



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

28 janvier 2015

Pièce n°1

Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Irlande
Réclamation n° 110/2014

RECLAMATION

Enregistrée au secrétariat le 18 juillet 2014

A l'attention du
COMITE EUROPEEN DES DROITS
SOCIAUX

Conseil de l'Europe, Strasbourg
F r a n c e

**RECLAMATION
COLLECTIVE**

présentée en application du Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives, ainsi que des articles 23 et 24 du Règlement intérieur du Comité

par la

FIDH

**(Fédération internationale des
Ligues des Droits de l'Homme)**

contre

l'Irlande

18 juillet 2014

TABLE DES MATIERES

I. PARTIES	3
II. EXPOSE DES VIOLATIONS ALLEGUEES	4
II. I. Jurisprudence du Comité européen des droits sociaux	4
II.II. Manquements aux obligations prescrites par la Charte sociale européenne et la Charte sociale européenne révisée	6
III. OBJET DE LA RECLAMATION	9
A. Non-intégration des droits consacrés par la Charte dans le cadre juridique, politique et administratif régissant le logement social en Irlande	9
B. Non-conformité de certains logements sociaux au regard de la Charte et de la Charte révisée en termes d'adéquation aux besoins, d'habitabilité et de caractère approprié	12
C. Non-respect des droits consacrés par la Charte en matière de réhabilitation	38
IV. RESUME	50
V. ANNEXES	51

I. PARTIES

Etat partie

L'Irlande a signé et ratifié la Charte sociale européenne révisée (CSER), et a accepté le système de réclamations collectives le 4 novembre 2000. Elle avait signé la Charte sociale européenne de 1961 le 18 octobre 1961 et l'avait ratifiée le 7 octobre 1964.¹

Organisation auteur de la réclamation

La présente réclamation est formée par la Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), organisation habilitée à présenter des réclamations collectives au titre de l'article 1(c) du Protocole additionnel de 1995. La FIDH est une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe. Elle figure actuellement, aux termes d'une décision prise par le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale lors de sa 129^e réunion, sur la liste des organisations internationales non gouvernementales habilitées à présenter des réclamations collectives alléguant de violations de la Charte sociale européenne, pour la période comprise entre le 1^{er} juillet 2014 et le 30 juin 2018.

Etant donné qu'il n'existe pas en Irlande d'organisation officielle regroupant les locataires du secteur privé ou les locataires de logements sociaux, la réclamation s'appuie sur des études réalisées par un certain nombre de centres juridiques, d'organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine du logement, d'organismes impliqués dans le développement communautaire et de chercheurs universitaires. Elle n'entend nullement minimiser le travail précieux qu'accomplissent avec dévouement les agents de l'Etat et des collectivités locales, ni l'engagement des associations et groupes communautaires qui s'emploient inlassablement à améliorer le sort des occupants de logements sociaux en Irlande.

1 Informations disponibles sur le site http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/SignaturesRatifications_en.pdf

II. EXPOSE DES VIOLATIONS ALLEGUEES

La présente réclamation collective soutient que le Gouvernement irlandais n'a pas assuré d'une manière satisfaisante l'application d'un certain nombre de dispositions de la Charte sociale européenne révisée (« la CSER » ou « la Charte »), notamment pour ce qui concerne les logements sociaux et les droits que possèdent en la matière plusieurs catégories de personnes.

Elle porte sur les violations alléguées des articles ci-après :

Article 11: Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre.

Article 16: La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement.

Article 17: Les enfants et les adolescents ont droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée.

Article 30: Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Article E: Non-discrimination.

II.I. Jurisprudence du Comité européen des droits sociaux

L'Irlande a ratifié les articles susmentionnés, mais n'a pas ratifié l'article 31 de la CSER. La jurisprudence du Comité européen des droits sociaux (ci-après « le Comité » ou « le CEDS ») relative à l'article 16 s'intéresse aux normes d'adéquation des logements occupés par des familles, même si le Comité a indiqué que les enfants (fussent-ils en situation irrégulière) devaient disposer d'un toit.² Le Comité a également indiqué qu'aux fins de

² Il a été établi dans la réclamation n° 47/2008 *DCI c. Pays-Bas* que les Etats parties devaient s'assurer que les expulsions soient justifiées et effectuées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées et assorties de solutions de relogement. Dans cette affaire, le Comité a estimé que « dans la mesure où aucune solution de relogement ne peut être exigée des Etats pour les personnes en situation irrégulière, l'expulsion d'un abri doit être interdite car elle place les intéressés, en particulier les enfants, dans une situation d'extrême

l'article 16, la « famille » englobait la famille monoparentale. La définition de la famille a été élargie pour tenir compte des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme relatives à l'article 8 – « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. »³ Dans la mesure où la « famille » peut recouvrir des réalités différentes selon le contexte et l'époque, le champ d'application de l'article 16 n'est pas limité à la famille fondée sur le mariage. Toute cellule définie comme une « famille » par le droit national bénéficie de la protection offerte par l'article 16.⁴

Le Comité a indiqué que les articles 16 et 31, bien qu'ayant une portée différente en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement des familles.⁵ Les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion forcée sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31.⁶ L'Irlande n'ayant pas accepté l'article 31, la question du logement des familles est examinée dans le cadre de l'article 16.⁷

détresse, qui est contraire au respect de la dignité humaine ». Par conséquent, « au vu de ce qui précède, le Comité conclut que les Etats parties doivent, au regard de l'article 31§2 de la Charte révisée, fournir un abri adéquat aux enfants qui se trouvent en situation irrégulière aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction. Toute autre solution serait contraire au respect de leur dignité humaine et ne tiendrait pas dûment compte de la situation particulièrement vulnérable des enfants » (par. 64).

3 La Cour européenne des droits de l'homme a interprété la famille comme un ensemble de personnes ayant des liens familiaux étroits, tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de modèle prédéterminé de famille ou de vie familiale. La famille englobe toute relation stable entre personnes mariées ou non mariées, fiancées ou liées par une union de fait, ainsi que les relations entre parents et enfants, entre couples de même sexe, entre frères et sœurs ou entre grands-parents et petits-enfants. Dans l'affaire *Schalke et Kopf c. Autriche* (requête n° 30141/04, arrêt du 24 juin 2010), la Cour a estimé qu'un couple de même sexe vivant *de facto* dans une relation stable tombait dans la définition de la « vie familiale ». Voir aussi *Kozak c. Pologne* (requête n° 13102/02, arrêt du 2 mars 2010) et *Keegan c. Irlande* (1994) 18 EHRR 342; *Marckx c. Belgique* (1979) 2 EHRR 330. Dans l'affaire *Kroon et autres c. Pays-Bas* (Requête n° 18535/91, arrêt du 27 octobre 1994), la Cour a conclu que la notion de « vie familiale » de l'article 8 n'était pas uniquement limitée aux relations fondées sur le mariage et devait intégrer d'autres « types de familles » de fait, telles que celles où les parties vivent ensemble hors des liens du mariage.

4 Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2006, Observation interprétative relative à l'article 16, p. 13

5 Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2011, Irlande, p.14

6 *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie, réclamation n° 58/2009*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, par. 115.

7 Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2011, Irlande, p. 14

Dans la réclamation *CEDR c. Bulgarie*⁸, le Comité a réaffirmé les liens existant entre les articles 16 et 31 de la CSER.⁹ Il a clairement indiqué que l'article 16 de la Charte révisée incluait dans le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, le droit à un logement d'un niveau suffisant :

De par son libellé dans la version anglaise de la Charte, qui clarifie la version française, l'article 16 fait du droit au logement des familles un élément du droit de la famille à la protection sociale, juridique ou économique. Le Comité a déjà donné une interprétation de la notion du droit au logement sous l'angle de l'article 16. Il a résumé cette interprétation dans sa décision [sur le bien-fondé de la réclamation] *CEDR c. Grèce* : « Le Comité rappelle sa jurisprudence selon laquelle, pour se conformer à l'article 16, les Etats doivent s'efforcer de proposer une offre suffisante de logements pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement et veiller à ce que les logements existants soient décents et dotés des commodités essentielles (chauffage et électricité notamment). Le Comité a indiqué qu'un logement décent désigne non seulement un logement qui ne soit pas insalubre et qui dispose des fournitures essentielles, mais aussi un logement d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe. L'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion légale.¹⁰

On note également que le Comité considère que les principes d'égalité et de non-discrimination font partie intégrante de l'article 16.¹¹

8 Réclamation n° 31/2005 par. 17

9 Concernant le droit au logement, l'article 31 de la Charte dispose qu' « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées: 1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive, 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

10 *CEDR c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, par. 16

11 *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, réclamation n° 15/2003, 2004, par. 24

II.II. Manquements aux obligations prescrites par la Charte sociale européenne et la Charte sociale européenne révisée

Dans la réclamation *Autisme-Europe c. France*¹², le Comité a indiqué ce qui suit :

[P]our l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est de prendre non seulement des initiatives juridiques mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte. Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser. Les Etats parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ainsi que sur les autres personnes concernées, tout particulièrement les familles sur qui, en cas de carence institutionnelle, pèse un écrasant fardeau.¹³

Il a également établi, dans cette même réclamation, que les mesures prises pour mettre en œuvre les articles de la Charte devaient remplir trois critères : (i) une échéance raisonnable, (ii) des progrès mesurables et (iii) un financement utilisant au mieux les ressources qu'il est possible de mobiliser.¹⁴

Dans la décision relative à la réclamation *FEANTSA c. France*, le Comité a souligné que la mise en œuvre, tout comme les incidences du droit au logement devaient faire l'objet d'un suivi.¹⁵ Il faut, a-t-il indiqué, que des échéances raisonnables soient fixées et que l'article 31 soit interprété à la lumière d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme protégeant le droit au logement, tel que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cette interprétation, faisant autorité, du droit à un logement d'un niveau suffisant que donne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies dans son Observation générale n° 4 est ainsi

12 Réclamation n° 13/2002

13 Réclamation n° 13/2002, par. 53

14 Réclamation n° 13/2002, *Autisme-Europe c. France*, décision sur le bien-fondé, par. 53

15 Réclamation n° 39/2006

coulée dans la jurisprudence de la Charte sociale européenne et, par voie de conséquence, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.¹⁶

Dans la réclamation *FEANTSA c. France*,¹⁷ le Comité a également souligné que l'obligation faite aux Etats d'assurer la pleine réalisation des droits inscrits dans la Charte révisée devait être concrète et effective. Ils sont ainsi tenus :

- a) de mettre en œuvre des moyens normatifs, financiers et opérationnels propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte ;
- b) de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats ;
- c) de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées ;
- d) de définir des étapes, et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées ;
- e) d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande.¹⁸

Les manquements à la Charte et à la Charte révisée sont exposés ci-après.

.2 A. Non-intégration des droits consacrés par la Charte dans le cadre juridique, politique et administratif régissant le logement social en Irlande

1. D'une manière générale, la législation et les politiques irlandaises en matière de logement ne fixent aucune échéance ni objectifs mesurables pour la réalisation des droits inscrits dans la Charte et la Charte révisée. Il n'existe donc aucun

16 ONU Doc. E/C.12/1771/4, CESCR. *Observation générale 4. Le droit à un logement suffisant*, Genève. Les éléments constitutifs d'un logement d'un niveau suffisant sont la sécurité légale de l'occupation, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, la capacité de paiement, l'habitabilité, la facilité d'accès, l'emplacement et le respect du milieu culturel. Voir également ONU-Habitat (2009) *Le droit à un logement convenable*, Fiche d'information n° 21/Rev. 1, pages 8 à 12.

17 Réclamation n° 39/2006, par. 55

18 Réclamation n° 39/2006, par. 54

moyen de garantir que des progrès réguliers soient accomplis pour atteindre les objectifs fixés par la Charte à l'égard des groupes spécifiques et vulnérables de la population.

2. Les autorités irlandaises ne tiennent pas de statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats.
3. Les autorités irlandaises ne procèdent pas à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées.
4. Les autorités irlandaises ne sont pas particulièrement attentives à l'impact des choix opérés par elles sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande.

B. Non-conformité de certains logements sociaux, au regard de la Charte et de la Charte révisée, en termes d'adéquation aux besoins, d'habitabilité et de caractère approprié

1. Il est établi qu'un nombre non négligeable de familles, d'enfants et d'individus qui se trouvent, ou risquent de se trouver, en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale et habitent dans des zones défavorisées, occupent des logements sociaux qui ne répondent pas aux normes. Il apparaît donc que l'Etat irlandais a omis de prendre des mesures concrètes pour mettre en œuvre les articles 16 et 30 de la Charte révisée. Ces mauvaises conditions de logement ont été soulignées dans de nombreux rapports¹⁹.

