant la période 2003-2005 ou la Finlande, qui place la lutte contre le sans-abrisme parmi les objectifs prioritaires de son PAN et programme la création annuelle de 1000 logements à destination de cette catégorie de la population.

#### **1.4 La lutte contre les discriminations**

L'intervention de l'Union dans la lutte contre les discriminations s'inscrit principalement dans le cadre de l'article 13 du Traité CE<sup>30</sup> et se fonde sur deux principes essentiels : la protection des droits fondamentaux des citoyens européens et le fait que la discrimination constitue une entrave à la cohésion économique et sociale de l'Union. Son action s'articule autour de plusieurs domaines (lutte contre le racisme et la xénophobie, égalité hommes-femmes ou traitement non-discriminatoire des personnes handicapées – ce qui fait l'objet de la section ci-après) et s'appuie sur les divers actes communautaires<sup>31</sup>.

##### **1.4.1 Les notions de race et d'origine ethnique**

Une directive récente se révèle particulièrement pertinente pour le domaine du logement. Celle-ci, connue sous l'appellation de "directive anti-discrimination"<sup>32</sup>, vise à mettre en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les personnes, sans distinction de race ou d'origine ethnique. Son champ d'application s'étend tant aux personnes publiques que privées et concerne divers aspects de la vie sociale (travail, éducation,...) en ce compris l'accès au logement. La directive prévoit, entre autres, que les Etats Membres doivent veiller à instaurer des procédures judiciaires et/ou administratives pour les personnes qui s'estiment discriminées. De plus, lorsque celles-ci sont en mesure d'établir devant une juridiction des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu de violation du principe de l'égalité de traitement.

---

<sup>30</sup> 1. Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Par dérogation au paragraphe 1, lorsque le Conseil adopte des mesures d'encouragement communautaires, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, pour appuyer les actions des États membres prises en vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1, il statue conformément à la procédure visée à l'article 251.

<sup>31</sup> Voir notamment la Décision du Conseil, du 27 novembre 2000, établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006).

<sup>32</sup> Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

Cette directive trouve un cas d'application en Belgique. la Loi anti-discrimination du 25 février 2003, qui s'applique à la fourniture de biens ou de services (dont le logement), sanctionne toutes les discriminations, qu'elles soient liées au genre, à la couleur de peau, l'origine nationale, l'âge, l'état de santé, l'orientation sexuelle, l'état civil, la conviction religieuse ou philosophique. Il est considéré qu'il y a discrimination si on est en présence d'un traitement différencié qui ne peut être justifié objectivement. Cette loi permet aux juridictions civiles compétentes d'appliquer le principe de renversement de la charge de la preuve : lorsque la victime de la discrimination invoque devant la juridiction compétente des faits, tels que des données statistiques ou des tests de situation, permettant de présumer l'existence d'une discrimination, la charge de la preuve de l'absence de discrimination incombe à la partie défenderesse. Concrètement, si, en se basant sur des faits établis, un candidat-locataire accuse un bailleur de discrimination, ce dernier doit donc prouver qu'il n'en est rien.

#### 1.4.2 Les personnes handicapées

Les conditions d'accès au travail ont fait l'objet d'une directive en 2000 qui crée un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail<sup>33</sup>. Cette directive prévoit notamment, afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement des personnes handicapées, que des aménagements raisonnables soient prévus sur les lieux de travail. Rien de tel n'existe pour l'accès au logement des personnes handicapées qui ne fait l'objet d'aucun cadre réglementaire européen. Cela n'a bien entendu pas empêché les différents Etats membres de prendre des mesures visant à garantir l'accès des logements aux personnes souffrant d'un handicap<sup>34</sup> : accessibilité des logements neufs, mise à disposition de logements publics adaptés, conditionnement des aides au logement public<sup>35</sup>, édition de guides pratiques relatifs à la conception des logements<sup>36</sup>, formation des professionnels du bâtiment<sup>37</sup>,... La plupart des Etats mettent également en œuvre des aides destinées aux particuliers qui souhaitent modifier la configuration de leur logement pour l'adapter à leur handicap.

Même si l'Union n'est pas encore intervenue en faveur de l'accès au logement des personnes handicapées, il s'agit cependant d'être attentif aux futurs développements de cette question dans le prolongement de l'année européenne des personnes handicapées (2003). A ce titre, il nous paraît intéressant de relever que le Comité économique et social, dans un avis rendu à la fin 2002 sur "L'intégration des personnes handicapées dans la société"<sup>38</sup>, préconise, *afin de contribuer à supprimer les entraves actuelles et à empêcher qu'ils ne s'en créent de nouvelles, (...) d'adopter une directive communautaire qui viserait à rendre illégale la discrimination à l'encontre des personnes handicapées dans tous les aspects de leur vie, notamment l'éducation et l'accès aux biens et services accessibles au public, y compris le logement.*

---

<sup>33</sup> Voir la directive 2000/78/CE du 27/11/2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail

<sup>34</sup> Pour un passage en revue des politiques menées par les Etats européens en matière d'accessibilité des logements, voir l'étude réalisée à l'initiative du Danish building and Urban research : "Lifetime homes in Europe and the UK. European legislation and good practice for ensuring accessibility of domestic dwellings. A report reviewing policies, standards and practices concerning accessible housing in 18 European countries." (1998)

<sup>35</sup> En France, la loi demande que l'octroi des aides de l'Etat pour le logement social soit subordonné au respect des règles de construction en matière d'accessibilité aux personnes handicapées

<sup>36</sup> Voir notamment "European manual for an accessible built environment" (1995) édité à l'initiative du Dutch Council of the disabled

<sup>37</sup> Au Portugal, La résolution ResAP (2001) sur l'introduction des principes de conception universelle dans les programmes de formation de l'ensemble des professions liées au milieu de la construction a été publié par le Secrétariat National à l'Intégration des Personnes Handicapées.

<sup>38</sup> Journal officiel n° C 241 du 07/10/2002 p. 0089 - 0097

## 1.5 Les immigrés

La question de l'immigration se décline sous diverses facettes tant au niveau des domaines d'application des actes européens que des catégories de personnes visées par ceux-ci. Si l'on s'en réfère à une acception communément admise de la notion d'immigration –et se situant en dehors de la définition communautaire- on se doit tout d'abord de considérer les citoyens d'un Etat-membre qui séjournent sur le territoire d'une autre Etat-membre. Le droit de circulation et de séjour des citoyens de l'Union sur le territoire de tous les Etats-Membres figure au nombre des grands principes de l'Union<sup>39</sup> (article 18 du Traité<sup>40</sup>). Actuellement, la législation régissant le droit d'entrée et de séjour des citoyens de l'Union comporte 2 règlements et 9 directives. Une proposition de Directive du 23 mai 2001<sup>41</sup> vise à rassembler l'ensemble de ces actes en un seul texte législatif et à simplifier les formalités de séjour pour les citoyens européens et leur famille.

Il s'agit ensuite d'évoquer les autres catégories de personnes migrantes vers un Etat de l'Union et qui sont visées par l'article 63 du Traité<sup>42</sup> : immigrants des pays tiers en situation régulière de séjour, demandeurs d'asile, personnes déplacées, immigrés clandestins,... Le Sommet de Tampere (15-16 octobre 1999) a permis d'ébaucher une politique européenne commune en matière d'asile et de migration. Les conclusions de ce Sommet préconisent le traitement équitable des ressortissants des pays tiers ainsi que la mise en place d'un régime d'asile européen commun. Une première vague d'actes communautaires tendent à concrétiser ces conclusions en participant à la montée en ligne de la question de l'accès au logement des personnes immigrées. Relevons à cet égard la directive du 27 janvier 2003<sup>43</sup> qui, vise à définir un régime d'asile européen commun. Ce qui implique notamment la fixation des conditions matérielles d'accueil, celles-ci ayant trait principalement aux logements destinés aux demandeurs d'asile. Dans un autre domaine, la directive du 22 septembre 2003<sup>44</sup> tend à fixer les conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial dont disposent les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur les territoires des Etats membres. Cette directive prévoit que *l'Etat membre peut exiger de la personne qui introduit une demande de regroupement familial de fournir la preuve que le regroupant dispose d'un logement considéré comme normal (...) et répondant aux normes générales de salubrité et de sécurité en vigueur (...)*.

