



Le Magazine de la FEANTSA - Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL

# Sans-abri en Europe

Automne 2008

**Droit au logement :  
des clés pour avancer**



FEANTSA



## Dans l'attente du miracle espagnol : réflexions concernant le rapport de visite de l'Organisation des Nations Unies

Par Guillem Fernández<sup>1</sup>, économiste, Associació ProHabitatge

Le Rapporteur spécial de l'ONU sur le logement convenable, M. Miloon Kothari, a fait une visite en Espagne en novembre 2006 à l'invitation du gouvernement espagnol. La fonction de Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable a été créée à la suite de la Résolution 2000/9 de la Commission des Nations unies sur les droits de l'homme. Le mandat du Rapporteur spécial est centré sur l'évaluation du droit à un logement convenable dans le cadre du droit à un niveau de vie suffisant évoqué à l'article 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de l'Organisation des Nations Unies et à l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>2</sup>.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et les obligations qui y sont rattachées sont entrés en vigueur en Espagne le 27 juillet 1977. En outre, l'Espagne a ratifié d'autres traités internationaux contenant des dispositions qui concernent le logement, comme la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (articles 13 et 14.2), la Convention de 1989 sur les droits de l'enfant (art. 27.3) et la Convention de 1965 sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale (art. 5.e). L'article 47 de la Constitution espagnole de 1978 fait très précisément référence au droit à un logement décent et convenable :

« Tous les Espagnols ont le droit de jouir d'un logement décent et convenable. Les autorités promouvoir les conditions nécessaires et établiront les normes adéquates afin de rendre ce droit effectif, en réglementant l'utilisation de la terre en accord avec l'intérêt général afin d'empêcher la spéculation. La communauté aura une part des bénéfices découlant des politiques d'urbanisme des entités publiques »

### QUE DIT LE RAPPORT ?

Trente ans plus tard, les conclusions du Rapporteur de l'Organisation des Nations Unies sont alarmantes, ce qui est un paradoxe par rapport au potentiel de l'article 47. Les problèmes suivants en relation avec la violation du droit au logement ont été soulevés :

#### • Logements inoccupés

Le nombre de logements construits a dépassé les 600.000 unités par an depuis 2001, pour atteindre 800.000 unités en 2005. Ce chiffre équivaut à ceux de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni combinés. Mais outre ce chiffre frappant, il convient de remarquer que le chiffre officiel de logements inoccupés en Espagne a atteint 3.091.596 en 2001, soit 25.5% de plus qu'en 1991.

#### • La pénurie de logements sociaux, en particulier de logements locatifs

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, les logements sociaux à louer représentaient à peine 6.3% de toutes les logements, comparé à la moyenne européenne de 13.7%<sup>3</sup>.

#### • La faisabilité budgétaire

Le prix des logements a augmenté de 202% entre 1995 et 2007. La croissance des revenus de la population n'a cependant pas été à la mesure de cette augmentation<sup>4</sup>. On estime que le prix des logements a augmenté de 86.4% entre 1997 et 2002, alors que les salaires n'ont augmenté que de 15%.

Le rapport souligne les problèmes particuliers suivants :

#### • La spéculation

Selon la Banque d'Espagne, le prix des terrains a augmenté de 500% et le prix des logements de 150% entre 1998 et 2005. En outre, l'arrivée de l'Euro a facilité le blanchiment d'argent via le secteur de la construction.

#### • La corruption

Il est précisé dans le rapport que le manque de ressources des collectivités locales a contribué à l'utilisation du réaménagement du territoire comme source de financement des partis politiques. Il est également indiqué dans le rapport que certains politiques et certains fonctionnaires ont tiré parti de cette situation à leur avantage personnel.

#### • Le harcèlement lié au logement

Ce phénomène touche, entre autres, les locataires vivant dans des logements sujettes à d'anciens contrats de bail (qui précisent la durée indéfinie de l'accord à des prix très en dessous du prix du marché) ou des locataires de logements qui peuvent faire l'objet d'un changement d'usage (hôtels, bureaux, etc.).