19 *Community Action Network* (2010) *Telling it as it is: A Human Rights Based Approach to Housing* [Dire les choses telles qu'elles sont : une approche du logement fondée sur les droits de l'homme](Dublin: CAN), Bureau central des statistiques (2012) *This is Ireland* [L'Irlande telle qu'elle est], Tableau 40A (Cork, Irlande, Bureau central des statistiques), *Inner City Organisations Network* (2012) *Improve our homes; A dossier of maintenance issues in Dublin City Council Estates* [Améliorer nos logements : dossier sur les problèmes d'entretien dans les HLM de la ville de Dublin], Fitzgerald J. (2007) *Report to the Cabinet Committee on Social Inclusion on Limerick Regeneration* [Rapport présenté au Comité ministériel sur l'inclusion sociale concernant la réhabilitation de Limerick]. *Rialto Rights in Action Group*, 5/6/2012, *Report on the Third Monitoring of Housing Conditions in Dolphin House estate Rialto Dublin 8* [Rapport sur la troisième évaluation des conditions de logement dans la cité *Dolphin House*, à Rialto, Dublin 8] *Community Action Network*, Dublin, *Tenants First* (2009) *Housing for Need Not Greed* [Le logement, une nécessité, pas un caprice] (Dublin: *Tenants First & Public Communications Centre*). Les associations *Tenants First* et *Community Action Network* se sont intéressées à une vingtaine de communautés vivant dans des cités HLM défavorisées à Dublin, Limerick et Cork. Ils ont organisé des groupes de discussion et des réunions publiques, eu des entretiens individuels, procédé à des

2. Les logements proposés par les collectivités locales ne répondent pas, dans bien des cas, aux normes légales en vigueur pour les logements locatifs. Si les autorités locales inspectent de manière sporadique des logements loués à titre privé, les logements sociaux ne font en revanche l'objet d'aucun contrôle. Cette situation fait clairement ressortir le conflit d'intérêts qui existe en la matière et montre que les droits des locataires qui occupent des logements sociaux ne sont pas respectés. Le résultat est que les normes relatives aux logements locatifs privés ne sont pas appliquées aux HLM (contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé).
3. Les locataires de logements sociaux ne disposent pas, contrairement à ceux du secteur privé, de voies de recours effectives en cas de non-respect des normes.
4. Hormis un inventaire succinct, il n'existe pas de statistiques dignes de ce nom sur les conditions de logement et l'exclusion sociale dans les HLM – la dernière étude commanditée par l'Etat date de 2002.²⁰
5. Les mauvaises conditions de logement affectent la santé et le bien-être des locataires de logements sociaux.
6. Les locataires de logements sociaux sont privés d'un droit effectif à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

C. Les programmes de réhabilitation lancés par l'Etat dans les cités HLM les plus importantes ne respectent pas les dispositions relatives au logement et autres droits consacrés par la Charte et la Charte révisée.

1. Les mauvaises conditions de logement perdurent malgré la mise en œuvre des programmes de réhabilitation.
2. Les locataires participent peu au processus de réhabilitation – en effet, l'Etat ne soutient aucun organisme national ou local chargé de représenter des locataires et n'a mis en place ni cadre ni directive en ce sens. L'entreprise de réhabilitation des ensembles HLM ne respecte, ni dans sa structure ni dans sa démarche, les droits

visites de sites et réalisé des documents audio-visuels sur les conditions de vie des résidents. En tout, près de 300 locataires, résidents et travailleurs communautaires ont été interrogés ou ont participé à cette étude.

20 Watson D. & Williams J. (Nov. 2003), *Irish National Survey of Housing Quality 2001-2002* [Enquête nationale irlandaise sur la qualité du logement, 2001-2002], Dublin, Institut de recherches économiques et sociales

http://www.esri.ie/publications/search_for_a_publication/search_results/view/index.xml?id=1706,

consulté le 18 juin 2014.

énoncés dans la Charte. La recommandation formulée en 2011 à l'issue d'une visite effectuée en Irlande par l'experte des Nations Unies sur la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Magdalena Sepulveda, selon laquelle « L'Etat devrait envisager de se doter d'un cadre législatif pour encadrer le programme national de réhabilitation du parc de logements sociaux afin de garantir le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme et de veiller à la participation des communautés dans tous les projets de réhabilitation déployés à travers le pays »²¹, n'a pas été suivie d'effet.

3. Les coupes opérées dans les services de proximité et les services sociaux ont aggravé les conditions de vie des locataires d'HLM.
4. Aucune approche axée sur le logement ou les droits de l'homme n'a été intégrée dans les politiques et projets de réhabilitation – notamment en ce qui concerne l'article 30 de la Charte révisée relatif au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale –, et aucun échéancier ni délai n'a été fixé pour la réalisation de ces droits.

III. OBJET DE LA RECLAMATION

A. Non-intégration des droits consacrés par la Charte dans le cadre juridique, politique et administratif régissant le logement social en Irlande

Introduction – Le logement social en Irlande

En Irlande, c'est le ministère de l'Environnement, de la Communauté et des Collectivités locales (« le ministère ») qui est chargé de la question du logement. Il élabore la politique et la législation en la matière et affecte les fonds que l'Etat destine aux logements sociaux aux collectivités locales et aux organismes bénévoles d'aide au logement, à charge pour eux de procéder à l'attribution directe des logements sociaux et à leur entretien.

21 ONU Doc A/HRC/17/34/Add.2. *Rapport de l'Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté*, Magdalena Sepúlveda Carmona, Mission en Irlande (17 mai 2011), p. 20.

Le recensement de 2011 a dénombré près de 130 000 logements sociaux locatifs en Irlande.²² Depuis les années 1980, les collectivités locales ont pu rénover leur parc de logements grâce à des fonds alloués par le ministère dans le cadre d'un certain nombre de programmes.²³ Toutefois, ceux-ci n'ont pas eu d'effet significatif dans les cités HLM les plus mal loties, car ils se sont limités à des travaux de réhabilitation extérieure, sans s'attaquer aux problèmes de fond et, en particulier, aux profondes inégalités socio-économiques apparues dans certaines zones urbaines défavorisées dans les années 80 et 90. Les conditions de vie matérielles ont empiré en raison du manque d'entretien des immeubles, et les pratiques relatives à l'attribution des logements ont rendu la situation plus instable encore. Ces trente dernières années, les relations entre les locataires de logements sociaux et les collectivités locales qui en sont propriétaires se sont par ailleurs détériorées.²⁴

La vente de logements sociaux a fait chuter la part de l'habitat social dans le parc de logements locatifs de 15,5 % en 1971 à 7% seulement aujourd'hui ; il ne représente donc plus qu'une petite partie des logements mis en location, mais concentre toujours davantage de personnes socio-économiquement défavorisées – un processus appelé « résidualisation ».²⁵

22 Le recensement réalisé en 2011 en Irlande a fait apparaître que 129 033 ménages occupaient un logement loué à titre permanent aux collectivités locales, soit 354 992 personnes.

23 Voir Fahey T., Norris M., McCafferty D. et Humphreys E. (2011) *Combating Social Disadvantage in Social Housing Estates: The policy implications of a ten-year follow-up study* [Combattre les inégalités sociales dans les cités HLM : implications politiques d'une étude de suivi menée sur dix ans], Dublin, Agence de lutte contre la pauvreté, Document de travail 11/02, consultable sur le site http://www.combatpoverty.ie/publications/workingpapers/2011-02_WP_CombatingSocialDisadvantageInSocialHousingEstates.pdf.

24 Voir Bissett J. (2009) *Regeneration: Public Good or Private Profit?* [Réhabilitation : Bien public ou profit privé ?] Dublin, Tasc/New Island; Hearne R. (2011) *Public private partnerships in Ireland; failed experiment or way forward* [Partenariats public-privé en Irlande, un échec ou une voie à suivre ?], Manchester University Press.

25 Voir Nolan B. et Whelan C. *Urban housing and the role of 'underclass' processes: the case of Ireland* [Le logement urbain et le rôle des processus de « prolétarianisation » : le cas de l'Irlande], *Journal of European Social Policy*, 2000. Tome 10 (1), pages 5 à 21.

Les familles, les enfants, les personnes frappées par la pauvreté et l'exclusion sociale ou menacées de l'être, ainsi que les personnes handicapées, qui vivent dans des logements sociaux situés dans des zones défavorisées rencontrent un certain nombre de problèmes : conditions de logement ne répondant pas aux normes, surpeuplement, humidité, mauvaise gestion des immeubles, manque de réaction face à des comportements antisociaux persistants. Le chômage, la dépendance à l'égard du système de protection sociale, la pauvreté des parents isolés, celle des enfants et des personnes âgées, la toxicomanie, la déscolarisation précoce et la faible participation à l'enseignement supérieur affichent ici des taux nettement supérieurs à la moyenne nationale. Il est important de noter, qu'en dépit de tous ces problèmes, les locataires et les résidents sont très attachés à leur communauté et s'identifient à elle, soulignant l'importance de pouvoir s'appuyer sur des liens familiaux ou des relations de voisinage. De plus, il ressort d'un rapport établi par l'Institut de recherches économiques et sociales en 2001 que :

Selon les indicateurs qui traduisent l'existence de difficultés financières, ce sont les locataires de logements sociaux qui ont le plus de probabilités de connaître des problèmes de cet ordre. Ils sont plus susceptibles que d'autres catégories de la population de ne pas pouvoir s'offrir certains appareils ménagers ou autres biens et services. Un tiers d'entre eux estime que le coût du logement représente une lourde charge, un quart a déjà eu des impayés de loyer ou de charges et un cinquième a eu « beaucoup de mal » à boucler leurs fins de mois. Les parents isolés et les ménages aux revenus les plus modestes sont d'autres catégories fortement touchées par des problèmes liés au coût du logement et aux difficultés financières.²⁶

Les travaux de recherche portant sur les conditions de vie dans les logements sociaux ont montré que les problèmes des cités HLM sont notamment dus au manque d'entretien et à la mauvaise gestion de ces immeubles par les collectivités locales.²⁷ Dans certaines cités,

26 Watson D. & Williams J. (Nov. 2003), *Irish National Survey of Housing Quality 2001-2002* [Enquête nationale irlandaise sur la qualité du logement, 2001-2002], Dublin, Institut de recherches économiques et sociales, p. vii.

27 Fahey T. (1999) (Ed.) *Social Housing in Ireland: A Study of Success, Failure and Lessons Learned* [Le logement social en Irlande : réussites, échecs et enseignements tirés], Oaktree Press; Fahey T., Norris M., McCafferty D. et Humphreys E. (2011) *Combating Social Disadvantage in Social Housing Estates: The policy implications of a ten-year follow-up study* [Combattre les inégalités sociales dans les cités HLM :

les logements et les espaces publics sont de mauvaise qualité, et la délinquance et les incivilités monnaie courante. Loin d'améliorer la qualité de vie, le fait d'habiter dans ces logements peut ainsi contribuer à la détériorer.

Dans une récente étude de Fahey *et al.* consacrée à l'habitat social, on peut lire – et cela illustre bien la situation de nombreux occupants de logements sociaux – ce qui suit :

Des dépenses considérables ont été engagées pour des interventions locales en faveur des ensembles de logements sociaux, avec des résultats mitigés. Malgré une amélioration générale, les problèmes liés à la stigmatisation et à la marginalisation d'une partie de ces cités et de certains segments des communautés qui y vivent subsistent. On continue d'observer une stratification sociale à l'intérieur de ces cités. Les personnes interrogées ont indiqué qu'il était toujours difficile de motiver et d'intégrer des jeunes qui, pour beaucoup, ont quitté l'école prématurément. La présence de familles dysfonctionnelles dans certains immeubles reste par ailleurs problématique.²⁸

Effectivité et application

Le Comité européen des droits sociaux a estimé qu'il incombait à l'Etat de s'assurer que le logement était d'un niveau suffisant en recourant à différents moyens tels que, plus particulièrement, l'analyse des caractéristiques du parc immobilier, les injonctions aux propriétaires qui manquent à leurs obligations, les règlements d'urbanisme et les obligations d'entretien imposées aux bailleurs. Les pouvoirs publics doivent également veiller à éviter l'interruption de la fourniture de services essentiels, comme l'eau, l'électricité et le téléphone.²⁹

implications politiques d'une étude de suivi menée sur dix ans], Dublin, Agence de lutte contre la pauvreté, Document de travail 11/02; Hearne R. (2011), *Public private partnerships in Ireland; failed experiment or way forward*. [Partenariats public-privé en Irlande, un échec ou une voie à suivre], *Manchester University Press*; Hourigan N. (2011) (Ed.) *Understanding Limerick; Social Exclusion and Change* [Comprendre Limerick ; exclusion sociale et changement], *Cork University Press*.

28 Fahey T., Norris M., McCafferty D. et Humphreys E. (2011) *Combating Social Disadvantage in Social Housing Estates: The policy implications of a ten-year follow-up study study* [Combattre les inégalités sociales dans les cités HLM : implications politiques d'une étude de suivi menée sur dix ans] Dublin, Agence de lutte contre la pauvreté, Document de travail 11/02. p. 54.