L'ensemble de ces dispositions européennes renvoient tout d'abord à la question de savoir si les pouvoirs publics peuvent mettre en œuvre des mesures discriminatoires en matière d'aide au

---

<sup>39</sup> Le droit de libre circulation et de séjour de travailleurs, personnes, citoyens de l'Union et des membres de leurs familles est évoqué plus largement dans la première partie du rapport

<sup>40</sup> Article 18.1 du Traité CE : *Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application.*

<sup>41</sup> Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil, du 23.05.2001, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres [COM(2001) 257 final]

<sup>42</sup> *Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam:*

*1)des mesures relatives à l'asile, conformes à la convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi qu'aux autres traités pertinents, (...)*

*2)des mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées, (...)*

*3)des mesures relatives à la politique d'immigration, (...)*

*4)des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire.*

*Les mesures adoptées par le Conseil en vertu des points 3 et 4 n'empêchent pas un État membre de maintenir ou d'introduire, dans les domaines concernés, des dispositions nationales compatibles avec le présent traité et avec les accords internationaux.*

*Les mesures arrêtées en vertu du point 2 b), du point 3 a), et du point 4 ne sont pas soumises à la période de cinq ans visée ci-dessus.*

<sup>43</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres

<sup>44</sup> Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au regroupement familial

logement. Ceux-ci nous informent que les non-nationaux, établis régulièrement sur leur territoire, ont accès aux aides au logement, que ce soit en matière de logement social ou d'aide à la personne, au même titre que les ressortissants nationaux.

L'Espagne a, par exemple, intégré dans sa législation relative aux droits et libertés des étrangers, une disposition stipulant que les résidents étrangers ont le droit de bénéficier du système des aides au logement dans les mêmes conditions que les citoyens espagnols. Il est précisé que cette disposition a été adoptée pour se conformer aux conclusions du Sommet de Tampere mentionnées plus avant. A noter cependant, une exception notoire au principe de la liberté de séjour des personnes. Les Pays-Bas l'ont en effet restreint dans une certaine limite. Les autorités locales ont la possibilité de conditionner l'attribution d'un logement public au fait que le demandeur (de nationalité néerlandaise ou non) ait des liens économiques ou sociaux avec le territoire de la commune. Les Pays-Bas insistent cependant sur le fait que cette limitation du droit de séjour prend place dans le respect des Traités internationaux.

Pour ce qui concerne les demandeurs d'asile et les réfugiés, les Etats ont mis en place des systèmes de prise en charge. A titre d'exemple, en Irlande, les demandeurs d'asiles, en attente d'une décision, sont inéligibles au logement social car ils sont directement pris en charge par les autorités publiques. En Finlande, le Gouvernement est responsable du logement des demandeurs d'asile. Signalons toutefois que les Finnois d'Ingrie et les descendants d'autres Finnois de l'ancienne Union soviétique doivent disposer d'un logement avant de pouvoir s'installer en Finlande. Au Portugal, les immigrants en attente d'une autorisation de résidence ont accès aux logements du secteur privé dont le loyer est contrôlé, et ils peuvent également être relogés dans le cadre des programmes de relogement soutenus par l'Etat, ce qui inclut la possibilité d'un regroupement familial.

Il convient encore de signaler que tous les Etats ne sont pas égaux face aux flux migratoires, certains Etats périphériques ayant à faire face à des afflux massifs d'immigrants. C'est notamment le cas de la Grèce qui indique que, depuis son entrée dans le marché commun, elle a vu s'accroître l'immigration économique de personnes en provenance d'Europe centrale et de l'Est et des pays du tiers-monde. Ce qui occasionne des tensions sociales dans certaines régions, notamment en matière de logement.

Enfin, certains indices augurent d'une intervention accrue de l'Union dans le domaine de l'accès au logement des personnes immigrées. En voici deux exemples. Le Conseil économique et social a rendu un avis sur l'intégration des immigrés<sup>45</sup> dans lequel il insiste sur *la nécessité de mettre en œuvre des politiques visant l'élimination des obstacles auxquels sont confrontés les immigrants en matière d'accès aux biens, aux services et aux canaux de participation dans notre société, de même que l'insertion sur le marché du travail, l'accès au logement, la formation de base, professionnelle et universitaire, etc...* Dans le même ordre d'idées, lors du Sommet de Thessalonique (19-20 juin 2003), les Chefs d'Etat ont estimé nécessaire *de mettre au point une politique globale et pluridimensionnelle sur l'intégration des ressortissants des*

---

<sup>45</sup> Avis du CES sur "L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée" (Journal officiel n°C 125 du 27/05/2002 p.0112-0122)

*pays tiers en séjour régulier auxquels il convient (...) d'accorder des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne et qu'une telle politique devrait englober des facteurs tel que l'emploi, la participation à la vie économique, l'enseignement et la formation linguistique, les services de santé et les services sociaux, **le logement et les problèmes urbains**,...*

## 2. LES OPERATEURS

### 2.1 Concurrence

#### **2.1.1 Marchés publics**

A la lumière des réponses au questionnaire, les Etats Membres ont pris les mesures nécessaires pour conformer leur législation nationale aux directives européennes en matière de marchés publics. Les institutions publiques qui envisagent de passer commande de travaux, de fournitures ou de services sont donc tenues de se conformer aux règles européennes en matière de marché public dès lors que la valeur du marché excède un certain seuil.

Dans la plupart des Etats, les sociétés qui fournissent des logements à des catégories données de la population (catégories sociales à faible revenu,...) et qui se chargent de leur gestion ont clairement un statut d'organisme soumis aux réglementations en matière de marché public. Celles-ci ressortent en effet des catégories de pouvoirs adjudicateurs visées par la réglementation européenne qu'ils s'agissent de collectivités locales ou d'organismes de droit public<sup>46</sup>.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que dans certains Etats, le statut "hybride" des sociétés de logement social soulève la question de savoir si les normes de marchés publics leur sont applicables ou pas. C'est notamment le cas des Pays-Bas où les associations de logement (qui détiennent et gèrent plus de 35% du parc de logement) sont généralement des sociétés privées qui exécutent des missions qui ont été pré-définies par les pouvoirs publics, notamment pour ce qui concerne la mise à disposition de logements pour les ménages à bas revenus. Le Gouvernement néerlandais considère que ces associations ne doivent pas être soumises aux normes de marché public étant donné qu'elles ne peuvent pas être qualifiées de pouvoirs adjudicateurs au sens de la jurisprudence développée par la Cour européenne de Justice.<sup>47</sup>

Un contentieux sur cette question de savoir si des organismes chargés de construire des logements publics sont soumis aux marchés publics -et en l'occurrence, aux règles de publicités européennes- a opposé l'Etat français à la Commission européenne<sup>48</sup>. L'arrêt de la Cour de Justice, se référant à cette affaire, conclut que ces organismes ressortent de la réglementation

---

<sup>46</sup> Voir la définition du pouvoir adjudicateur dans les directives 92/50/CEE du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services, 93/36/CEE du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures et 93/37/CEE du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux : *sont considérés comme «pouvoirs adjudicateurs, l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou de ces organismes de droit public. On entend par «organisme de droit public» tout organisme:*

- *créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial*
- et*
- *doté de la personnalité juridique*
- et*
- *dont soit l'activité est financée majoritairement par l'Etat, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public, soit la gestion est soumise à un contrôle par ces derniers, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié est désignée par l'Etat, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public.*

<sup>47</sup> Voir notamment l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 27 février 2003 - *Adolf Truley GmbH et Bestattung Wien GmbH* - Affaire C-327/00

<sup>48</sup> Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 1<sup>er</sup> février 2001 –affaire C-237/99. Etaient concernés les Offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) et les Sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA HLM)

européenne car ils remplissent les conditions caractérisant un organisme de droit public et doivent dès lors être considérés comme pouvoirs adjudicateurs.

Le cas suédois offre une autre perspective sur cette problématique. Les sociétés municipales de logement sont, comme leur nom l'indique, la propriétés des autorités locales, ce qui les fait tomber dans le champ d'application des marchés publics. Il convient cependant de noter que ces sociétés sont soumises aux conditions du marché au même titre que les sociétés immobilières privées (emprunt sur le marché des capitaux, taxation, public généraliste<sup>49</sup>,...). Il pourrait en résulter une distorsion entre sociétés municipales et sociétés privées puisque les premières cumulent les obligations découlant des marchés publics avec les contraintes liées à l'exercice d'une activité dans un marché concurrentiel. Une procédure d'infraction contre les marchés des bailleurs sociaux agréés au Royaume-Uni a été lancée par la Commission. Le pré-contentieux est toujours en cours.