Dans ce contexte, les groupes les plus touchés par la politique du logement au cours des 30 dernières années ont été les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les handicapés, les Roms, les immigrants et les personnes sans-abri. Selon les estimations officielles, 21.900 personnes font partie de ce dernier groupe. De plus, les données issues du recensement font apparaître qu'il y a en Espagne 112.824 personnes qui ne disposent pas de l'eau courante dans leur maison, 13.002 personnes vivant dans des bâtiments insalubres, 13.660 personnes vivant dans des conditions qui laissent à désirer, et 25.839 vivant dans des mauvaises conditions<sup>5</sup>.

Le rapport du Rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies dépeint un tableau sombre, qui révèle que nous n'avons pas réussi à remplir les trois missions claires<sup>6</sup> découlant de l'article 47 de la Constitution espagnole : c'est-à-dire de protéger, de promouvoir et de garantir le droit au logement. Et que nous n'avons pas non plus rempli notre mission de ne pas violer ce droit, principalement parce que nous n'avons pas réussi à promouvoir les « conditions nécessaires » ou les « réglementations pertinentes », ni évité la « spéculation ». En définitive, ces facteurs ont rendu le droit à un logement décent et convenable difficile à réaliser pour une grande partie de la population. Il ne

'Le chiffre officiel de logements inoccupés en Espagne a atteint 3.091.596 en 2001, soit 25.5% de plus qu'en 1991.'

1 Courriel: [gfernandez@prohabitatge.org](mailto:gfernandez@prohabitatge.org)

2 Derecho a la Vivienda y políticas habitacionales. Informe de un desencuentro. Observatori DESC, janvier 2008

3 Derecho a la Vivienda y políticas habitacionales. Informe de un desencuentro. Observatori DESC, janvier 2008

4 Derecho a la Vivienda y políticas habitacionales. Informe de un desencuentro. Observatori DESC, janvier 2008

5 [http://www.leantsa.org/files/national\\_reports/spain/statistics\\_report\\_spain\\_2006.pdf](http://www.leantsa.org/files/national_reports/spain/statistics_report_spain_2006.pdf)

6 Juli Ponce, Prologue version espagnole. Housing Rights and Human Rights, Padraic Kenna. Associació ProHabitatge, juin 2006.



s'agit pas uniquement de la responsabilité du gouvernement, puisque l'état espagnol est décentralisé et compte 17 communautés autonomes et 8.000 municipalités qui ont des compétences ayant une influence directe sur la politique du logement en vertu des articles 148 et 149 de la Constitution espagnole.

### PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Voilà le résultat en ce qui concerne la mission de l'Organisation des Nations Unies au sujet du droit au logement après 30 ans de démocratie en Espagne. Que nous réserve l'avenir? Le rapport du Rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies cite la nouvelle législation 8/2007 sur les terrains du gouvernement central et la récente approbation du Code de construction technique concernant les énergies renouvelables comme exemple de bonnes pratiques. En outre, le Ministère du logement est actuellement en train de procéder à des changements à la législation sur la propriété horizontale, au code de procédure civile et à la législation sur le crédit bail urbain. L'un des objectifs est de faciliter les procédures d'expulsions légales comme argument pour donner une impulsion au marché locatif, mais nous espérons que le gouvernement développera davantage de politiques de prévention. Il convient également de préciser que les gouvernements espagnols successifs n'ont pas ratifié la Charte sociale européenne révisée de 1996, et qu'ils n'ont pas signé ni ratifié le Protocole additionnel de 1995 instituant le système qui prévoit les réclamations collectives. Il s'agit d'un obstacle qui empêche l'application effective du droit au logement. Parvenir à un engagement européen plus important en matière sociale est l'une des principales « tâches inaccomplies » de l'exécutif espagnol.