29 Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2003, France, p. 224

Même lorsque le droit interne confère à des instances locales ou régionales, à des syndicats ou à des organismes professionnels la responsabilité d'exercer une fonction donnée, les Etats parties à la Charte demeurent tenus, en vertu de leurs obligations internationales, de veiller à ce que ces responsabilités soient correctement assumées. La responsabilité sinon de la mise en œuvre d'une politique, du moins de la surveillance et de la régulation des interventions locales incombe donc, en dernier ressort, au Gouvernement, qui doit pouvoir faire état des mesures concrètes prises par les autorités locales et par lui-même en vue de s'assurer de l'effectivité des actions locales.³⁰

Non-respect du droit au logement et des droits connexes inscrits dans la Charte

D'une manière générale, la législation et la politiques irlandaises en matière de logement ne prévoient ni échéance ni indicateur de progrès mesurable pour la réalisation des droits que prévoient la Charte et la Charte révisée pour les locataires de logements sociaux. Rien ne permet donc de garantir des progrès constants dans la poursuite des objectifs fixés par la Charte pour ces catégories de personnes.

En effet, la législation et la politique générale en matière de logement ne traitent ni même n'évoquent le droit au logement et les droits connexes inscrits dans la Charte et la Charte révisée.

L'Etat irlandais n'a pas mis en œuvre des moyens normatifs, financiers et opérationnels propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte. Il n'existe aucun calendrier qui précise à quelle date les objectifs prescrits par les différents articles pertinents de la Charte et de la Charte révisée doivent être atteints.

L'Etat ne tient pas de statistiques dignes de ce nom sur les besoins en termes de logement que connaissent les occupants d'immeubles HLM (hormis la mise à jour régulière des listes d'attente pour l'attribution de logements sociaux et des listes de sans-abri). Aucune statistique n'est publiée sur les normes applicables aux HLM (bien que les normes requises pour les logements locatifs soient généralement fixées par la loi), ni sur

³⁰ Centre européen des droits des Roms (CEDR) *c. Italie*, réclamation n° 27/2004, par. 26 ; *FEANTSA c. France*, réclamation n° 39/2006, par. 79.

les objectifs ou les ressources nécessaires pour satisfaire pleinement aux obligations découlant de la Charte révisée, notamment celles exigeant que les familles disposent d'un logement d'un niveau suffisant.

L'Etat n'est pas particulièrement attentif à l'impact des politiques adoptées sur chacune des catégories de personnes visées par les articles de la Charte, en particulier les plus vulnérables.

III. Objet de la réclamation

B. Non-conformité de certains logements sociaux au regard de la Charte et de la Charte révisée en termes d'adéquation aux besoins, d'habitabilité et de caractère approprié

1. Il est établi qu'un nombre non négligeable de familles, d'enfants et d'individus qui se trouvent, ou risquent de se trouver, en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale et habitent dans des zones officiellement qualifiées de défavorisées, occupent des logements sociaux qui ne répondent pas aux normes. Il apparaît donc que l'Etat irlandais a omis de prendre des mesures concrètes pour mettre en œuvre l'article 16 de la Charte révisée et promouvoir la « protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles », ainsi que l'article 30 relatif à l'adoption de mesures « pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille » et « de réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire ». Ces mauvaises conditions de logement ont été soulignées dans de nombreux rapports présentés ci-après.
2. Les logements proposés par les collectivités locales ne répondent pas, dans bien des cas, aux normes légales en vigueur pour les logements locatifs privés. Si les autorités locales inspectent de manière sporadique les logements loués à titre privé, les logements sociaux ne font en revanche l'objet d'aucun contrôle. Cette situation fait clairement ressortir le conflit d'intérêts qui existe en la matière et montre que les droits des locataires qui occupent des logements sociaux ne sont pas respectés. Le résultat est que, en pratique, les normes relatives aux logements locatifs privés ne sont pas appliquées aux HLM (contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé).

3. Les locataires de logements sociaux ne disposent pas, contrairement à ceux du secteur privé qui peuvent saisir le Conseil des locations résidentielles privées (*Private Residential Tenancies Board*)³¹, de voies de recours effectives pour garantir le respect des normes et obtenir réparation en cas d'atteinte à leurs droits.
4. Hormis un inventaire succinct, il n'existe pas de statistiques dignes de ce nom sur les conditions de logement et l'exclusion sociale dans les HLM – la dernière étude commanditée par l'Etat date de 2002.³²
5. Les mauvaises conditions de logement affectent la santé et le bien-être des locataires de logements sociaux.
6. Les locataires de logements sociaux sont privés d'un droit effectif à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

B.1. Définition des normes relatives au droit au logement et droits connexes

B.1.1. Jurisprudence du Comité européen des droits sociaux

La qualité du logement dans lequel vit une famille a de multiples effets sur son niveau de vie.³³ Le Comité a indiqué que le logement constituait un domaine d'action crucial dans la

31 Le Conseil des locations résidentielles privées (*Private Residential Tenancies Board*), créé en 2004, est chargé de gérer le système national d'enregistrement des biens locatifs et de régler les conflits entre bailleurs et locataires privés. Voir <http://www.prtb.ie/home>.

32 Watson D. & Williams J. (novembre 2003), *Irish National Survey of Housing Quality 2001-2002* [Enquête nationale irlandaise sur la qualité du logement], Dublin, Institut de recherches économiques et sociales

http://www.esri.ie/publications/search_for_a_publication/search_results/view/index.xml?id=1706

consulté le 18 juin 2014

33 Ministère de l'Environnement, de la Communauté et des Collectivités locales, 2011, Analyse de l'impact de la réglementation : « Pour ceux qui louent un logement ne répondant pas aux nouvelles normes, le principal avantage [d'un relèvement des normes] réside dans l'amélioration de leurs conditions de vie, ce qui pourra avoir une incidence positive sur leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie. », p. 7,

lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.³⁴ Afin d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre l'exclusion sociale, l'article 30 exige des Etats parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique et en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par l'exclusion. Cette ligne de conduite doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente.³⁵

Le Comité s'est penché sur l'adéquation des logements ou des structures d'urgence. Dans la réclamation *CEDR c. Bulgarie*³⁶, il a une nouvelle fois souligné que la fourniture d'un hébergement temporaire ne pouvait être considérée comme une solution satisfaisante et que les personnes concernées devaient se voir proposer un logement d'un niveau suffisant dans des délais raisonnables.³⁷ Dans la réclamation *FEANTSA c. France*,³⁸ il a estimé que les formules temporaires d'hébergement, fût-ce dans des conditions décentes, ne pouvaient être considérées comme une solution satisfaisante et qu'il fallait offrir à ceux qui y ont recours un logement d'un niveau suffisant dans un délai raisonnable.³⁹

A la suite de cette importante évolution des normes de la Charte relatives à l'hébergement d'urgence, la définition des critères d'accès aux logements sociaux proposés par les pouvoirs publics, y compris les normes en matière de gestion des immeubles, d'adéquation aux besoins, de conditions à remplir et d'autres questions connexes, devrait **considérablement aider les organismes qui fournissent des logements sociaux à comprendre et à respecter leurs obligations dans ce domaine**. Cela est d'autant plus vrai dans le contexte d'une résidualisation du logement social (c.-à-d. lorsque les logements sociaux sont proposés presque exclusivement aux

consultable sur le site

<http://www.environ.ie/en/Legislation/DevelopmentandHousing/Housing/FileDownload.19126.en.doc>

34 Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2003, France, article 30, p. 218

35 *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, par. 93.

36 Réclamation n° 31/2005

37 Réclamation n° 31/2005, par. 34

38 Réclamation n° 39/2006

39 Réclamation n° 39/2006, par. 108

ménages à faibles revenus). Les autres questions qui doivent faire l'objet d'une réglementation concernent la sécurité personnelle et celle de la communauté, la lutte contre la criminalité et le climat de peur, la garantie que les infrastructures destinées aux enfants et aux résidents sont sûres et préservées de la délinquance, ainsi que la qualité de vie et l'accès aux services et facilités. Le droit « de vivre quelque part en sécurité, dans la paix et la dignité » pourrait être une norme importante dans certaines cités HLM défavorisées. L'intégration de ces normes relatives aux droits de l'homme dans la gestion des logements sociaux et la réhabilitation d'immeubles touchés par un phénomène de résidualisation représente la prochaine étape cruciale de la mise en œuvre des droits au logement au niveau européen.

Adéquation du logement aux besoins (niveau suffisant)

Le Comité a posé un certain nombre d'obligations précises issues de la Charte concernant la définition et la portée du « niveau suffisant » du logement :

Les Etats doivent garantir à tous le droit à un logement d'un niveau suffisant.⁴⁰ Ils doivent promouvoir l'accès au logement en particulier aux différentes catégories de personnes vulnérables, à savoir les personnes aux revenus modestes, les chômeurs, les familles monoparentales, les jeunes et les personnes handicapées, notamment les malades mentaux.⁴¹

La définition d'un logement d'un niveau suffisant doit s'appliquer non seulement aux nouvelles constructions mais aussi progressivement au parc immobilier existant, tant aux logements locatifs qu'aux logements occupés par leurs propriétaires.⁴²

L'Irlande est également liée par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dont l'article 11(1) traite du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que par les Observations générales n^{os} 4 et 7 dans lesquelles le Comité des droits

40 Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2003, France, p. 235. Voir Mikkola M. (2010) *Social Human Rights of Europe* [Les droits sociaux fondamentaux de l'Europe], Helsinki: Legisactio Oy, p. 348.

41 Comité européen des droits sociaux, Conclusions relatives à l'Italie, p. 364

42 Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2003, France, p. 235. Réclamation n° 39/2006, *FEANTSA c. France*, par. 77

économiques, sociaux et culturels a expliqué ce qu'impliquait le droit à un logement suffisant. La notion de logement d'un niveau suffisant est abordée dans l'observation générale n° 4 précitée,⁴³ notamment aux paragraphes 7 et 8.

« Le Comité est d'avis qu'il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égal, par exemple, à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de la tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité. Et cela, pour deux raisons au moins. Premièrement, le droit au logement est intégralement lié à d'autres droits de l'homme et aux principes fondamentaux qui forment les prémisses du Pacte. Ainsi, la « dignité inhérente à la personne humaine » d'où découleraient les droits énoncés dans le Pacte implique que le mot « logement » soit interprété de manière à tenir compte de diverses autres considérations, et principalement que le droit au logement devrait être assuré à tous sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques » (par. 7).

La notion de niveau suffisant du logement doit être examinée au regard des principaux facteurs sociaux, économiques, culturels et autres. Dans les pays européens où les normes relatives au logement sont clairement définies par la loi et par les politiques arrêtées en la matière, le critère d'adéquation aux besoins qui fait partie des droits au logement ne saurait y faillir.

Ainsi, l'adéquation aux besoins est une notion particulièrement importante en matière de droit au logement car elle met en évidence un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si telle ou telle forme de logement peut être considérée comme un « logement suffisant » aux fins du Pacte. Il s'agit en partie de facteurs sociaux, économiques, culturels, climatiques, écologiques et autres, mais le Comité est d'avis qu'en tout état de cause on peut identifier certains aspects du droit qui doivent être pris en considération à cette fin dans n'importe quel contexte.⁴⁴

43 ONU Doc. E/C.12/1771/4, CESCR. *Observation générale n° 4. Le droit à un logement suffisant*, Genève

44 ONU Doc. E/C.12/1771/4, CESCR. *Observation générale n° 4. Le droit à un logement suffisant*, Genève, par. 8

Habitabilité et normes

Dans la décision relative à la réclamation *CEDR c. Italie*,⁴⁵ le Comité a fait ressortir les obligations issues de l'article 31.1 concernant le niveau suffisant du logement. Il a ainsi précisé que le logement devait présenter des structures saines, être salubre, c.-à-d. disposer de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité), ne pas être surpeuplé et être assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux.

La notion de logement d'un niveau suffisant doit être définie en droit. Par « logement d'un niveau suffisant », on entend :

1. un logement salubre, c.-à-d. qui dispose de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité, etc.) et où certains facteurs de risque, tels que le plomb ou l'amiante, sont sous contrôle ;
2. un logement non surpeuplé, dont la taille est adaptée au nombre de membres et à la composition du ménage qui y réside ;
3. un logement assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux.

Dans la décision relative à la réclamation *FEANTSA c. France*⁴⁶, le Comité a rappelé qu'il attachait une grande importance aux Observations générales n° 4 et n° 7 du Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels.⁴⁷ Les obligations découlant de ces Observations (quoique minimalistes dans certains domaines si l'on considère les dispositions européennes en matière de sécurité sociale) doivent être prises en compte dans l'appréciation de la conformité au regard de l'article 16 de la Charte révisée.⁴⁸

45 Réclamation n° 27/2004

46 Réclamation n° 39/2006

47 *FEANTSA c. France*, réclamation n° 39/2006, par. 65

48 Le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a, dans ses Observations finales relatives à l'Irlande (mai 2002), indiqué au paragraphe 20 ce qui suit : « Le Comité note avec préoccupation : (a) que de nombreux ménages ne peuvent pas obtenir un logement approprié et dans

Caractère approprié du logement

Le caractère approprié du logement est souvent lié à sa taille, son environnement et sa situation par rapport au lieu de travail, à un établissement scolaire et à divers services. Le milieu culturel des locataires est également une donnée qu'il convient d'intégrer dans cette évaluation. Les critères retenus dans l'Observation générale n° 4 du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels – notamment l'emplacement, le respect du milieu culturel, la facilité d'accès et l'habitabilité - doivent pouvoir s'appliquer ici,⁴⁹ même si les récentes normes européennes en matière de logement sont supérieures.