### **2.1.2 Régime communautaire des aides d'Etat / Services d'intérêt économique général (SIEG)**

En application des articles 87<sup>50</sup> à 89 du Traité, l'Union européenne s'emploie à accroître la transparence et la sécurité juridique des aides d'Etat<sup>51</sup>, le but étant de s'assurer que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur. Le principe est le suivant : l'aide d'Etat, qui s'entend comme tout avantage économique conféré par les pouvoirs publics à une entreprise agissant dans un secteur particulier, est incompatible avec le marché commun si elle fausse ou menace de fausser la concurrence. En conséquence de quoi, tout projet d'octroi d'une aide nouvelle doit être notifié en temps utile à la Commission par l'Etat membre concerné, qui est obligé de fournir tous les renseignements nécessaires pour permettre de prendre une décision.

On notera avec un grand intérêt que la Cour européenne de Justice a récemment développé une jurisprudence selon laquelle le versement d'une aide d'Etat à une entreprise chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général prévue à l'article 86§2 du Traité, peut échapper à l'interdiction des aides d'Etat à condition que l'aide ne vise qu'à compenser les surcoûts engendrés par l'accomplissement de la mission particulière incombant à cette entreprise<sup>52</sup>.

Le financement du logement social prend des formes diverses d'un Etat à l'autre : subventions en capital, subventions en intérêt, garantie étatique des emprunts contractés par les sociétés de logement, exonérations fiscales,... Compte tenu des principes qui ont été évoqués plus avant, la question de savoir si ces aides tombent dans le champ d'application des règles du marché interne revêt une importance toute particulière pour le maintien du financement du logement social dans les Etats membres ainsi que sa sécurité juridique, l'absence de notification des aides d'Etat à la Commission fragilisant les aides en question.

---

<sup>49</sup> En Suède, le logement public en location est, en principe, ouvert à tous les ménages et aucune condition de revenus n'intervient pour décider de l'éligibilité

<sup>50</sup> Art. 87§1 : *Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.*

<sup>51</sup> Voir notamment règlement (CE) n°659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (actuellement article 88)

<sup>52</sup> Voir à cet égard les arrêts de la Cour de justice des communautés européennes du 12 novembre 2001 *Ferring SA* (C53/00), du 24 juillet 2003 *Altmark Trans GMBH* (C-280/00) ainsi que l'arrêt du Tribunal de première instance CE du 27 février 1997 dans l'affaire T-106/95, Fédération française des sociétés d'assurances e.a./Commission

Si l'on s'en réfère aux réponses au questionnaire, une partie des Etats considèrent que les aides accordées au titre de la politique du logement ne ressortent pas du régime communautaire des aides d'Etat. A contrario, d'autres Etats membres ont notifié à la Commission la mise en place de systèmes de financement du logement social. Ainsi, en 2002, les Pays-Bas ont notifié à la Commission la décision d'accorder des compensations financières aux associations du logement pour la mise en œuvre de leurs missions de service d'intérêt général. Se basant sur la jurisprudence à laquelle nous avons fait référence ci-dessus, les Pays-Bas ont argumenté que cela ne constituait pas une aide d'Etat car la compensation financière n'est pas supérieure aux charges additionnelles associées à l'exercice d'une mission d'intérêt économique général. A ce jour, les Pays-Bas n'ont pas encore reçu de réponse de la Commission.

Il est tout particulièrement intéressant de se pencher sur la décision adressée à l'Irlande par la Commission européenne le 3 juillet 2001 en ce qui concerne la compatibilité d'aide au logement social au régime communautaire des aides d'Etat<sup>53</sup>. Cette décision fait suite à la notification par l'Irlande de la mise en place d'un système de garantie des emprunts de l'agence gouvernementale de financement du logement social (Housing Finance Agency).

A la lecture de la décision, on est en droit de penser que la Commission tend à clarifier la position de l'aide au logement au social en regard du régime communautaire des aides d'Etat :

- Le logement social y est défini comme une activité économique relevant des dispositions des Traités.
- Les aides au logement social relèvent du régime des aides d'Etat.
- Le logement social, accession et locatif, est un service d'intérêt économique général dans la mesure où il répond à un besoin non satisfait par le marché pour certaines catégories de population.
- Dans ces conditions, l'aide au logement social est compatible avec le droit communautaire si trois conditions sont respectées :
  - l'opérateur doit s'être vu confier par l'Etat membre le service en question ;
  - l'aide doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de la mission ;
  - l'exemption ne doit pas affecter les échanges entre les Etats membres dans une proportion contraire à l'intérêt communautaire.
- Enfin, la Commission reconnaît que le logement social *est pleinement en phase avec les objectifs de base des Traités. C'est un élément légitime de la politique publique et dans la mesure où il est limité au nécessaire, il est dans l'intérêt de la Communauté que le logement social soit aidé.*

Au vu de ce qui précède, on peut estimer qu'une certaine incertitude subsiste quant aux aides octroyées au titre de la politique du logement social, leur qualification dépendant de décisions ponctuelles : SIEG? aides d'Etat? obligation de notification? Autant d'interrogations qui demeurent en suspens.

---

<sup>53</sup> State aid N 209/2001 – Ireland. Voir [http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/state\\_aids/industrie/n209-01.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/industrie/n209-01.pdf)

Comme chacun sait, la Commission a lancé une large consultation sur la place des Services d'intérêt général dans la construction européenne. Toutes les parties intéressées ont en effet été invitées à remettre un avis sur le Livre vert relatif au Services d'intérêt général<sup>54</sup> avant le 15 septembre 2003. Une série de grandes tendances ressortent des contributions qui sont parvenues à la Commission<sup>55</sup>. De celles-ci, nous retiendrons qu'un large consensus se dessine en faveur de la nécessité de renforcer la sécurité juridique par la mise en œuvre de règles procédurales transparentes. Une demande récurrente porte sur la possibilité de notifier un régime d'aide en lieu et place d'aides au cas par cas. S'affirme également la nécessité d'adopter des règlements d'exemption indiquant les catégories d'aides qui ne doivent pas faire l'objet d'une notification auprès de la Commission. Il convient d'ailleurs de souligner que le projet de Constitution européenne ouvre de nouvelles perspectives en ajoutant une disposition à l'article 88 (qui devient l'article III-57) : *La Commission peut adopter des règlements européens concernant les catégories d'aides d'Etat que le Conseil des Ministres a déterminées, conformément à l'article III-58 (ex. article 89) , comme pouvant être dispensées de la procédure visée au §3 (notification des aides par les Etats).* La Commission prépare actuellement un Communication sur la question des aides d'Etat et des SIEG, ce qui devrait permettre de clarifier tant pour les Etats que les opérateurs ses lignes de conduite dans ce domaine.

Cependant, la question des aides d'Etat dans le secteur du logement ne se résume pas à la question des SIEG. En effet, peuvent exister des aides qui ne s'adressent pas uniquement à des entreprises chargées de SIEG. Cette question se pose avec acuité notamment en Suède où il n'y a pas de définition explicite d'une politique de logement social. La politique publique du logement y est mise en œuvre au travers du marché et des opérateurs de tout type. Eu égard à ce principe, il s'impose de mettre en place des incitants -particulièrement, à destination du secteur privé- afin que les acteurs du logement agissent dans le sens des objectifs assignés par le Gouvernement. C'est ainsi que la Suède a notifié à la Commission un projet de loi instaurant un subside, sous forme d'un remboursement de différentiel de TVA, destiné tant aux propriétaires privés que publics en vue de l'augmentation de la production de logement locatif à loyer réduit. Le 24 juin 2003, la Commission a approuvé ce projet<sup>56</sup> en arguant du fait qu'un incitant minimum en faveur des propriétaires résidentiels n'était pas en mesure d'altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun au sens de l'article 87§3.c du Traité. Nonobstant cette décision favorable, la Suède fait montre d'une certaine inquiétude car cela n'augure pas nécessairement d'une ligne de conduite claire de la Commission en faveur de sa politique du logement. On ne s'étonnera dès lors pas que dans le débat logement / SIEG, la Suède soit favorable à ce que la politique sociale du logement dans son ensemble – et non pas uniquement, le logement social et ses opérateurs- figure au nombre des SIEG reconnus par l'Union.