Le Rapporteur spécial cite également des expériences au Pays Basque et en Catalogne comme étant de bonnes pratiques. Ces communautés autonomes nous montrent deux stratégies distinctes qui ont pour objectif de parvenir au même droit. Au Pays Basque, le nouveau projet de législation en matière de logement s'inspire du modèle écossais, qui impose d'assurer le droit au logement de ses citoyens de manière légale d'ici 2012. Il apparaît néanmoins que l'initiative n'a pas remporté suffisamment de consensus politique jusqu'à présent. De son côté, la Catalogne a approuvé la législation 18/2007 sur le droit au logement, qui ne reconnaît pas l'opposabilité du droit au logement par les tribunaux, mais a été combinée au niveau politique avec le Pacte national de logement 2007-2016 avec les promoteurs immobiliers, les associations professionnelles, les partis politiques et les institutions sociales dans un pari de parvenir aux objectifs via un consensus le plus large possible. Cette loi comprend des mesures comme le titre V « sur la politique de protection du logement public », basée sur la législation française de *Solidarité et Renouveau Urbain* 2000 (SRU), le titre IV « sur la protection des consommateurs et des utilisateurs de logements », et l'article 45 qui est une transposition des Directives européennes anti-discrimination, liant ainsi les droits civils et politiques aux droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, « Toutes les personnes doivent pouvoir avoir accès à une habitation et l'occuper, pour autant qu'elles respectent les exigences légales et contractuelles applicables à toute relation légale, sans être l'objet de discrimination, qu'elle

soit directe ou indirecte, ou de harcèlement. » Le harcèlement est entendu comme « toute action ou omission impliquant un abus de droit dont l'objectif est de harceler des personnes pour interrompre l'utilisation paisible de leur habitation et dont l'objectif est de créer un environnement qui leur est hostile en termes matériels, personnels ou sociaux, avec pour but ultime de les forcer à prendre une décision contraire à leur volonté en ce qui concerne le droit d'occuper l'habitation à laquelle ils ont droit. Dans le but de la présente législation, le harcèlement en matière de logement constitue une discrimination. Le refus injustifié du propriétaire d'une habitation de procéder au recouvrement du loyer est un signe de harcèlement lié au logement. »

Ces deux communautés autonomes peuvent donc être considérées comme étant à la pointe en termes législatifs en ce qui concerne le droit au logement en Espagne. Mais nous sommes tous conscients que pour rendre une loi effective, il est nécessaire d'avoir un budget pour permettre son développement, et la volonté politique est encore plus vitale. Nous arrivons à présent à la fin de ce que l'on a appelé le « miracle espagnol ». La croissance espagnole s'est basée sur deux piliers au cours de la dernière décennie : le secteur de la construction et la consommation intérieure. Des signes clairs d'un refroidissement de la consommation intérieure sont apparus en 2008, en particulier dans la construction, et plus particulièrement dans la construction de logements. Selon le groupe Euroconstruct<sup>7</sup>, les prévisions pour 2008 et 2009 font apparaître un allongement du « reajustement » avec une chute de la production d'au moins 15% (un grand parc de logements à vendre, mais une tendance limitée des banques à financer l'achat de maisons, et un chômage croissant). Pour l'instant, le secteur de la construction résiste à des baisses de prix majeures qui, selon plusieurs agences, devraient aller de 20% à 30% sur les 4 années à venir<sup>8</sup>. De leur côté, les administrations gouvernementales vont fortement souffrir, puisque 10% des revenus totaux du gouvernement proviennent des transactions immobilières et que 22% des ressources des gouvernements locaux sont liées à ces transactions<sup>9</sup>.

Ce contexte impose une réflexion approfondie au niveau politique et au niveau professionnel sur la question de savoir pourquoi la pauvreté n'a pas décliné au cours de la période de croissance économique, et se situe encore autour de 19,9% de la population totale. Ou nous sommes-nous trompés?

Afin que le droit au logement devienne une réalité, il est nécessaire que le gouvernement intervienne davantage, et il est surtout important de reformuler la politique de logement dans un nouveau cadre d'étude plus général. En effet, cette politique est touchée par des aspects comme le régime des droits de la propriété, le régime de financement des logements, le régime des infrastructures résidentielles, le régime des réglementations et le régime des subventions publiques/des logements publics.<sup>10</sup> Pour paraphraser Einstein: « Si vous souhaitez obtenir des résultats différents, arrêtez de faire encore et toujours les mêmes choses. » Entre temps, il y a encore des gens qui attendent un miracle.

7 Rapport Euroconstruct, juillet 2008.

8 An adverse global scenario intensifies the slowdown of the Spanish economy, José Luis Escrivá, BBVA Study Service, July 2008

9 Politique de logement public, Miguel Angel Cancelo, Gouvernement basque, 31 mai 2008. Séminaire: Comment garantir un logement décent?

10 Housing Law and Policy in Ireland, Padraic Kenna, Clarus Press, April 2006