B.1.2. Normes juridiques irlandaises applicables aux logements locatifs

En Irlande, les normes en matière de logement sont régies par le droit primaire (loi de 1966 sur le logement) et les textes d'application (règlements de 1993, 2008 et 2009) complétés par la loi de 2004 sur les locations de locaux d'habitation (modifiée par la loi de 2009 sur le logement (mesures diverses)). Il existe donc un cadre juridique clair concernant la qualité et l'adéquation des logements locatifs (qui n'aborde cependant pas la question de leur accessibilité financière) ; pour autant, si elles sont appliquées de manière discrétionnaire et variable aux logements loués à titre privé, rien ne permet de garantir leur respect pour ce qui est des logements sociaux. Il existe donc une discrimination entre les locataires de logements sociaux et les autres s'agissant de l'application des normes en matière de logement.

leurs moyens, et (b) que quelque 1 200 familles de gens du voyage vivent dans des campements au bord des routes, sans eau courante ni services d'assainissement, et risquent d'être expulsées de force » ; il a formulé, au paragraphe 32, des suggestions et recommandations libellées en ces termes : « Le Comité prie instamment l'Etat partie d'accélérer ses programmes de logements sociaux afin que ce type de logement soit moins long à obtenir. L'Etat partie devrait aussi redoubler d'efforts pour : (a) fournir, dans les meilleurs délais, d'autres possibilités de logement aux 1 200 familles de gens du voyage qui vivent dans des campements au bord des routes sans équipements adéquats, et donner suite aux Observations générales nos 4 et 7 du Comité, et (b) réaliser son objectif qui consiste à fournir, d'ici 2004, un logement à tous les gens du voyage qui en ont besoin. »

⁴⁹ ONU Doc. E/C.12/1771/4, CESCR. *Observation générale n° 4. Le droit à un logement convenable*, Genève.

De nombreuses normes portent sur la qualité, l'état et l'utilisation du logement, mais aucune ne concerne la qualité de vie dont doivent bénéficier les locataires dans leur environnement urbain. Il en résulte une interprétation assez étroite de ces normes, qui ne sont examinées que sous un angle matériel alors que le contexte social des cités HLM est parfois bien plus important pour la qualité de vie et le bien-être des occupants de ces logements sociaux.⁵⁰

La partie V de la loi de 1966 traite du surpeuplement et de l'insalubrité des logements. Aux termes de son article 66 :

66(1) Lorsqu'un office du logement estime qu'un logement est, à tous égards, impropre à l'habitation, il doit, sauf s'il ne pense pas qu'il soit possible de le rendre habitable à un coût raisonnable, signifier à son propriétaire et à toutes personnes intéressées - sous réserve qu'il soit raisonnablement possible de les identifier comme telles -, qu'il s'agisse de créanciers hypothécaires, de locataires ou autres, une notification écrite (dénommée, dans la présente loi, « notification de travaux de réparation ») précisant les problèmes réputés rendre le logement impropre à l'habitation et lui demandant d'effectuer, dans un délai qui ne peut être inférieur à 28 jours à compter de la date de la notification, les travaux nécessaires pour y remédier et rendre le logement habitable. La notification peut, si l'office le juge souhaitable, préciser les travaux qui lui paraissent nécessaires pour rendre le logement propre à l'habitation ou empêcher qu'il ne se dégrade ; le propriétaire, ses préposés ou ses mandataires sont tenus de réaliser les travaux requis pour satisfaire aux obligations énoncées dans la notification et peuvent, à cette fin, accéder à tout terrain.

Les éléments pris en considération par les offices du logement pour décider du caractère impropre ou non à l'habitation sont précisées dans la deuxième annexe à la loi de 1966 sur le logement :

Article 66 – Deuxième annexe

1. Stabilité

50 Voir Hourigan N. (2011) (Ed.) *Understanding Limerick; Social Exclusion and Change* [Comprendre Limerick ; exclusion sociale et changement], *Cork University Pres.*

2. Résistance à la propagation du feu
3. Sécurité des cages d'escalier et passages communs, y compris l'état du pavage des cours ou espaces ouverts attenants à l'habitation
4. Résistance à l'humidité
5. Résistance à la transmission de la chaleur
6. Résistance à la transmission du bruit
7. Résistance aux infestations
8. Approvisionnement en eau, installations sanitaires et système d'évacuation
9. Aération et ventilation
10. Eclairage naturel et artificiel
11. Equipement destiné à la préparation des aliments, leur stockage et leur cuisson
12. Degré de non-conformité aux normes ou prescriptions (autres que celles liées à l'un des éléments susmentionnés) fixées par les règlements de construction applicables dans la zone où est situé le logement en vertu des lois de 1878 à 1964 sur les administrations locales (services sanitaires), ou par les règlements de construction applicables en vertu de [la loi de 1963 sur les administrations locales \(planification et développement\)](#).

La réparation et l'entretien du parc de logements sociaux incombent principalement aux collectivités locales. L'Etat a formulé des directives pour les y aider. Il a ainsi subventionné la publication, par le Centre de recherches sur le logement, en octobre 2000, des « Bonnes pratiques de gestion des logements – Directives à l'intention des collectivités locales », qui fixent les priorités en la matière et fournissent des modèles d'intervention à l'usage des collectivités locales pour la réparation et l'entretien des logements, en distinguant :

- les travaux de réparation urgents, lorsqu'il y a danger pour la vie du locataire ou des personnes d'une manière générale,
- les travaux de réparation prioritaires, lorsqu'il y a danger pour le bien du propriétaire et/ou du locataire,

- les réparations courantes, lorsque la situation ne présente pas de risque pour le locataire ou pour le bien, mais que les travaux ne figurent pas dans le programme d'entretien préventif.⁵¹

Tous les logements locatifs doivent respecter des normes minimales pour ce qui concerne l'état des structures, les sanitaires, le chauffage, la ventilation, les équipements de cuisine et de blanchisserie, l'éclairage, la sécurité anti-incendie, l'évacuation des déchets, l'électricité et le gaz.⁵² Ces normes sont détaillées pour l'essentiel dans le règlement de 2008 sur le logement (normes relatives aux logements locatifs)⁵³ et dans le règlement modifié de 2009 du même nom.⁵⁴ Plusieurs dispositions du règlement de 1993 sur le logement (normes relatives aux logements locatifs)⁵⁵ restées en vigueur jusqu'au 1^{er} février 2013 sont progressivement supprimées, mais certaines⁵⁶ continueront de s'appliquer uniquement aux locataires de logements sociaux.⁵⁷

La loi de 2004 sur les locations de locaux d'habitation a institué dans tout contrat de bail privé passé oralement ou par écrit, un certain nombre de clauses implicites, et a mis en place un mécanisme extra-judiciaire de règlement des litiges. Ce texte ne s'applique toutefois qu'aux locataires du secteur privé et aucun mécanisme de ce type n'est prévu pour les logements sociaux.⁵⁸

51 Ministère de l'Environnement, de la Communauté et des Collectivités locales – Service du logement, avril 2001, *Good Practice in Housing Management, Guidelines for Local Authorities Managing Vacant Dwellings : Coordinating the Monitoring, Repair and Allocation of Vacant Dwellings* [Bonnes pratiques de gestion des logements, Directives à l'intention des collectivités locales – Gérer les logements vides : coordonner la surveillance, les réparations et l'attribution des logements vacants], p.20.

52 Article 18 de la loi de 1992 sur le logement (mesures diverses)

53 Règlement n° 534 de 2008

54 Règlement n° 462 de 2009

55 Règlement n° 147 de 1993

56 Règlement n° 147 de 1993

57 L'article 14(3) du règlement de 2008 dispose ainsi que l'article 7 du règlement de 1993, qui concerne les installations de chauffage, continue de s'appliquer aux logements loués par un office du logement, conformément à l'article 56 de la loi (modifiée) de 1966 sur le logement, ou par un organisme de logement agréé, conformément à l'article 6 de la loi de 1992 sur le logement (mesures diverses).

58 Le droit privé impose aux collectivités locales certaines obligations en matière de normes relatives aux logements locatifs. Dans l'affaire *Siney c. Dublin Corporation* [1980] IR 400, la Cour suprême a estimé que les obligations et prérogatives énoncées dans la loi de 1966 relative au logement conféraient aux contrats de location conclus par les collectivités locales la garantie implicite que le logement était propre à l'habitation.

L'article 5 du règlement de 2008 sur le logement (normes relatives aux logements locatifs) dispose que le logement doit être tenu en bon état sur le plan structurel.⁵⁹ « [Une] bonne tenue structurelle » signifie que le logement est « sain, à l'intérieur comme à l'extérieur, et que le toit, les tuiles et ardoises, les fenêtres, les planchers, les plafonds, les murs, les escaliers, les portes, les plinthes, les corniches, le carrelage posé au sol, aux plafonds et aux murs, les gouttières et descentes de gouttières, les équipements, le mobilier, les jardins et les espaces communs sont en bon état d'entretien et de réparation, et ne sont pas endommagés du fait notamment de l'humidité. »⁶⁰ Cette définition diffère sensiblement de celle qui figure dans le règlement modifié de 2009 sur le logement (normes relatives aux logements locatifs)⁶¹. En effet, en élargissant cette définition, le règlement a relevé le niveau des normes dans plusieurs domaines. Ainsi, dans la définition de 2008, l'humidité devait être « *importante* » ; cet adjectif ayant disparu du libellé utilisé en 2009⁶², son champ d'application est plus étendu. De plus, la définition figurant dans la version de 2009⁶³ est plus détaillée à maints égards : le règlement de 2009⁶⁴, qui dispose que le logement doit être « *sain, à l'intérieur comme à l'extérieur* », a par exemple supprimé de la phrase les termes « *pour l'essentiel* » qui figuraient dans la version de 2008⁶⁵, permettant une application plus large de cette norme.

Les normes relatives aux logements locatifs sont donc tirées de la loi de 1966 sur le logement et d'un certain nombre de règlements de 1993, 2008 et 2009, complétés par la loi de 2004 sur les locations de locaux d'habitation (modifiée par la loi de 2009 sur le logement (mesures diverses)).

B.1.3. Non-respect des normes dans les logements sociaux

Dans l'affaire *Burke (un mineur) c. Dublin Corporation* [1991] 1 IR 341, elle a jugé que les contrats de location contenaient une garantie implicite et permanente d'habitabilité du logement.

59 Règlement n° 534 de 2008

60 Règlement n° 534 de 2008, modifié par l'article 5 du règlement (modifié) de 2009 sur le logement (normes relatives aux logements locatifs) (Règlement n° 462 de 2009)

61 Règlement n° 462 de 2009

62 Règlement n° 462 de 2009

63 Règlement n° 462 de 2009

64 Règlement n° 462 de 2009

65 Règlement n° 534 de 2008

La présente section contient des données factuelles qui attestent des mauvaises conditions de logement que connaissent des familles, des enfants et des individus se trouvant, ou risquant de se trouver, en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale, ainsi que des personnes handicapées, qui occupent en majorité des logements sociaux situés dans des zones officiellement qualifiées de défavorisées en Irlande. Ces données révèlent que les locataires de logements sociaux vivent dans des conditions ne répondant pas aux normes et que la politique et les pratiques du Gouvernement en matière de logement et de réhabilitation de l'habitat, loin de l'améliorer, ont aggravé la situation des populations vulnérables qui y sont installées en termes d'exclusion sociale et de pauvreté.

B.1.3.1. Conditions de logement dans certains ensembles d'HLM

Les données ci-après témoignent de l'état déplorable de certains ensembles HLM. Elles⁶⁶ proviennent d'organisations non gouvernementales et d'associations locales de locataires, du recensement réalisé par le Bureau central des statistiques, de rapports exigés par la loi et d'informations fournies par le Conseil municipal de Dublin.

66 *Community Action Network* (2010) *Telling it as it is: A Human Rights Based Approach to Housing* [Dire les choses telles qu'elles sont : une approche du logement fondée sur les droits de l'homme](Dublin: CAN), Bureau central des statistiques (2012) *This is Ireland* [L'Irlande telle qu'elle est], Tableau 40A (Cork, Irlande, Bureau central des statistiques), *Inner City Organisations Network* (2012) *Improve our homes; A dossier of maintenance issues in Dublin City Council Estates* [Améliorer nos logements : dossier sur les problèmes d'entretien dans les HLM de la ville de Dublin], Fitzgerald J. (2007) *Report to the Cabinet Committee on Social Inclusion on Limerick Regeneration* [Rapport présenté au Comité ministériel sur l'inclusion sociale concernant la réhabilitation de Limerick]. *Rialto Rights in Action Group*, 5/6/2012, *Report on the Third Monitoring of Housing Conditions in Dolphin House estate Rialto Dublin 8* [Rapport sur la troisième évaluation des conditions de logement dans la cité *Dolphin House*, à Rialto, Dublin 8] *Community Action Network*, Dublin, *Tenants First* (2009) *Housing for Need Not Greed* [Le logement, une nécessité, pas un caprice] (Dublin: *Tenants First & Public Communications Centre*). Les associations *Tenants First* et *Community Action Network* se sont intéressées à une vingtaine de communautés vivant dans des cités HLM défavorisées à Dublin, Limerick et Cork. Ils ont organisé des groupes de discussion et des réunions publiques, eu des entretiens individuels, procédé à des visites de sites et réalisé des documents audio-visuels sur les conditions de vie des résidents. En tout, près de 300 locataires, résidents et travailleurs communautaires ont été interrogés ou ont participé à cette étude.