Au Royaume-Uni, une initiative gouvernementale assez similaire, consistant à octroyer des subsides aux entités privées pour la construction dans des zones socialement défavorisées de logements pour propriétaires occupants, a été approuvée par la Commission. Le but poursuivi par la mesure proposée par le Gouvernement britannique est de permettre que les logements construits grâce aux subsides soient vendus à un prix inférieur à celui du marché là où les coûts de développement sont susceptibles de dépasser la valeur finale, ou de réduire les prix de vente

---

<sup>54</sup> COM (2003) 270 final

<sup>55</sup> Environ 260 contributions ont été enregistrées. Elles sont disponibles sur le site du Secrétariat général de la Commission à l'adresse [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/index_fr.htm)

<sup>56</sup> State aid N 40/03 – Sweden

dans les zones où les personnes à revenus modestes ne sont pas en mesure de devenir propriétaire d'un logement privé. La décision de la Commission (décision du 25 mai 2002<sup>57</sup>), qui se réfère également à l'article 87§3.c du Traité, expose les circonstances dans lesquelles une aide d'Etat au logement peut être acceptée. La Commission énonce, ce que l'on savait déjà, à savoir qu'une aide accordée directement aux ménages à bas revenus pour les aider à acquérir un logement ne constitue pas une aide d'Etat. En effet, ce type d'aide ne rentre pas dans les critères de l'article 87§1 du Traité puisqu'elle ne fausse pas ou ne menace pas de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Par contre, dans le cas du Royaume-Uni (aide accordée aux opérateurs), la Commission ne peut exclure à priori que l'aide ne remplit pas les conditions fixées par l'article 87§1. Dans son analyse, la Commission met donc en exergue une série de circonstances dans lesquelles l'aide est compatible avec le marché intérieur. Ces circonstances présument que l'aide, dont les opérateurs sont les bénéficiaires directs, profite en fait largement aux particuliers qui pourront, dans ce cas-ci, acquérir les logements "subsidés". A titre d'exemple, on peut citer :

- le système mis en place doit prévoir que l'opérateur obtiendra une subvention minimale qui est juste suffisante pour l'inciter à se lancer dans l'opération à ses risques et périls ;
- le système d'aide doit s'inscrire dans un marché concurrentiel dont la réalité doit pouvoir être vérifiée<sup>58</sup> ;
- la possibilité de récupérer l'aide si l'opérateur ne respecte pas ses engagements doit être prévue ;
- l'aide ne doit pas être cumulable avec une autre forme de soutien public.

## **2.2 La fiscalité**

### **2.2.1 TVA minorée**

La 6<sup>ème</sup> directive TVA 77/388/CEE donne la possibilité aux Etats Membres de pratiquer un taux réduit de TVA sur les biens de première nécessité parmi lesquels figure la livraison, la construction, la rénovation et la transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale (annexe H de la Directive). Par ailleurs, le Conseil a mis en place pour une durée de 3 ans (septembre 1999-fin 2002) prolongée d'un an (fin 2003) un taux réduit temporaire au profit de cinq secteurs fortement employeurs de main-d'œuvre afin de promouvoir la création d'emplois : s'y retrouvent la rénovation et la réparation de logements privés ainsi que le lavage des vitres et le nettoyage des logements privés (annexe K de la directive).

Les conclusions du rapport de la Commission sur les taux réduits de TVA du 22 octobre 2001<sup>59</sup> indiquent qu'une majorité d'Etats ont utilisé cette faculté d'abaisser le taux de TVA dans les différents domaines du logement. Ce que confirment les réponses au questionnaire. 10 pays

---

<sup>57</sup> State aid N 239/02 – United Kingdom (voir [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/state\\_aids/industrie/n239-02.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/industrie/n239-02.pdf)). Voir également State aid N497/01 – UK (Scotland ([http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/state\\_aids/industrie/n497-01.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/industrie/n497-01.pdf)))

<sup>58</sup> En l'occurrence, le subside accordé ne doit pas dépasser l'écart entre les coûts admissibles pour l'opérateurs et le prix de vente de l'habitation en voie de construction (cet écart est fixé par un expert immobilier indépendant).

<sup>59</sup> COM (2001) 599 final

sur 15 appliquent actuellement un taux réduit de TVA sur le logement social tandis que 7 Etats ont choisi de pratiquer un taux réduit dans le domaine de la rénovation immobilière.

A titre d'exemple, afin de stimuler la construction de logements, le Luxembourg soumet la création et la rénovation d'un logement au taux super réduit de 3%, à condition qu'il soit affecté à des fins d'habitation principale. Cette mesure a un impact important en matière de logement. En effet, entre le 1<sup>er</sup> février 1992 et 31 décembre 2002, l'Etat a, par le biais de cette mesure, remboursé aux ménages quelques 498,2 millions d'Euros sous forme de TVA-logement. Cette mesure d'aide indirecte en matière de logement a bénéficié à quelques 46.547 propriétaires.

La Commission européenne prépare actuellement une révision des règles applicables aux taux réduits à l'issue de l'expérience mise en place par la directive sur les services à forte intensité de main d'œuvre. Réalisé sur la base de rapports nationaux relatant l'expérience de l'application d'un taux réduit de TVA sur certains services à forte intensité de main d'œuvre, le Rapport de la Commission du 2 juin 2003<sup>60</sup> se montre très réservé quant à l'effet de cette mesure sur l'emploi. Le 16 juillet 2003, la Commission a présenté une proposition pour simplifier les règles sur les taux réduits de TVA afin d'achever une application plus uniforme de cette taxe. La proposition vise à donner aux Etats membres d'égales possibilités d'appliquer des taux réduits dans 25 secteurs remarquables par leur caractère de première nécessité. Cette proposition intègre dans l'annexe H les dispositions concernant le logement social et y ajoutent celles relatives au logement privé qui relevaient de l'annexe K (travaux à forte intensité de main d'œuvre). Cette catégorie n'est pas reconduite car *la Commission reste convaincue (...) que la transmission dans les prix ou l'effet sur la création de l'emploi de la baisse du taux de TVA est très faible, voire inexistante. Il apparaît dès lors que la réduction des taux de TVA peut constituer un gaspillage de moyens budgétaires qui, s'ils étaient consacrés à d'autres instruments, pourraient donner de meilleurs résultats.*

Un Conseil ECOFIN devrait se prononcer sur la proposition de la Commission avant la fin 2003. Compte tenu du fait qu'il s'agit d'un domaine de compétence nécessitant l'unanimité des Ministres, ce Conseil ECOFIN devra surmonter les divergences entre Etats, dont certains sont ouvertement opposés à l'extension de l'annexe H au logement privé<sup>61</sup>, pour que la proposition de la Commission soit adoptée.

### **2.3 Les financements communautaires**

L'ensemble des financements accordés par l'Union européenne se présentent soit dans le cadre des fonds structurels soit en dehors de ses fonds. Il ne faut en outre pas oublier les aides de la banque européenne d'investissement.

---

<sup>60</sup> COM (2003) 309 final

<sup>61</sup> Voir la réponse de l'Allemagne qui considère que la réduction de la TVA sur le logement privé n'est pas créatrice d'emploi, ni d'ailleurs un instrument efficace pour lutter contre le travail au noir.

### 2.3.1 Les fonds structurels<sup>62</sup>

Les fonds structurels permettent à l'Union européenne d'octroyer des aides financières à des programmes pluriannuels de développement régional négociés entre les régions, les Etats Membres et la Commission.

Le Fonds européen de développement régional (FEDER) finance des infrastructures, des investissements productifs pour créer de l'emploi, des projets de développement local et des aides aux PME dans des zones prédéfinies. Il contribue à aider les régions en retard de développement, celles en reconversion économique et en difficultés structurelles. Le Fonds social européen (FSE) favorise l'adaptation de la population active aux mutations du marché de l'emploi ainsi que l'insertion professionnelle des chômeurs et des groupes désavantagés, notamment en finançant des formations et de systèmes d'aide à l'embauche. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) intervient pour sa part dans des opérations de développement rural et l'IFOP, instrument financier d'orientation de la pêche, finance la réforme structurelle du secteur de la pêche.

#### 2.3.1.1. Les objectifs prioritaires

Plus de 90 % de ses fonds concerne trois objectifs prioritaires.<sup>63</sup>

- L'objectif 1 est celui d'un rattrapage des régions (selon la classification NUTS<sup>64</sup> II) en retard de développement qui ont un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Il s'agit de leur fournir des équipements de base qui font défaut et d'y favoriser les investissements afin de permettre le décollage des activités économiques. Une cinquantaine de régions sont concernées jusqu'en 2006<sup>65</sup>.
- L'objectif 2<sup>66</sup> soutient la reconversion économique et sociale dans les zones en difficulté structurelles qu'elles soient industrielles, rurales ou urbaines<sup>67</sup> autres que celles éligibles à l'objectif 1.
- L'objectif 3<sup>68</sup> vise à moderniser les systèmes de formation et à promouvoir l'emploi. Il couvre tout le territoire de l'Union à l'exception des régions objectif 1.

<sup>62</sup> Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les Fonds structurels. Modifié par :

Règlement (CE) n° 1447/2001 du Conseil, du 28 juin 2001 et Règlement (CE) n° 1105/2003 du Conseil, du 26 mai 2003

<sup>63</sup> idem

<sup>64</sup> Nomenclature commune des unités territoriales statistiques

<sup>65</sup> Décision 1999/502/CE de la Commission du 1<sup>er</sup> juillet 1999 établissant la liste des régions concernées par l'objectif 1 des fonds structurels pour la période 2000 à 2006

<sup>66</sup> Décision 1999/503/CE de la Commission du 1<sup>er</sup> juillet 1999 établissant un plafond de population par Etat membre au titre de l'objectif 2 des fonds structurels pour la période 2000-2006

<sup>67</sup> Décisions de la Commission établissant les listes des zones concernées :

Allemagne : décision 2000/201/CE

Autriche : décision 2000/289/CE modifié par 200/607/CE

Belgique : décision 2000/119/CE

Danemark : décision 2000/121/CE

Espagne : décision 2000/264/CE

Finlande : décision 2000/120/CE

France : décision 2000/339/CE modifié par 2001/201/CE

Italie : décision 2000/530/CE modifié par 2001/363/CE

Luxembourg : décision 2000/277/CE

Pays-bas : décision 2000/118/CE

Royaume-Uni : décision 2000/290/CE modifié par 2001/201/CE

Suède : décision 2000/220/CE

<sup>68</sup> Décision 1999/505/CE C(1999)1774 de la Commission fixe une répartition indicative par Etat membre des crédits d'engagement au titre de l'Objectif n° 3 des Fonds structurels.

Le FSE intervient pour les trois objectifs, le FEDER pour les objectifs 1 et 2 tandis que le FEOGA et l'IFOP interviennent uniquement pour l'objectif 1.

Les documents de programmation réalisés par chaque Etat dans le cadre de chaque objectif sont disponibles sur le site INFORÉGIO<sup>69</sup> de la DG « politique régionale » pour les objectifs 1 et 2 et de la DG « emploi et affaires sociales »<sup>70</sup> pour l'objectif 3.

### 2.3.1.2. Les programmes d'initiative communautaire

Les fonds structurels financent également dans une moindre mesure des programmes d'initiative communautaire. Il en existe 4 actuellement.<sup>71</sup>

- INTERREG III, financé par le FEDER, encourage les coopérations, les partenariats transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux pour favoriser l'aménagement équilibré de territoires .
- URBAN II, également financé par le FEDER, soutient des stratégies de réhabilitation de villes et quartiers en crise.
- LEADER +, financé par le FEOGA, soutient les stratégies locales de développement durable des territoires ruraux<sup>72</sup>. Les documents de programmation sont disponible sur le site de la DG "Agriculture".
- EQUAL, financé par le FSE, vise à éliminer les facteurs à l'origine des inégalités dans l'accès au marché du travail<sup>73</sup>. Les documents de programmation sont disponible sur le site de la DG « Emploi et affaires sociales ».

### 2.3.1.3. Les actions novatrices

Les fonds structurels - exception faite du FEOGA - financent enfin des actions novatrices<sup>74</sup>. L'idée de base est ici d'apporter aux régions l'espace d'expérimentation qui leur fait parfois défaut bien que nécessaire pour répondre aux défis de la société de l'information et accroître la compétitivité de leur économie. Les programmes d'action novatrices, dotés d'un budget de 1 milliard d'euro (soit 0.5 % des crédits des fonds structurels), financent l'élaboration des nouvelles stratégies et la phase expérimentale.

Trois thèmes de travail sont fixés pour 2000-2006 : l'innovation technologique, la société de l'information et enfin l'identité régionale et le développement durable.

---

<sup>69</sup> [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr.htm)

<sup>70</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/index_fr.htm)

<sup>71</sup> idem point 1

<sup>72</sup> Communication de la Commission 14 avril 2000 fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural.

<sup>73</sup> Communication de la Commission 14 avril 2000 établissant les lignes directrices de l'initiative communautaire EQUAL concernant la coopération transnationale pour la promotion de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail.

<sup>74</sup> Communication de la Commission COM(2001 )60 final « les régions dans la nouvelle économie » – orientation pour les actions innovatrices du FEDER pour 200-2006

#### 2.3.1.4. La place du logement dans les fonds structurels

Si les grandes lignes de ces politiques d'utilisation des fonds structurels, qui viennent d'être évoquées plus avant, ont pour base le décollage des activités économiques, la reconversion économique, l'emploi, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et le développement durable (urbain ou rural), le logement est un domaine pertinent pour ces questions et pour l'objectif de cohésion qui les sous-tend. En outre, la politique du logement est reflétée par les plans de mobilité et d'investissements en infrastructures, comme par exemple en Irlande.

Comme l'indique la Finlande, qui gère 4 programmes d'objectifs régionaux pour la période 2000-2006, bon nombre de projets ont un impact certain sur le logement. Ainsi notamment, la réhabilitation de bâtiments historiques ou industriels est soutenue même pour un usage résidentiel. La France et la Suède soulignent que les sociétés de logement sont impliquées dans divers projets soutenus par les fonds structurels. La France illustre son propos par divers exemples dont celui d'une société de logements sociaux (société HLM) en Martinique qui a obtenu un financement d'un projet d'adaptation d'équipements et d'aménagements urbains pour répondre à un besoin de meilleure qualité de vie des locataires. Une autre société HLM de la Région Languedoc-Roussillon, dans le cadre de l'objectif 2 a été épaulée pour un projet comportant notamment la sécurisation des halls d'entrée d'immeuble. On sait par ailleurs que de nombreux projets de démolition de logements sociaux et de renouvellement urbain de quartiers HLM sont cofinancés par le FEDER à hauteur de 45% des coûts éligibles.

En Belgique, 18 projets de développement d'énergies durables ont été adoptés dans le cadre du Phasing out de l'Objectif 1 (Hainaut). Parmi ceux-ci, on trouve un projet porté par la Société wallonne du logement "Habiter malin, charges en moins" qui vise à réduire la consommation énergétique dans les logements sociaux.

De plus, comme le souligne d'ailleurs le questionnaire déposé par les Pays-Bas, l'arrivée de nouveaux Etats qui se trouvent face à un challenge en matière de rénovation de leurs logements aura un impact important dans le débat de savoir si l'Union se doit d'intervenir pour financer des actions relevant du logement.

Pour le futur, la Suède considère que l'élargissement rendra la politique de cohésion d'autant plus importante sachant que les disparités socio-économiques entre Etats membres vont s'accroître considérablement. La Suède estime dès lors que l'élargissement requière une réforme des fonds structurels et que la majeure partie de ceux-ci devraient être affectés aux nouveaux Etats membres dont les standards de vie sont beaucoup plus bas que la moyenne des Etats membres actuels. Les Pays-Bas relèvent que certains acteurs (au sein de leur Etat et en dehors), notamment dans le cadre du Comité des Régions, souhaitent que la Commission réfléchisse à l'utilisation des fonds structurels pour le secteur du logement.

Deux programmes d'initiative communautaire sont susceptibles de concerner plus directement le logement : URBAN II et INTERREG III.