Le tableau ci-après résume les principales données. Il est suivi d'une explication détaillée des conditions de certains ensembles ayant fait l'objet d'une étude.

Tableau 1. Problèmes d'inadéquation aux normes relevés dans des logements sociaux : résultats d'enquêtes effectuées auprès de locataires et de travaux de recherche réalisés entre 2007 et 2012

<i>Immeubles de logements sociaux /Lieu</i>	<i>Nombre de logements</i>	<i>Problèmes rencontrés</i>	<i>Proportion de locataires /résidents concernés</i>
Dolphin House, Dublin	436	Humidité et contamination fongique	72%
Idem		Débordement des eaux usées et odeurs	89%
St Theresa's Gardens, Dublin	346	Non satisfaits de l'entretien	79,9%
Idem		Humidité dans la chambre à coucher	40%
Huit immeubles de logements sociaux du centre-ville de Dublin	800	Manque d'entretien	85%
Balgaddy Co., Dublin	465	Mauvaise qualité des matériaux, présence de pyrite, humidité et moisissures	85%
Moyross, Limerick	1 100	Logements ne se prêtant pas à des travaux de remise en état et devant être démolis	33%
Southill, Limerick	1 000	Logements qui ne se prêtent pas à des travaux de remise en état et devant être démolis	50%
Huit immeubles de logements sociaux du centre-ville de Dublin	800	Locataires ayant signalé leurs problèmes aux autorités locales et non satisfaits du	90%

		résultat	
--	--	----------	--

Etude de cas n° 1. *Dolphin House* et enquête réalisée par le *Rialto Rights in Action Tenant*⁶⁷

Le complexe *Dolphin House* est un ensemble d'immeubles de logements sociaux situé à l'extérieur du périphérique sud de Dublin. Construit dans les années 1950, il comprend 436 logements répartis dans des immeubles de quatre étages. Ses occupants sont en situation d'extrême pauvreté. Le recensement national effectué en 2011 montre ainsi qu'à peine 4,6% des résidents âgés de plus de 15 ans avaient fréquenté un établissement d'enseignement supérieur, contre 29,1% au niveau national en 2006⁶⁸, qu'ils n'étaient que 34% à exercer une activité professionnelle, soit bien en-dessous du taux enregistré à Dublin (51%) et au plan national (50%), et que 29,9% d'entre eux étaient au chômage en 2011 contre 11,5% à Dublin et 19% au niveau national.

Le projet *Rialto Rights in Action* (« Exercer ses droits dans le quartier du Rialto ») est issu d'une collaboration entre *Dolphin House Community Development Association* (Association de développement communautaire de *Dolphin House*), les équipes des *Dolphin and Fatima Health Projects* (projets en matière de santé *Dolphin* et *Fatima*) et le *Residents Community Action Network* (Réseau d'action communautaire des résidents du Rialto), qui observe les conditions de logement dans le complexe.

Il ressort de l'enquête réalisée par le *Rialto Rights in Action Group* (RRIAG) que

- 72% des résidents ont signalé des problèmes d'humidité ;
- 63% des résidents ont fait état de moisissures ;
- 89% des résidents se sont plaints de refoulement d'effluents et de mauvaises odeurs ;

67 Enquête réalisée auprès de 80 ménages. Pour des témoignages en direct concernant les conditions de vie dans ces logements, voir le DVD, *Abandoned Housing* [Logements à l'abandon] du *Community Action Network* – joint à la présente réclamation.

68 *Rialto Rights in Action Group*, 5/6/2012, *Report on the Third Monitoring of Housing Conditions in Dolphin House estate Rialto Dublin 8* [Rapport sur la troisième évaluation des conditions de logement dans le complexe *Dolphin House*, quartier du Rialto, Dublin 8], *Community Action Network*, Dublin.

- 62% des résidents ont dit craindre pour leur santé en raison de problèmes d'humidité ou d'évacuation des eaux usées ;
- 65% des résidents ont affirmé n'avoir reçu aucune information ou explication satisfaisante quant à l'origine de ces problèmes ;
- 65% des résidents ont indiqué n'avoir pas été informés de la façon dont les problèmes d'humidité et d'évacuation des eaux usées seraient traités ;
- 80% des résidents ont dit ne pas être associés aux décisions relatives aux problèmes d'humidité et d'évacuation des eaux usées.⁶⁹

Les problèmes liés aux effluents et aux mauvaises odeurs se traduisaient notamment par la remontée régulière des eaux usées qui venaient noyer les appareils ménagers. Des locataires ont déclaré avoir dû attendre jusqu'à quatre jours avant que le Conseil municipal de Dublin n'intervienne. Voici ce qu'en disait un locataire interrogé en mars 2011 :

La baignoire gargouille, les eaux usées remontent de quelques centimètres. Toutes les nuits, je dois mettre la bonde de fond que je bloque avec une grosse bougie. Lorsque les enfants prennent un bain, je les fais sortir de la baignoire dès que j'entends ce gargouillis, car l'eau va remonter et on ne sait pas ce qui peut arriver (RRIAG, 2012, 4).

Le Conseil municipal a assuré que les eaux usées n'étaient pas dangereuses pour la santé, mais des analyses scientifiques ont montré qu'elles étaient très polluées.⁷⁰ Une enquête réalisée en avril 2010 a également fait ressortir que près de 72% des appartements connaissaient des problèmes d'humidité et de contamination fongique. Les analyses scientifiques ont indiqué que le niveau de contamination était « nettement supérieur » à tout ce qui avait jamais été observé dans un bâtiment à usage d'habitation. Des colonies

⁶⁹ *Idem*, pages 5 à 7

⁷⁰ Il a été constaté que les échantillons d'effluents contenaient des « éléments pouvant être considérés comme nuisibles pour la santé de l'homme au regard de la classification figurant dans le règlement n° 294 de 1989 – Communautés européennes (Qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau potable). L'analyse a révélé « des niveaux élevés de coliformes, de solides en suspension, d'ortho-phosphates, de phosphore total et de DBO correspondant à des eaux usées partiellement traitées ou non traitées » (*Tobin Consulting Engineers*, 2011, p. 3).

d'*Aspergillus fumigatus*, *Mucor*, *Rhizopus* et *Penicillium* ont été découvertes dans la plupart des logements inspectés. L'*Aspergillus fumigatus* est connu pour être un agent pathogène humain pouvant provoquer des affections pulmonaires qui, compte tenu des quantités détectées, risquent de causer asthme et bronchites.⁷¹ Le Conseil municipal a nié l'existence de réels problèmes de moisissure ou d'humidité, et a prétendu qu'il s'agissait simplement de phénomènes de condensation dus au fait que les locataires mettaient leurs vêtements à sécher sur les radiateurs sans ouvrir les fenêtres, ajoutant que c'était à eux de remédier à la situation, comme le prévoyait le « Manuel du locataire » (DCC, 2010, 20). Cet argument est contredit par le rapport, comme l'a expliqué un locataire lors de l'enquête d'avril 2010 :

« Il y en a partout ... tout autour des lits. Les murs sont trempés et pratiquement noirs. Je les lave à l'eau de javel mais cela revient quelques semaines après. De toute manière, les bouches d'aération sont ouvertes. Je fais tout ce qu'il faut comme il faut. Je ne sèche pas de vêtements dans les chambres. C'est dans les murs. C'est noir, on voit de la moisissure, c'est dégoûtant. »⁷²

D'autres locataires interrogés par le *Rialto Rights in Action Group* en mai 2010 ont indiqué quelles conséquences avaient ces problèmes pour leurs enfants :

C'est la chambre de ma petite fille qui a été touchée par l'humidité. Elle a commencé par s'infiltrer derrière la plinthe pour ensuite remonter petit à petit jusqu'au plafond. Il y en a aussi tout autour des fenêtres. Quelques années plus tard, je me suis aperçue qu'elle avait envahi la salle de bains. Puis cela s'est étendu encore et encore. J'ai peint par-dessus et fait tout ce que j'ai pu. Vous n'imaginez pas à quel point c'est grave.⁷³

Ma fille dort avec moi parce que je n'ai que deux chambres ...le mur entier n'est plus qu'une grande tâche d'humidité, il y a de la moisissure sur les fenêtres de la chambre située à l'avant, pareil dans celle qui donne à l'arrière de l'appartement,

71 *Rialto Rights in Action Group*, 5/6/2012, *Report on the Third Monitoring of Housing Conditions in Dolphin House estate Rialto Dublin 8* [Rapport sur la troisième évaluation des conditions de logement dans le complexe *Dolphin House*, quartier du Rialto, Dublin 8], *Community Action Network*.

72 *Idem*, p. 4

73 *Idem*, pages 5 à 7

et il y en a un peu aussi dans le salon, sans parler des odeurs d'égout qui remontent de ma baignoire.⁷⁴

Les travaux de recherche menés par le *Rialto Rights in Action Group* ont révélé que les conditions dans lesquelles se trouvaient ces logements avaient d'importantes répercussions sur la santé des locataires, en particulier des enfants et des familles. Preuves médicales à l'appui, le rapport a démontré que les enfants souffraient d'infections pulmonaires récurrentes, de pneumonies, de bronchites et d'infections au E. coli. Les locataires ont mentionné la présence de plaies infectieuses sur le visage et les mains de leurs enfants à la suite de débordements d'effluents dans l'aire de jeux. Les adultes ont déclaré souffrir de maux de tête en raison des mauvaises odeurs et ont ajouté que cela s'avérait éprouvant pour leur santé mentale, ce qui ne faisait qu'accentuer le stress et l'embarras provoqués par de telles conditions⁷⁵.

Ce rapport a conduit le Conseil municipal de Dublin à mener pour la première fois une enquête sur les conditions de vie des occupants des ensembles HLM. Réalisée entre juillet et décembre 2011 par le Service des architectes de la ville, elle a porté sur 376 appartements du complexe *Dolphin House*. Il en est ressorti que:

- des problèmes d'humidité ont été recensés dans 212 appartements (56%) ;
- des niveaux élevés d'humidité ont été relevés dans 114 appartements (30%) ;
- des moisissures ont été constatées dans 95 logements (25%) ;
- de mauvaises odeurs dans la cuisine et la salle de bains dues à des problèmes d'évacuation ont été signalées dans 252 appartements (67%)⁷⁶.

Le *Rialto Rights in Action Group* a commenté ce rapport du Conseil municipal dans les termes que voici :

Selon le rapport d'enquête établi en mars dernier par le Conseil municipal, l'humidité et les moisissures auraient des causes principalement structurelles –

74 *Idem*

75 *Idem*

76 Enquête portant sur le complexe *Dolphin House*, Conseil municipal de Dublin, Service des architectes de la ville, mars 2012 p.10.

murs froids, absence de ventilation et d'isolation, surpeuplement. Le Conseil municipal s'est engagé à régler ces problèmes dans les plus brefs délais. Pourtant, bien que l'ampleur du problème ait été reconnue, deux années ont passé et les locataires de logements appartenant au Conseil municipal de Dublin continuent de vivre dans des conditions qui ne sont pas conformes aux normes et dont les incidences sur la santé des habitants sont avérées.⁷⁷

Le docteur Kavanagh, de l'Université nationale d'Irlande à Maynooth, a émis les observations suivantes sur les spores découvertes dans les appartements de *Dolphin House*:

La présence d'*Aspergillus fumigatus* est très inquiétante car on sait qu'il s'agit d'un agent pathogène pour l'homme susceptible de provoquer différentes maladies pulmonaires. Une exposition prolongée à ce champignon, au niveau relevé dans la plupart de ces logements, pourrait être source de phénomènes asthmatiques et de bronchites.⁷⁸

Les résidents du complexe *Dolphin House* ont eu beaucoup de mal à faire intervenir le Conseil municipal de Dublin, alors même que ces mauvaises conditions de logement avaient été reconnues par un Ministre :⁷⁹

« Je suis persuadé que le Conseil a adopté une démarche volontariste pour résoudre les problèmes liés à la présence d'humidité, à l'évacuation des eaux usées et à la ventilation à *Dolphin House*. J'admets que ces logements, conçus et construits il y a plus de 50 ans, ne sont plus adaptés à la vie moderne. »⁸⁰

Un locataire handicapé de *Dolphin House* qui avait intenté une action en justice contre le Conseil municipal de Dublin s'est vu allouer en 2011, par un tribunal de circonscription,

77 *Rialto Rights in Action Group*, 5/6/2012, *Report on the Third Monitoring of Housing Conditions in Dolphin House estate Rialto Dublin 8* [Rapport sur la troisième évaluation des conditions de logement dans le complexe *Dolphin House*, quartier du Rialto, Dublin 8], *Community Action Network*, Dublin.