En complément au questionnaire principal, les rapporteurs ont sondé les opérateurs des différents programmes des initiatives communautaires URBAN II et INTERREG. La présentation qui suit reflète le contenu des réponses reçues dans ce cadre.

- URBAN II

Le « Cadre d'action pour un développement urbain durable » adopté par la Commission européenne le 28 octobre 1998<sup>75</sup> reconnaît l'importance de la dimension urbaine dans les politiques communautaires. Il vise à apporter une réponse plus globale de l'Union en direction du monde urbain. La Commission y pointe 4 grands enjeux :

- 1) la restructuration économique des villes par rapport à la mondialisation ;
- 2) l'inclusion sociale en milieu urbain ;
- 3) l'environnement urbain ;
- 4) la gouvernance (entre autres , la participation).

Le cadre d'action préconise l'adaptation des politiques, de la législation et du financement communautaires afin de favoriser la poursuite en commun de ces objectifs. Ce cadre a donc mené, entre autres, à la réforme des fonds structurels et des programmes dont URBAN.

Les trois axes principaux de ce programme sont :

- la régénération physique et environnementale ;
- la lutte contre l'exclusion sociale ;
- les actions en faveur des entreprises et de l'emploi.

La commission a établi une liste illustrant le type de mesures qui peuvent être financées<sup>76</sup>. Sont notamment cités : la régénération du bâti existant (sites dégradés, espaces publics, rénovation de bâtiments à des fins d'activité économique et sociale, surveillance des quartiers,...), l'emploi (aides aux entreprises, partenariat publics/privés, bureau de consultance,...), l'intégration des personnes exclues (enseignement, santé,...), les transports publics (réorganisation, sécurité,...), les déchets (recyclage,...), le bruit, les technologies de la société de l'information, gouvernance urbaine (indicateurs de durabilité locale, amélioration de services publics,...).

La commission insiste d'une part, sur la mise en œuvre d'approches intégrées ( questions économiques et sociales, transport, sécurité,...) nécessaires pour traiter les différents problèmes rencontrés sur le territoire concerné par le programme et d'autre part, sur le partenariat local. Un exemple est donné par l'Irlande. Le quartier Ballyfermot à Dublin est l'objet d'un programme de lutte contre l'exclusion sociale co-financé par URBAN II. Ce programme vise, par une approche intégrée associant les différents acteurs concernés, divers aspects de la dégradation sociale dont souffre le quartier : faible niveau de réussite scolaire, problèmes liés à la consommation de drogues, perte des liens familiaux, chômage de longue durée, services peu adaptés, urbanisme peu convivial,...

Ce contexte pourrait donc s'avérer favorable aux acteurs du logement même si les opérations en terme de logement ne bénéficient pas directement de ces subsides.

Le Programme URBAN II contient 6 priorités. Deux d'entre elles donnent particulièrement de l'importance à certaines dimensions du logement et à la contribution de celles-ci aux processus

---

<sup>75</sup> COM (1998) 605/final

<sup>76</sup> Communication de la Commission 28 avril 2000 définissant des orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable C(2000)141/04

de développement : l'amélioration des conditions de vie (entre autres par la rénovation de bâtiments et la création d'espaces verts) et la création de systèmes de gestion de l'énergie efficace et d'utilisation plus intensive d'énergies renouvelables.

L'Espagne, dont 10 villes bénéficient du programme URBAN II, relève que pour les logements, les subsides sont réservés aux rénovations des façades et ne peuvent être attribués à la rénovation de l'intérieur des bâtiments. La commission indique en effet<sup>77</sup> que le logement est exclu par les orientations URBAN. Les programmes d'initiative communautaire réalisés par les autorités locales des zones éligibles démontrent néanmoins leur adéquation avec le soutien éventuel des autorités locales et ou nationales en faveur du logement lorsqu'il est un facteur de crise urbaine.

Dans les autres Etats, les fonds bénéficient en partie à la rénovation des abords des logements. En Région wallonne de Belgique, 2 cités de logements sociaux (La Louvière et Mons) ont bénéficié de financements dans le cadre de ce programme communautaire. D'un point de vue physique, ce subside a permis d'améliorer le cadre de vie des habitants de la cité : rénovation d'une salle des fêtes, création d'aires de jeux, création et rénovation des espaces publics.

Enfin, la Finlande cite une expérience de médiation dans le secteur des logements sociaux qui est financée par l'Union. Il s'agit d'améliorer l'efficacité des relations entre sociétés de logement et locataires, ce qui permet par exemple de réduire le nombre d'expulsion, ...

D'une manière générale, les Pays-Bas relèvent que les acteurs du logement, en ce compris le secteur privé, bénéficient de réalisations qui n'existeraient pas sans les fonds européens dont ceux liés à URBAN II.

- INTERREG.III<sup>78</sup>

La présence de frontières sépare économiquement, socialement et culturellement les communautés frontalières ce qui fait obstacle à une gestion cohérente des territoires.

3 volets sont prévus :

- La coopération transfrontalière concerne des zones NUTS III et vise notamment la promotion du développement urbain, rural ou côtier (réalisation de diagnostics de territoire par exemple) ou encore l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables ;
- La coopération transnationale vise à promouvoir un haut degré d'intégration territoriale au sein de vastes groupements de régions. 13 groupements existent. Les études stratégiques de développement territorial, la promotion des technologies dans les administrations locales, la promotion de l'environnement mais aussi la gestion des risques dans les zones sujettes à catastrophes naturelles sont concernées ;
- La coopération interrégionale porte sur la mise en réseau, le transfert d'information, d'expériences, de pratiques visant à améliorer les outils de développement régional.

---

<sup>77</sup> Communication (2002) 308 final et Communication (2000) 141/04

<sup>78</sup> Communication de la Commission du 28 avril 2000 fixant les orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen modifiée par Communication C 239, 25.8. et complétée par la Communication du 7 mai 2001, " [La coopération interrégionale](#) ", Volet C de l'Initiative communautaire Interreg III C(2001)1188 final

Les réponses reçues reflètent particulièrement sur ce point deux visions différentes des aides européennes. Pour certains Etats, le logement n'est en rien concerné par ce programme alors que pour d'autres, les institutions actives dans le secteur du logement peuvent tout à fait être partenaires des projets subsidiés.

Il semble bien que les projets ayant trait au logement de manière indirecte sont rares mais ils existent et concernent le développement urbain, l'utilisation de l'énergie ou de matériaux spécifiques.

Le projet EUROPOLIS, par exemple, regroupe 15 partenaires de France, d'Allemagne, de Belgique et du Royaume-Uni. L'objectif est de travailler ensemble sur des projets concrets et d'essayer de nouvelles pratiques de développement durable. La production de nouveaux outils de maîtrise de la croissance urbaine est au centre de la démarche qui doit englober les aspects fonciers, économiques et sociaux.

### **2.3.2 Les programmes communautaires**

En dehors des fonds structurels, l'Union européenne développe aussi des programmes propres qu'elle gère directement en fixant les objectifs et en sélectionnant les projets rentrés suite aux appels d'offre.

Les critères d'éligibilité et de sélection ainsi que le montant de la subvention varient d'un programme à l'autre.

Tous les appels à projet concernant les programmes communautaires sont publiés au Journal officiel et sont diffusés via le site Europa de l'Union européenne.

Les Pays-bas rappellent le programme SAVE II qui a été concrétisé notamment par le projet « ENERGYLINK » en 1998, ayant pour objet l'échange de savoir en matière d'économie d'énergie entre une région d'Italie, une région d'Allemagne, les Pays-bas et le Danemark.

Le projet « GREENSCOM » concernait la Finlande, l'Allemagne, la Suède et la France et a permis une étude relative à l'impact positif de la participation et de l'information du public lors de la création de zones vertes.

Ailleurs, des expériences sont également soutenues en vue d'introduire les technologies de l'information et de la communication (TIC) au sein des logements sociaux.

L'Irlande souligne à juste titre que les programmes de recherche liés à l'énergie et aux technologies ont un impact sur le logement lorsqu'ils font par la suite l'objet d'applications dans l'industrie du bâtiment ou dans les institutions actives en matière de logement. Ainsi, il importe d'être notamment attentif au 6ème programme cadre de recherche communautaire<sup>79</sup> qui est aussi accessible aux utilisateurs potentiels des technologies. Ce programme inclut divers thèmes dont le développement durable (eco-construction,..).