78 *Idem*, p. 10

79 *Idem*, pages 5 à 7

80 Déclaration faite devant le Parlement par le député Willie Penrose au sujet des logements sociaux, Débats du Parlement, 17 mai 2011, vol. 372, Col. 349
<<http://debates.oireachtas.ie/dail/2011/05/17/00028.asp>>

une somme de 15 000 € au titre des dommages et intérêts. Le juge a estimé qu'il était établi que l'appartement était « impropre à l'habitation et que l'obligation contractuelle d'entretien incombant au Conseil, en vertu de la loi sur le logement n'avait pas été respectée. »⁸¹

Etude de cas n° 2. *St Theresa's Gardens*

St Theresa's Gardens est un ensemble d'immeubles similaire au complexe de *Dolphin House*, situé au sud de Dublin, qui comprend 346 appartements répartis dans des « blocs » de quatre étages. En 2006, on a estimé que la principale source de revenus de plus de 80% des résidents en âge de travailler provenait des aides sociales et que moins de 0,5 % faisaient des études supérieures. La Commission de réhabilitation (*Regeneration Board*) a réalisé en 2010 une enquête auprès des locataires, dont il est ressorti que 79,9% des personnes interrogées à *St Theresa* (avec un taux de réponse de 74,4%) n'étaient pas satisfaites de l'entretien de leur appartement et de leur immeuble. Les 134 ménages ont fait état de 475 problèmes d'entretien interne, dont 66,9% avaient déjà été signifiés au Conseil municipal. Environ 40% des foyers ont eu des problèmes d'humidité dans leur chambre à coucher. Dans neuf des quatorze « blocs », la présence de rats a été signalée. Les autres problèmes concernaient le bris de vitres, des incivilités et des problèmes d'évacuation des eaux usées.⁸²

Etude de cas n° 3. Mauvaises conditions de logement dans huit ensembles de logements sociaux situés au centre-ville de Dublin

81 Managh, R. (2011) « Damages for Disabled Man over Sewage in Council Flat Shower » [Un homme handicapé obtient des dommages-intérêts pour un problème d'évacuation des eaux usées dans la salle de douche d'un logement social], *The Irish Times*, 8 juillet 2011.

82 Madame la députée Catherine Byrne, Projets de réhabilitation, Débats du Parlement, 21 février 2013, consultables sur le site <http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/debates%20authoring/debateswebpack.nsf/takes/dail20130221000>

Un rapport intitulé *Improve Our Homes* (Améliorons nos logements)⁸³ publié en 2012 par le *North Dublin Inner City Community Organisation Network* (Réseau d'organisations communautaires du Nord de Dublin) a souligné que 85 % des locataires de huit ensembles d'immeubles situés au nord de Dublin avaient des problèmes liés à leurs mauvaises conditions de logement. Chaque immeuble comptait entre 70 et 350 logements.

Le rapport a principalement conclu que :

- les logements présentaient des taux dangereux de moisissure/condensation/humidité ;
- les problèmes de drainage, dus notamment à l'absence d'un système d'écoulement approprié aussi bien dans les logements que sur les balcons, les toits et les zones situées au rez-de-chaussée étaient récurrents ;
- l'évacuation des eaux usées laissait à désirer ;
- l'environnement était sale et mal entretenu ;
- l'éclairage était insuffisant ;
- le système anti-incendie posait problème ;
- les portes et fenêtres laissaient passer les courants d'air et étaient mal ajustés ;
- les bâtiments présentaient parfois des défauts d'exécution ;
- les toits étaient en très mauvais état⁸⁴.

Quelque 90% des locataires qui avaient signalé leurs problèmes aux autorités locales n'ont pas été satisfaits du résultat obtenu. Ces problèmes portaient sur :

- des réparations non effectuées ou n'ayant pas donné satisfaction ;
- la nécessité de refaire sans cesse certains travaux en raison de la vétusté des bâtiments, de problèmes sous-jacents ou de défaut d'exécution ;
- le refus de reconnaître l'existence d'un problème de prime abord ;

83 *Inner City Organisations Network* (2012) *Improve our homes ; A dossier of maintenance issues in Dublin City Council Estates* [Améliorons nos logements ; dossier sur les problèmes d'entretien dans les logements sociaux de la ville de Dublin].

84 *Idem*

- le traitement réservé aux locataires en termes de qualité de services ;
- l'impossibilité pour les locataires ayant des loyers impayés de bénéficier du système d'entretien⁸⁵.

Le rapport a montré que des taux importants ou non négligeables de moisissure avaient été relevés dans certains logements et que la couleur et la forme des moisissures dénotaient la présence de *Pencillium spp*¹⁴. Dans huit des dix cas analysés, il a été recommandé de traiter les pièces infectées par nébulisation ou fumigation en utilisant un désinfectant anti-moisissures afin de supprimer toutes les spores en suspension dans l'air. Dans tous les cas, il a été jugé urgent d'intervenir⁸⁶.

D'autres questions ont été soulevées et ont mis en évidence l'interaction complexe des problèmes sociaux et des problèmes d'entretien, par exemple pour les personnes âgées vivant seules. Ces résidents ont besoin d'une aide sociale pour faire réaliser leurs travaux d'entretien mais rien ne semble être fait à ce sujet. Autre souci que posent les réparations urgentes pour les locataires âgés : le Conseil municipal augmente leur loyer de 100 euros lorsqu'il estime que la réparation demandée n'était pas urgente.

Etude de cas n° 4. Cité *Balgaddy*

Balgaddy est une cité de 465 logements sociaux édifée dans la banlieue de Dublin entre 2004 et 2007. Cette étude de cas atteste de façon de plus en plus évidente que les nouveaux logements sociaux, construits avec des matériaux de piètre qualité et en utilisant de la pyrite, sont dangereux. Par ailleurs, ces nouveaux bâtiments présentent déjà des signes d'humidité, de moisissure et autres symptômes d'une mauvaise construction.

Dès le départ, les résidents de la cité *Balgaddy* se sont plaints des conditions déplorables de logement, de l'absence d'infrastructures communautaires adaptées et, plus récemment, d'une recrudescence des incivilités.

Le Conseil municipal de Dublin Sud, qui est l'autorité locale responsable, a indiqué avoir reçu 4 606 demandes d'entretien de locataires de la cité entre le début 2007 et la fin 2011.

85 *Idem*

86 *Idem*

Tableau 2. Demandes d'entretien de logements sociaux de Balgaddy reçues par les autorités locales⁸⁷

<i>Année</i>	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Demandes</i>	337	790	972	1 210	1 297

Un rapport établi par des architectes indépendants a pointé des défauts de construction et une dégradation des immeubles, notamment les fenêtres et portes extérieures qui ont été généralement mal posées, sont déformées, mal alignées et laissent passer d'importants courants d'air, tandis que les portes qui donnent sur les parties communes ne répondent pas aux normes anti-incendie et ne disposent pas de joints résistant au feu. Il a également relevé que les systèmes de chauffage présentaient régulièrement des fuites et des dysfonctionnements. Les installations électriques posent elles aussi de nombreux problèmes. Dans certains appartements, les travaux de plâtrerie ont été mal exécutés et des fissures apparaissent. L'isolation est très mauvaise. Certains conduits de ventilation aboutissent dans les combles, ce qui provoque des mauvaises odeurs, et certaines parties des bâtiments ne respectent pas la réglementation en matière d'incendie, de ventilation, d'escaliers et d'accessibilité aux personnes handicapées.⁸⁸

Etude de cas n° 5. Limerick

Les conditions de vie dans les logements sociaux de Limerick ont été décrites dans un rapport commandité par le Gouvernement et réalisé en 2007 par l'ancien Directeur des services municipaux, John Fitzgerald.

Les quartiers de Moyross et Southill, à Limerick, sont particulièrement défavorisés. Les taux de chômage y sont très importants (cinq fois supérieurs à la moyenne nationale) ; ils abritent un fort pourcentage de familles monoparentales et les difficultés en termes d'éducation y sont légion, avec des niveaux d'instruction nettement inférieurs à la moyenne nationale. Sur le plan socio-économique, l'analyse à laquelle a procédé le Bureau

⁸⁷ *Balgaddy : A Housing Scandal* [*Balgaddy : les logements du scandale*], *An Phoblacht*, 30 avril 2012, <http://www.anphoblacht.com/contents/21812>

⁸⁸ *Idem*

central des statistiques montre que ces quartiers comptent parmi les plus démunis de Limerick et du pays tout entier. Ils sont fortement touchés par la délinquance : les actes de violence et les délits liés à la drogue s'y multiplient et ont attiré plus particulièrement l'attention du public ces douze derniers mois en raison d'un certain nombre d'incidents très médiatisés. Dans certaines parties de ces cités, les délinquants exercent une influence on ne peut plus négative sur les jeunes et suscitent un sentiment de peur et d'intimidation chez les habitants. La situation est tout aussi grave en ce qui concerne la drogue. L'équipe en charge de la stratégie nationale de lutte contre la drogue a précisé que Limerick était l'endroit le plus préoccupant en termes de toxicomanie combinée à des indicateurs de dénuement social.

Les quartiers de Moyross, Southill, St Marys Park et d'une part de Ballinacurra Weston sont, d'une manière générale, peu attrayants. Déchets et ordures s'y amoncellent en toute illégalité. Les nombreuses maisons incendiées, souvent à la suite d'actes criminels les rendent plus sinistres encore. Quant aux immeubles, ils sont en piètre état, en particulier à O'Malley Park.

On dénombre environ 1 100 logements à Moyross, dont plus d'un tiers ne se prête plus à des travaux de réhabilitation. Southill compte également près d'un millier de logements, dont plus de la moitié dans le même état. En tout, si l'on excepte St Mary's Park, ce sont près de 900 logements dont il faudrait sérieusement s'occuper ; or, à ce jour, les opérations de réhabilitation qui ont été réalisées n'ont pas permis de régler le problème dans ces cités. L'état du parc immobilier s'est en fait dégradé à tel point que la réhabilitation n'est plus une solution réaliste⁸⁹.

Le schéma directeur pour la réhabilitation de Limerick, qui a été rendu public en octobre 2008, a établi un plan-cadre pour les quatre quartiers de la ville destinés à être réhabilités [Moyross, Southill, St Mary's Park/King's Island et Ballinacurra Weston] ; il proposait de démolir tous les logements, les infrastructures communautaires et les commerces de détail, et de les remplacer par de nouveaux quartiers de meilleure qualité, moyennant un investissement global de 3 milliards d'euros provenant de fonds aussi bien privés que publics. Le lancement des projets a coïncidé avec la crise économique et seule une

89 Fitzgerald J. (2007) *Report to the Cabinet Committee on Social Inclusion on Limerick Regeneration* [Rapport présenté au Comité ministériel sur l'inclusion sociale concernant la réhabilitation de Limerick]

fraction de l'investissement proposé a donc pu être levée ; de nombreux logements ont été détruits mais peu ont été remplacés.

Le plan-cadre pour la mise en œuvre du projet de réhabilitation de Limerick lancé en octobre 2013 en témoigne : au 31 décembre 2012, il recensait 726 logements occupés et inoccupés à Southill, dont 199 voués à la démolition et 527 en attente de réhabilitation, et prévoyait la construction de 209 nouveaux logements dans ce quartier. Le plan établi pour 2013 fait état de 530 logements sociaux à Moyross, dont 257 voués à la démolition et 273 en attente de réhabilitation.⁹⁰

Ces conditions de logement montrent bien que l'Etat irlandais a omis de prendre des mesures concrètes pour donner effet à l'article 16 de la Charte sociale révisée s'agissant de la promotion de la « protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles », ainsi qu'à l'article 30 relatif à l'adoption de mesures « pour promouvoir l'accès effectif, notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille » et « réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »

Ces mauvaises conditions de logement font également ressortir un non-respect de l'article E de la Charte révisée, qui dispose que la jouissance des droits reconnus aux articles 16 et 30 doit être assurée sans distinction fondée notamment sur « l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation ». Les locataires de logements sociaux comptent parmi la frange la plus pauvre de la société irlandaise.⁹¹

90 Plan de mise en oeuvre du projet de réhabilitation de Limerick (septembre 2013), Service chargé de la réhabilitation au Conseil municipal de Limerick

91 Fahey T., Norris M., McCafferty D. et Humphreys E. (2011) *Combating Social Disadvantage in Social Housing Estates: The policy implications of a ten-year follow-up study* [Combattre les inégalités sociales dans les logements sociaux : les implications politiques d'une étude de suivi sur dix ans], Dublin, Agence de lutte contre la pauvreté, document de travail 11/02, consultable sur le site: <http://www.combatpoverty.ie/publications/workingpapers/2011->

.2 B.1.3.2. Chauffage

Le rapport de l'Institut de recherches économiques et sociales déjà cité a par ailleurs révélé que les locataires de logements sociaux étaient beaucoup moins bien lotis que les locataires du secteur privé en ce qui concerne le chauffage central :

La situation en termes d'équipement de chauffage central varie sensiblement selon les ménages, les occupants de logements sociaux étant les moins bien pourvus (70%).⁹²

Les installations de chauffage des logements locatifs sont régies par l'article 7 du règlement de 2008⁹³, qui dispose en son premier alinéa que :

« chaque pièce utilisée, ou destinée à être utilisée, comme pièce habitable par le locataire d'un logement doit comporter un ou plusieurs appareils de chauffage fixés à demeure capables de chauffer efficacement et suffisamment les locaux, ainsi que des dispositifs permettant d'évacuer vers l'extérieur, de manière sûre et efficace, la fumée et autres produits de combustion. »⁹⁴

L'alinéa 2 de ce même article exige en outre que les appareils visés à l'alinéa premier puissent être réglés par chaque locataire à son gré.

Cette condition est importante car elle signifie que les immeubles qui ne disposent que d'un seul système de chauffage commun pour tous les logements devront être modifiés de façon que chaque appartement dispose de sa propre installation et que les locataires puissent régler leur chauffage comme ils le souhaitent.

[02_WP_CombatingSocialDisadvantageInSocialHousingEstates.pdf](#), et Hearne R. (2011) *Public Private Partnerships in Ireland* [Partenariats public-privé en Irlande], Manchester University Press

92 Watson D. & Williams J., novembre 2003, *Irish National Survey of Housing Quality 2001-2002* [Enquête nationale irlandaise sur la qualité du logement, 2001-2002], Dublin, Institut de recherches économiques et sociales, page ix.

93 Règlement n° 534 de 2008

94 Règlement n° 534 de 2008

Plusieurs dispositions du règlement de 1993 sur le logement (normes relatives aux logements locatifs)⁹⁵ ne resteront en vigueur que pour les logements sociaux. Ainsi, l'article 14(3) du règlement de 2008 dispose que l'article 7 du règlement de 1993 relatif aux installations de chauffage du logement (normes relatives aux logements locatifs) continuera de s'appliquer aux logements loués par un office du logement visé à l'article S.56 de la loi (modifiée) de 1966 relative au logement ou par un organisme de logement agréé visé à l'article 5.6 de la loi de 1992 relative au logement (dispositions diverses). Il n'est pas nécessaire que chaque pièce soit équipée d'un système individuel de chauffage. D'autres normes moins exigeantes s'appliquent également aux logements sociaux offerts à la location.

Les familles qui occupent des logements sociaux sont donc désavantagées par rapport aux locataires privés et la qualité de ces logements y est moins bonne.

Il est troublant de constater que, selon le recensement de 2011, 2 305 ménages occupant un logement social n'avaient pas de chauffage central, soit environ 1,8% de l'ensemble des locataires de logements sociaux, alors que cette même source fait état de 17 235 propriétaires-occupants dans le même cas, soit 0,0149% de l'ensemble de cette catégorie.⁹⁶ Si cette situation ne traduit pas en soi un non-respect de la réglementation,⁹⁷ elle soulève néanmoins des inquiétudes quant au mauvais équipement des logements loués par l'Etat en termes de chauffage, dont l'inadéquation s'avère dix fois plus important que pour les logements occupés par leur propriétaire.

Les informations ci-après qui émanent des collectivités locales montrent qu'à l'évidence de nombreux logements sociaux ne répondent pas aux normes définies par la législation irlandaise en matière de logements locatifs.

95 Règlement n° 147 de 1993

96 *Census 2011 — This is Ireland : Published Reports* [Recensement 2011 – L'Irlande telle qu'elle est : rapports publiés] (Bureau central des statistiques, 2011) consultable sur le site <http://www.cso.ie/en/census/census2011reports/census2011thisisIrelandpart1/> (consulté pour la dernière fois le 18 mai 2012).

97 Règlements n° 534 de 2008, n° 462 de 2009 et n° 147 de 1993

Il ressort clairement des éléments présentés ici que l'humidité constitue un problème majeur pour les locataires de logements sociaux. Elle peut menacer la sécurité même du logement et présenter des dangers du point de vue de l'hygiène et de la santé. Il apparaît ainsi que l'Etat n'a pas réussi à mettre progressivement en œuvre les normes requises pour répondre à la définition d'un logement d'un niveau suffisant au regard de la Charte révisée.

B.2. Moindre efficacité des voies de recours proposées aux locataires de logements sociaux

Ce point traite de la situation des locataires de logements sociaux qui n'ont pas accès à des voies de recours efficaces pour faire respecter les normes relatives au logement, contrairement aux locataires privés. Deux grandes questions se posent ici. La première est celle des normes relatives au logement, tant en ce qui concerne les normes elles-mêmes que leur application par l'Etat et la deuxième a trait à l'accès des locataires, à titre individuel, à des voies de recours efficaces pour faire respecter ces normes.

B.2.1 Conflit d'intérêts des collectivités locales quant au respect des normes relatives aux logements locatifs

Le fait qu'il n'existe pas de contrôle régulier des conditions et normes relatives aux logements sociaux signifie que l'Etat est incapable de se conformer à l'obligation qui est la sienne de veiller au respect de la Charte.

Les normes relatives aux logements locatifs découlent de la loi de 1966 sur le logement ainsi que d'un certain nombre de règlements adoptés en 1993, 2008 et 2009 et complétés par la loi de 2004 sur les locations à usage d'habitation, telle que modifiée par la loi de 2009 relative au logement (dispositions diverses). Il existe donc un cadre juridique clair concernant la qualité et l'adéquation des logements locatifs (qui n'aborde cependant pas la question de leur accessibilité financière) ; ces normes devraient être appliquées aux logements sociaux, mais ne le sont pas. Il existe donc une discrimination entre les locataires de logements sociaux et les autres s'agissant de l'application des normes en matière de logement.

Les normes relatives aux logements locatifs sont appliquées par les collectivités locales dans le cadre des dispositions de la loi de 1992 sur le logement (dispositions diverses). Le contrôle du respect des règlements incombe à chaque collectivité locale, qui doit fixer de manière précise comment elle entend les faire appliquer et en vérifier le respect. De fait, les niveaux d'inspection des logements locatifs privés varient énormément selon les collectivités locales, comme le montre le tableau ci-après. Les inspecteurs des collectivités locales s'assurent que les biens affectés à la location sont conformes à la réglementation ; en cas de non-respect, la collectivité peut infliger un certain nombre de sanctions aux propriétaires, par le biais notamment d'une injonction ordonnant des mesures correctives, qui détaille les travaux que le propriétaire doit réaliser dans un délai déterminé. Si le propriétaire ne s'y plie pas, les autorités locales peuvent émettre un avis d'interdiction, qui empêche le propriétaire de remettre le logement en location tant que le problème n'a pas été réglé. Le fait d'entraver l'exercice légal des pouvoirs conférés à une personne dûment habilitée ou de ne pas respecter la réglementation constitue une infraction au sens de la loi de 1992 sur le logement (dispositions diverses), tout comme l'inobservation d'une injonction ordonnant des mesures correctives ou d'un avis d'interdiction. Cette infraction expose son auteur à une amende de 5 000 € majorée de 400 € par jour supplémentaire où elle est constituée. Toute personne reconnue coupable d'une infraction au titre de cette loi peut être condamnée par la justice, à moins que certaines raisons s'y opposent, à payer les frais et dépens engagés par la collectivité locale aux fins des poursuites.

Tableau 3. Contrôle du respect des normes relatives aux logements locatifs privés par les collectivités locales (2012)⁹⁸

Collectivités locales / Conseils de comtés	Logements inspectés	Inspections réalisées	Non-respect des normes	Injonctions ordonnant aux propriétaires de prendre des mesures correctives	Actions en justice engagées des
Carlow	225	380	221	4	4

98 Source : site web du ministère de l'Environnement, du Patrimoine et des Administrations locales : <http://www.environ.ie/en/PublicationsStatisticsandRegularPublications/HousingStatistics/>

Le nombre d'inspections de logements locatifs privés réalisées par l'ensemble des collectivités locales entre 2005 et 2012 est renseigné sur le site: <http://www.environ.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/Housing/FileDownload,30202,en.pdf>

Cavan	737	737	60	0	0
Clare	706	843	659	0	0
Cork	613	735	612	16	0
Donegal	532	532	0	0	0
Dun Laoghaire Rathdown	279	545	371	4	0
Fingal	231	380	177	0	0
Galway	74	67	33	49	0
Kerry	951	814	301	0	0
Kildare	573	692	312	271	0
Kilkenny	163	273	54	0	0
Laois	173	246	73	0	0
Leitrim	66	66	0	0	0
Limerick	135	149	5	0	0
Longford	268	277	217	0	0
Louth	61	122	61	22	0
Mayo	562	728	98	95	0
Meath	58	81	12	4	0
Monaghan	342	390	27	0	0
Tipp. Nord	438	451	40	37	0
Offaly	62	102	62	62	0
Roscommon	260	468	319	0	0
Sligo	921	1092	719	443	0
Dublin Sud	880	1087	207	0	0
Tipp. Sud	208	211	42	0	0
Waterford	600	600	0	0	0
Westmeath	311	459	137	0	0
Wexford	1122	1122	704	0	0
Wicklow	1082	1083	77	0	0
Conseils municipaux					
Cork	628	827	380	380	0
Dublin	1701	2831	876	867	36
Galway	88	124	54	0	0
Limerick	488	581	318	26	0
Waterford	515	515	120	0	0

TOTAL	16 055	19 616	7 348	2 280	40
-------	--------	--------	-------	-------	----

Le tableau indique les inspections réalisées dans des logements locatifs privés.

A titre de comparaison, aucun contrôle de ce genre n'est effectué pour les logements sociaux.

Il est intéressant de noter que la législation ne confère aux locataires aucun droit à bénéficier d'une inspection de leur logement ni à pouvoir en demander une – un déni de droit en soi. Les collectivités locales jouissent d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'inspections et de vérification du respect des normes dans le secteur locatif privé. Bien que les normes s'appliquent également aux logements sociaux, aucune inspection n'est prévue pour ces derniers, ce qui constitue manifestement une discrimination à l'encontre de cette catégorie de locataires.

Si les autorités locales inspectent de manière sporadique des logements loués à titre privé, les logements sociaux ne font en revanche l'objet d'aucun contrôle. Cette situation fait clairement ressortir le conflit d'intérêts qui existe en la matière et montre que les droits des locataires qui occupent des logements sociaux ne sont pas respectés. Le résultat est que les normes relatives aux logements locatifs privés ne sont pas appliquées aux HLM (contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé). Outre le déni des droits des locataires de logements sociaux à un logement d'un niveau suffisant et aux droits y afférents, il s'ensuit que l'on ne dispose pas d'informations statistiques sur la qualité de vie dans les logements sociaux.

De toute évidence, deux éléments démontrent ici le non-respect des articles 16, 30 et E en ce qui concerne l'offre de logements sociaux et la non-discrimination à l'égard des personnes issues de certains milieux sociaux ou de certaines minorités.

Le droit au logement englobe le droit d'accès à des voies de recours. Dans la réclamation *CEDR c. Bulgarie*, le Comité a estimé que l'insuffisance des conditions de logement des familles roms constituait une violation de l'article 16, ajoutant que la loi devait définir des voies de recours juridiques et offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin

pour demander réparation en justice⁹⁹. Les voies de recours juridiques en cas de violation du droit au logement doivent également être accessibles dans les faits. Dans la réclamation *INTERIGHTS c. Grèce*, le Comité a noté que, bien que des voies de recours fussent disponibles, leur accessibilité laissait à désirer car de nombreuses familles n'étaient pas suffisamment informées de leurs droits, ne savaient pas en faire usage et notamment ne mobilisaient pas l'aide juridique disponible.¹⁰⁰ Dans la réclamation *Mouvement ATD Quart Monde c. France*, le Comité a également estimé que le système de recours juridique pour les personnes à qui sont refusés des logements sociaux « présentait aussi des défaillances », étant donné qu'il n'avait pas été mis en place dans toutes les communes et n'était pas suffisamment efficace, de sorte que la situation n'était pas conforme au droit au logement.¹⁰¹

En Irlande, les locataires de logements sociaux n'ont pas accès à des voies de recours puisque les collectivités locales qui sont leurs propriétaires sont aussi ceux qui arbitrent l'application des règlements et s'assurent de leur respect, comme indiqué ci-dessus. Ce système engendre des conflits d'intérêts lorsque la collectivité locale est à la fois propriétaire du logement social et responsable de l'application de la réglementation sur les normes relatives au logement. Il est clair que pour être effectif, le droit à un logement d'un niveau suffisant doit être juridiquement protégé par des garanties procédurales adéquates. Les occupants et locataires doivent pouvoir former des recours judiciaires, ou autres, qui soient impartiaux et d'un coût abordable. Le recours doit être effectif.¹⁰²

99 *CEDR c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, paragraphes 36 et 52

100 *International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) c. Grèce*, réclamation n° 49/2008, décision sur le bien-fondé du 11 décembre 2009, paragraphes 64 et 67

101 *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, par. 131. Voir aussi, *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, par. 161.

102 Conclusions 2003 du Comité européen des droits sociaux, France, Italie, Slovénie et Suède ; Conclusions 2005, Lituanie et Norvège ; réclamation n° 39/2006, FEANTSA c. France, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, paragraphes 80 et 81.