---

<sup>79</sup> Décision 1513/2002/CE du parlement et du conseil du 27 juin 2002

### **2.3.3 La Banque européenne d'investissement (BEI)**

La BEI s'intéresse aux organismes ou aux entreprises des secteurs public ou privé qui portent un projet contribuant à la réalisation d'un objectif économique de l'Union européenne.

Ainsi, la banque analyse les projets qui participent au développement des régions assistées, à l'amélioration de l'environnement naturel ou urbain, au développement de la société de l'information,...

La banque finance notamment les projets d'aménagement visant une utilisation plus rationnelle de l'énergie ou faisant appel à des énergies renouvelables. On sait également qu'elle finance des projets de rénovation urbaine des quartiers en difficulté à travers des prêts globaux au logement social.

La Finlande fait ainsi état d'un accord entre la BEI et le fonds public du logement visant le financement de construction et de réhabilitation de bâtiments. Il s'agit d'un projet pilote qui permet de fixer des lignes de conduite pour le financement de projets dans le secteur de la production de logement. A l'issue de ce projet, la BEI pourrait se montrer favorable à une intervention dans d'autres projets similaires.

La Région wallonne de Belgique, quant à elle, lancera prochainement un vaste plan de rénovation de son parc de logements sociaux. Celui-ci concernera environ un 1/3 du parc (plus de 30.000 logements). Les instances wallonnes sont actuellement en négociation avec la BEI pour que celle-ci finance, pour partie, ce plan au moyen d'un prêt.

### **3. LES PRODUITS**

#### **3.1 Les produits de la construction**

La directive du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction (89/106/CEE) a pour but de créer un véritable marché commun des produits de la construction en harmonisant les législations nationales quant aux exigences essentielles de ces produits. A cet effet, elle érige un cadre européen de règles et de normes applicables aux produits de la construction, lesquels portent le marquage CE lorsqu'ils sont conformes.

Elle prévoit que les produits destinés à la construction doivent respecter six exigences essentielles : résistance mécanique, sécurité en cas d'incendie, santé, sécurité d'utilisation, protection contre le bruit, économie d'énergie. Ces exigences essentielles sont précisées en première instance par des documents interprétatifs élaborés par des comités techniques, puis développées par la voie de spécifications techniques. Celles-ci peuvent consister en :

- des normes harmonisées européennes adoptées par les organismes européens de normalisation (CEN et/ou CENELEC) ;
- des agréments techniques européens réalisés par l'"European Organisation of Technical Approvals", regroupant les organismes d'agrément nationaux, appréciant l'aptitude d'un produit à l'usage prévu.

Seuls les produits de construction conformes a) aux normes nationales transposant les normes harmonisées, b) à un agrément technique européen ou, faute de ceux-ci, c) aux spécifications techniques nationales qui respectent les exigences essentielles, peuvent bénéficier du marquage "CE". Ainsi les ouvrages portant le marquage "CE" satisfont aux exigences essentielles.

Au travers du questionnaire, on constate que les États membres ont, nonobstant certaines réserves<sup>80</sup>, largement transposé la directive dans l'ordre juridique national. L'impact de ce processus de normalisation européenne est apprécié de façons diverses. L'Irlande, par exemple, se réjouit du remplacement des standards nationaux par des standards européens harmonisés pour les produits de la construction. Cela conduit en effet à une élimination progressive des contraintes techniques qui entravent l'exportation des produits de la construction fabriqués en Irlande. Avec environ 50% des produits de la construction issus de l'importation, ce système concourt également à contenir les prix proposés par les promoteurs mis en concurrence dans le cadre de l'exécution des programmes de construction de logements sociaux. Le Portugal, pour sa part, s'attend à ce que la transposition de la directive joue un rôle positif sur les conditions de santé et de sécurité en matière de logement, ainsi que sur la qualité des constructions. Plusieurs initiatives en liaison avec la directive "produit de la construction" sont citées : révision de la réglementation portugaise en matière de bâtiments, apposition du marquage CE sur les produits de la construction et marquage des produits de construction susceptibles d'être en contact avec l'eau potable (en conformité avec le Système européen d'acceptation).

---

<sup>80</sup> Voir réponse de la France qui met en opposition la volonté d'ouverture du marché des produits de la construction et la réalité de ses besoins. Est ainsi cité l'exemple de la dispersion des centres de production –répondant à la nécessité des les rapprocher des centres de consommation– qui rend l'organisation des contrôles liés au marquage CE très problématique.

La Finlande a transposé la directive une première fois dans le courant des années 90 et prépare actuellement une nouvelle transposition qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Le fait que l'implémentation de la directive ait été postposée s'explique par les retards pris dans l'adoption des normes harmonisées et des agréments techniques européens. Relevons à cet égard qu'à l'heure actuelle, 79 normes harmonisées et 98 agréments techniques ont été adoptés<sup>81</sup>. La Finlande estime, qu'au vu du nombre très important de normes harmonisées qui doivent encore être adoptées, il est nécessaire d'accélérer le processus européen de normalisation en y accordant les moyens humains et financiers nécessaires.

Le Royaume-Uni, quant à lui, soutient activement ce processus. Le Gouvernement organise systématiquement des réunions avec les représentants de la construction préalablement à la publication de chaque nouvelle norme harmonisée. Des rencontres avec le secteur de la vente se tiennent également régulièrement afin de préparer la mise en œuvre de ces nouvelles normes de construction.

### **3.2 La politique énergétique**

Le Conseil européen de l'Energie a adopté le 25 novembre 2002 la directive 2002/91/CE sur la performance énergétique des bâtiments. Cette directive constitue un pas important dans la stratégie de l'Union visant à réduire la consommation d'énergie et à assurer sa sécurité d'approvisionnement, et donc diminuer sa dépendance vis-à-vis des sources d'énergie externes. Cette directive, qui doit être transposée en droit national avant janvier 2006, prévoit :

- la fixation d'une méthodologie pour le calcul de la performance énergétique des bâtiments ;
- l'application de normes minimales en matière de performance énergétique dans tous les bâtiments neufs et les bâtiments existants qui font l'objet de travaux de rénovation importants ;
- un système de certification qui indiquera la performance des bâtiments et qui devra être affiché ;
- l'inspection et l'évaluation des chaudières et installations de chauffage et de réfrigération.

Le logement se situe bien évidemment au centre de ces mesures. Il est en effet estimé que les logements contribuent, pour leur fabrication, puis par leur utilisation, à près de 30% de la production de gaz à effet de serre. L'amélioration significative de la qualité thermique des logements et l'utilisation parcimonieuse des ressources énergétiques se présentent dès lors comme des centres d'attention majeurs si l'on veut atteindre l'objectif de Kyoto, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 7,5% d'ici 2012. Lors du 3<sup>ème</sup> Colloque des

---

<sup>81</sup> La liste des normes harmonisées est disponible sur le site du Centre européen de Normalisation (CEN) (voir <http://www.cenorm.be> et <http://europa.eu.int/comm/enterprise/construction/internal/specdef/stanlist.htm>) et la liste des agréments techniques européens accordés dans le cadre de guides d'agrément ou d'agréments techniques spécifiques est disponible sur le site de la European Organisation for Technical Approvals (EOTA) (voir [http://www.eota.be/html/issued\\_eta.htm](http://www.eota.be/html/issued_eta.htm)). Pour le rapport de progression des normes harmonisées candidates (disponibles, au vote, en projet...) voir <http://qc.met.wallonie.be/normes/doc/progrhen.pdf>

Ministres européens sur le logement durable<sup>82</sup>, les Ministres ont largement confirmé ce point de vue.

Concrètement, pour les logements, les obligations seront de 3 ordres :

- En cas de construction neuve, des exigences minimales de performance énergétique devront être respectées ;
- En cas de vente ou de location, le propriétaire devra fournir à l'acheteur ou au locataire une information sur la performance énergétique de son bâtiment ;
- Les chaudières et les systèmes de climatisation devront être contrôlés par des organismes indépendants désignés par l'Etat.

Les questionnaires complétés indiquent que, bien entendu, le processus de transposition de la directive diffère d'un Etat à l'autre. Certains Etats ont pris des mesures dès 2002. C'est le cas de l'Allemagne (performance énergétique dans le cas des nouvelles constructions), de l'Irlande (standards de performance technique pour les nouvelles constructions et la rénovation des logements) ou du Royaume-Uni (sont inclus dans les normes de construction des exigences ainsi que des guides visant la limitation de la consommation énergétique). Les Pays-Bas possédaient déjà des normes relatives à la performance énergétique des nouveaux bâtiments. En Finlande, des normes relatives à l'isolation thermique et à la ventilation des bâtiments sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2003. Elles comportent notamment une méthode de calcul de la performance énergétique des bâtiments qui est le fruit d'une réflexion étalée sur plusieurs années et donc préalable à l'entrée en vigueur de la directive. La transposition de la directive sera complète dès lors que des exigences de performances énergétiques auront été établies et que la méthode de calcul aura été adaptée aux prescrits de la directive européenne. Enfin, les Région wallonne et flamande de Belgique insistent sur la nécessité de préparer l'implémentation de la directive par la sensibilisation et la consultation des différents intervenants (concepteurs, industries, entrepreneurs, organisations de consommateurs,...).

En sus de l'implémentation de la directive, certains Etats nous informent d'actions qu'ils entreprennent pour améliorer la durabilité des logements. Le Grand-Duché du Luxembourg entend introduire sous peu le carnet de l'habitat, lequel constituera un outil prioritaire pour l'essor d'un logement plus durable. Chaque propriétaire pourra ainsi demander à un expert d'établir une "radiographie" de son immeuble (salubrité, hygiène, santé, consommation d'énergie,...). Pour chaque nuisance ou déféctuosité constatée, l'expert recommandera des mesures pour y remédier. La révision de la politique énergétique du Royaume-Uni a fait récemment l'objet d'un Livre blanc (24 février 2003). Celui-ci marque notamment l'intention du Gouvernement d'augmenter, avant la fin de la décennie, les standards de performance énergétiques prescrits par les normes de la construction ou d'améliorer notablement les standards d'efficacité des chaudières.

Dans une autre sphère d'action, on sait par ailleurs que la plupart des Etats ont mis en œuvre des aides visant à inciter les particuliers à réduire leur consommation énergétique<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Genval (Belgique), 27-28/06/2002. Le Communiqué final du colloque est téléchargeable à l'adresse [http://mrw.wallonie.be/dgatlp/logement/logement\\_euro/Pages/Reunions/Genval/Colloque.htm](http://mrw.wallonie.be/dgatlp/logement/logement_euro/Pages/Reunions/Genval/Colloque.htm)

<sup>83</sup> Voir le rapport "les politique de logement durable en Europe" commandité par la Belgique en vue du 3<sup>ème</sup> Colloque des Ministres européens sur le logement durable (voir [http://mrw.wallonie.be/dgatlp/logement/logement\\_euro/Pages/Reunions/Genval/Colloque.htm](http://mrw.wallonie.be/dgatlp/logement/logement_euro/Pages/Reunions/Genval/Colloque.htm))

Enfin, dans ce domaine comme dans d'autres, il est tout à fait souhaitable que les Etats mettent en commun leurs expériences relatives à la mise en œuvre de la directive. C'est l'ambition du Kyoto buildings project, mis sur pied sous les auspices du réseau européen des instituts de recherche en bâtiments (ENBRI<sup>84</sup>). L'objectif de ce projet est de mettre en commun les résultats des recherches qui visent à apporter des réponses aux défis posés par la directive sur la performance énergétique des bâtiments<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> European network of Building research Institute

<sup>85</sup> Pour plus d'informations, voir <http://www.kyotobuildings.org>

### **3. CONCLUSIONS**

En clôturant leurs travaux, les rapporteurs sont conscients des limites de l'exercice auquel ils viennent de se livrer. Ce document n'est pas achevé et ils se demandent s'il pourrait l'être. En effet, confrontés au manque de transversalité qui peut exister d'une part entre les différents départements ministériels de certains Etats membres et d'autre part au sein même des différentes directions générales de la Commission européenne, il ne leur a pas été facile, sur base des seuls renseignements fournis par les Focal Point nationaux, de rédiger un rapport global. Il leur a donc fallu rechercher par d'autres moyens des sources d'information. A cet égard, ils tiennent à remercier Monsieur Hubert VAN EYK, qui a initié l'idée d'un tel rapport et tous ceux qui de près ou de loin, peu ou prou, les ont aidés dans leur cheminement au sein du labyrinthe européen. Incontestablement, ces différentes informations leur ont permis de progresser mais sans doute de façon encore insatisfaisante.

Mais l'état d'avancement de cette réflexion leur permet d'ores et déjà d'avoir le sentiment que rien n'empêche la Commission européenne d'aider les Ministres européens du Logement à alimenter leur réflexion par des rapports divers tels que celui-ci. D'autant qu'ils s'aperçoivent que l'Union européenne affiche son combat en faveur de l'inclusion sociale et donc contre la pauvreté, à un moment où dans certains centres urbains, la première ou l'une des principales causes de pauvreté est le logement.

A quel titre, alors qu'à certains endroits du territoire européen existant et de celui étendu de demain, l'explosion sociale couve, l'Union européenne peut-elle, à la lecture de l'introduction de ce rapport, refuser une lecture constructive et responsable du concept dynamique de subsidiarité et/ou d'utiliser la méthode ouverte de coordination et les points de convergence politique des Ministres européens du Logement, pour rester sourde aux appels multiples formulés par ces mêmes responsables depuis plusieurs années ? L'Europe veut-elle politiquement assumer la responsabilité de continuer à paupériser des centres urbains sous prétexte que si le logement - compétence non communautaire - devait à un titre ou à un autre bénéficier de la manne communautaire, celle-ci n'y suffirait pas ? Cette abstention, qui n'est pas d'ordre juridique, l'Europe en fera-t-elle aussi bénéficier les Etats adhérents ? Tourner autour et aux alentours, en parler sans y toucher, en se retranchant inexactement mais consciemment derrière une absence de compétence communautaire plutôt que d'obliger ses services à exercer leurs compétences pour réaliser les objectifs assignés par le Traité, l'Europe n'assume pas sa responsabilité politique en matière de logement et par là même dessert cette politique.

En combinant les réflexions de Jean-Paul FITOUSSI à propos de l'avenir du service public et de Jacques ATTALI sur la nouvelle utopie de la fraternité, nous pouvons conclure ainsi : jamais les citoyens européens n'ont eu autant besoin, au quotidien, de lien social comme point de repère. La « Journée européenne du voisin » en atteste. Si l'individualisme a libéré les citoyens, il a aussi accru la fragilité de leur destin. Si nous ne voulons pas attendre que le possible devienne impérieux, il convient donc de susciter une autre dialectique entre politiques communautaires et politiques internes en matière de logement au moyen de nouvelles formes de réflexion.

**Sébastien FONTAINE**  
**Florence GRAVAR**  
**Alain GUILLOT-PINGUE**

**Charles MERTENS**  
**Yves SCHREEL**  
**Pol ZIMMER**

## **Webographie**

**Rencontre annuelle des Ministres du Logement de l'Union européenne** (Communiqués finaux, rapports de synthèse,...).

[http://mrw.wallonie.be/dgatlp/logement/logement\\_euro](http://mrw.wallonie.be/dgatlp/logement/logement_euro)

**Statistiques sur le logement dans l'Union européenne**

<http://mrw.wallonie.be/dgatlp/HousingStats>

**DG "Emploi et Affaires sociales"**

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/index_fr.htm)

**Inforegio**

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr.htm)

**Secrétariat général de la Commission – Aides d'Etat**

[http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/state\\_aids](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids)

**Portail d'accès au droit de l'Union européenne**

<http://europa.eu.int/eur-lex/fr/index.html>

**Synthèse de la législation de l'Union européenne**

[http://europa.eu.int/scadplus/scad\\_fr.htm](http://europa.eu.int/scadplus/scad_fr.htm)

**Convention européenne**

<http://european-convention.eu.int>

**Charte des droits fondamentaux**

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/charte/index\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_fr.html)

**CECODHAS** (Comité européen de Coordination de l'habitat social)

<http://www.cecodahas.org>

**Forum européen du Logement**

<http://www.europeanhousingforum.com>

**Portail "Union pour l'habitat et Europe"**

<http://www.union-habitat.org/europe>