B.2.2 Absence de voies de recours ou de procédure efficace permettant aux locataires de logements sociaux de garantir le respect des normes et de demander réparation en cas de violation (comparativement aux possibilités offertes aux locataires du secteur privé)

La gestion des logements sociaux place les familles qui y vivent dans une situation de désavantage par rapport aux locataires du secteur privé. Plus précisément, l'existence d'un conflit d'intérêts les empêche d'exercer pleinement un droit au logement effectif et juridiquement fondé.

Il n'existe pas de système indépendant et efficace de règlement des litiges vers lequel pourraient se tourner les locataires de logements sociaux pour se plaindre de mauvaises conditions de logement, d'une gestion inappropriée des immeubles ou des procédures d'expulsion. Qui plus est, bien que les règlements de 1993, 2008 et 2009 imposent aux propriétaires une obligation légale de veiller à ce que le bien loué soit conforme à certaines normes minimales, ces textes s'avèrent totalement inefficaces pour les locataires de logements sociaux puisque les inspections de logements locatifs sont confiées aux collectivités locales concernées, mais qu'aucun contrôle n'est effectué pour les logements sociaux.¹⁰³

La loi de 2004 sur les locations à usage d'habitation régit les relations entre le locataire et le propriétaire dans le secteur privé. Le service chargé du règlement des litiges au sein du Conseil des locations résidentielles privées (*Private Residential Tenancies Board*) se substitue aux tribunaux dans la majorité des différends entre locataires et propriétaires de logements locatifs privés.

La procédure prévue par ledit Conseil n'est accessible qu'aux ménages louant un bien dans le secteur privé,¹⁰⁴ ce qui exclut 355 000¹⁰⁵ personnes de ce cadre législatif (en plus

103 Ministère de l'Environnement, de la Communauté et des Collectivités locales, *2005-2011: Breakdown of Payments to Local Authorities for the Inspection of Private Rented Accommodation* [2005-2011 : Ventilation des sommes versées aux collectivités locales pour l'inspection de logements locatifs privés], Dublin, *The Stationery Office*.

104 Hormis un nombre restreint de locataires de logements sociaux bénéficiant du « Programme de logements locatifs », qui est pour l'essentiel un dispositif hybride permettant techniquement aux locataires de logements sociaux de bénéficier des procédures prévues par le Conseil des locations résidentielles

de tous ceux qui louent temporairement un logement aux collectivités locales, soit de manière traditionnelle soit dans le cadre d'un hébergement destiné aux gens du voyage).¹⁰⁶ Il n'existe pas de procédure comparable pour les locataires de logements sociaux.

En cas de non-respect de leurs droits, les familles occupant un logement social ont pour seule solution de saisir la justice ou de s'adresser aux services du Médiateur. Le recours au Médiateur n'est pas très fréquent, comme en témoigne le tableau ci-dessous, d'autant que ses décisions ne sont pas contraignantes pour les collectivités locales.

Tableau 4. Plaintes relatives aux logements sociaux reçues par les services du Médiateur¹⁰⁷

	2000	2011
Logement	331	384
Travaux	63	79

Dans le secteur des logements sociaux, il n'est aucune procédure interne officielle qui permette le réexamen des décisions prises par les propriétaires et l'accès à un mécanisme indépendant externe est fortement limité par les frais de justice, la procédure et les restrictions en matière d'aide judiciaire. Très peu d'affaires finissent devant les tribunaux, même si quelques centres juridiques communautaires et avocats privés engagent parfois des actions en justice. Dans tous les cas, l'aide judiciaire n'est pratiquement jamais accordée dans ce type de litiges.

privées. Il a été proposé d'étendre ce système à ceux qui louent un logement auprès d'associations bénévoles. Pour l'instant, il n'est toutefois proposé qu'aux locataires du secteur privé, ce qui exclut les locataires les plus modestes et les familles qui n'ont pas les moyens de louer un logement dans le secteur privé. Si la législation était étendue aux logements loués par des associations bénévoles (essentiellement des associations caritatives reconnues par l'Etat pour leur contribution à répondre aux besoins en matière de logement), les locataires de logements sociaux seraient les seuls à en être encore exclus.

105 Selon le recensement réalisé en 2011, 354 992 personnes vivaient dans 129 033 logements loués à titre permanent aux collectivités locales. Ces chiffres peuvent être consultés sur le site www.cso.ie

<http://www.cso.ie/px/pxeirestat/Statire/SelectVarVal/Define.aspxmaintable=CDD44&PLanguage=0>

106 Le recensement ne semble pas classer les hébergements destinés aux gens du voyage dans la catégorie des logements temporaires ou permanents.

107 Services du Médiateur, Rapports annuels du Médiateur 2000 – 2011, Dublin

Aucune proposition n'a été faite pour ouvrir aux locataires de logements sociaux la procédure de règlement des litiges du Conseil des locations résidentielles privées.

Cette situation est à l'évidence contraire aux articles 16, 30 et E de la Charte et de la Charte révisée.

B. 3. Absence de « statistiques dignes de ce nom » sur les conditions de vie dans les logements sociaux et exclusion sociale de leurs locataires

La Charte révisée impose aux Etats de tenir des statistiques dignes de ce nom¹⁰⁸ permettant de confronter besoins, moyens et résultats et de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées. Or, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, la dernière étude officielle en date concernant les conditions de vie dans les logements sociaux en Irlande, à savoir « l'Enquête nationale irlandaise sur la qualité du logement », réalisée en 2002, soit il y a plus de dix ans, par l'Institut de recherches économiques et sociales pour le compte du ministère de l'Environnement, du Patrimoine et des Administrations locales. Les seules autres données accessibles au public sont celles qui figurent dans le rapport Fitzgerald consacré à Limerick (2007) et dans l'enquête menée par le Conseil municipal de Dublin sur *Dolphin House*, suite aux recherches effectuées par l'association *Rialto Rights in Action Group* en 2012.¹⁰⁹ Cela ne permet manifestement pas d'obtenir des statistiques pertinentes et à jour sur les conditions de logement des populations les plus marginalisées et en situation d'exclusion sociale en Irlande.

.5 B. 4. Santé et bien-être

L'article 11 de la Charte relatif au droit à la protection de la santé dispose ce qui suit :

108 *FEANTSA c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007 par. 56

109 Enquête sur la cité *Dolphin House*, Conseil municipal de Dublin, Service des architectes de la ville, mars 2012

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment:

1. à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente;
2. à prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé;
3. à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que les accidents. »

La présence d'humidité dans un logement a d'importantes répercussions sur la santé et le bien-être de ses occupants et constitue donc une atteinte aux droits conférés aux locataires de logements sociaux par l'article 11. De récents travaux de recherche sur la morbidité imputable à l'insalubrité des logements ont révélé ce qui suit.

Depuis les années 1990, les enquêtes de population réalisées en Europe, en Amérique du Nord et ailleurs considèrent l'humidité et les moisissures présentes à l'intérieur d'un bâtiment comme néfastes pour la santé. Des études très poussées ont abouti à des conclusions sensiblement similaires (Organisation internationale pour les migrations, 2004, Organisation mondiale de la Santé, 2009). Les problèmes de santé les plus courants sont les affections des voies respiratoires - toux et respiration sifflante -, mais des troubles du système respiratoire et des symptômes cutanés ou autres ont également été signalés. Des liens ont aussi été établis avec l'apparition ou l'aggravation de troubles asthmatiques chez l'enfant, et dans une certaine mesure chez l'adulte (Bornehag *et al.*, 2001; Bornehag *et al.*, 2004 ; Jaakkola, Jaakkola, 2004 ; Fisk *et al.*, 2007). Durant l'enfance, l'asthme est ... la maladie chronique la plus courante et pose donc un problème de santé publique majeure.¹¹⁰

Selon le troisième rapport de suivi de *Rialto Rights in Action*,

110 Braubach M., Jacobs D.E & Ormandy D. (2011) *Environmental burden of disease associated with inadequate housing* [Morbidity imputable à l'insalubrité des logements], Copenhague, Organisation mondiale de la Santé, p.5

... 40% des locataires ont déclaré que leurs enfants souffraient de troubles respiratoires ou gastriques causés ou aggravés par l'humidité, les moisissures et le réseau d'assainissement.¹¹¹

Les résidents de *Dolphin House* qui attendent un logement salubre ont des problèmes de santé :

Selon une très récente étude publiée aujourd'hui, plus de 40% des adultes et des enfants vivant à *Dolphin House* ont du mal à respirer correctement et plus de 90% sont inquiets pour leur santé en raison de la persistance d'humidité et du mauvais état du système d'assainissement dans leur logement. Plus de 60% ont déclaré que leur maladie était apparue ou s'était aggravée lorsqu'ils étaient entrés dans un appartement qui présentait des problèmes d'humidité, de moisissures ou d'assainissement. Une nouvelle analyse du niveau d'humidité et de moisissures a conclu que vivre à *Dolphin* était mauvais pour la santé. Elle a plus particulièrement révélé la présence élevée et persistante de spores de moisissures *Aspergillus Fumigatus*, qui est une cause reconnue de diverses maladies pulmonaires.¹¹²

De même, un locataire de la cité *O'Devaney Gardens* raconte :

La chambre de mon fils est très, très humide. Les murs se craquèlent. Je ne peux pas l'y faire dormir, car sinon il tombe malade au bout de quelques jours. Il dort donc dans la même chambre que moi et mes deux petites filles. Il est tout le temps fatigué parce qu'il ne dort pas bien la nuit, alors qu'il vient juste de rentrer au collège.¹¹³

Les conclusions du rapport montrent clairement que de mauvaises conditions de logement ont de multiples conséquences néfastes pour les familles :

111 *Rialto Rights in Action Group*, 5/6/2012, *Report on the Third Monitoring of Housing Conditions in Dolphin House estate Rialto Dublin 8* [Rapport sur la troisième évaluation des conditions de logement dans la cité *Dolphin House*, à Rialto, Dublin 8], *Community Action Network*, Dublin, pages 5 à 8.

112 *Idem*, p.10

113 *Community Action Network*, Entretien avec les locataires de la cité *O'Devaney Gardens* en 2012

Sur l'ensemble de ceux qui ont déclaré que leurs enfants souffraient de problèmes respiratoires et/ou de maux d'estomac/nausées en raison des conditions de logement, 92% ont indiqué que leur enfant avait manqué l'école l'an dernier à cause de ces problèmes de santé. La plupart des enfants ont été absents plus de dix jours, (jusqu'à 22 jours parfois) ; d'autres ont dit que leur enfant n'était pas allé à l'école pendant « des jours » ou « un bon nombre de jours ».¹¹⁴

Les mauvaises conditions de vie impactent toutes les cités, et les résidents éprouvent un sentiment de honte, d'embarras, de stress et de tension.¹¹⁵ Les conditions de logement déplorables débouchent sur des problèmes de santé (en particulier des troubles respiratoires et des maladies liées au stress), avec les retombées financières que cela entraîne en termes de coûts liés aux soins. Lorsque les habitants s'aperçoivent de ces conséquences sanitaires, notamment le nombre élevé d'enfants souffrant d'asthme et autres maladies, ils s'interrogent :

« Je dois être un père indigne pour laisser mes enfants vivre dans ces conditions, sachant qu'elles vont nuire à sa santé », dit un résident de *Dolphin House*¹¹⁶.

Les frais engagés pour procéder à des réparations sans fin, acheter « davantage de bouteilles de Milton » (eau de javel), protéger le logement contre l'humidité et le redécorer grèvent lourdement le budget des résidents, surtout ceux qui ont déjà des difficultés financières.¹¹⁷ Tous les locataires éprouvent frustration, colère et impuissance lorsqu'ils cherchent à obtenir des réponses des collectivités locales.

« Vous y allez toutes les semaines. Ils disent qu'ils vont vous envoyer quelqu'un. Vous y retournez trois ou quatre fois, mais personne ne vient. Vous finissez par vous lasser et par abandonner. A quoi bon ? Ils ne vous écoutent tout

114 *Rialto Rights in Action Group*, 5/6/2012, *Report on the Third Monitoring of Housing Conditions in Dolphin House estate Rialto Dublin 8* [Rapport sur la troisième évaluation des conditions de logement à *Dolphin House*, Rialto, Dublin 8], *Community Action Network*, p.9

115 *Community Action Network*, Entretiens avec des locataires de la cité *O'Devaney Gardens* en 2012

116 *Rialto Rights in Action Group*, 5/6/2012, *Report on the Third Monitoring of Housing Conditions in Dolphin House estate Rialto Dublin 8* [Rapport sur la troisième évaluation des conditions de logement à *Dolphin House*, Rialto, Dublin 8], *Community Action Network*, Dublin, pages 15 et 16

117 *Community Action Network*, Entretiens avec des locataires de *St Theresa's Gardens*, 2012

simplement pas quand vous dites que les eaux usées remontent dans votre baignoire. Ils s'en moquent. On nous laisse tomber. On nous manque de respect », dit un résident de *St Teresa's Gardens*¹¹⁸.

« Je crois que le Conseil municipal de Dublin ne nous prend pas au sérieux et pense que nous sommes tous fous. Ils refusent d'admettre que la situation est aussi terrible que nous le disons. Je me sens rejeté, ignoré. Cela me met en colère et me déçoit beaucoup », déclare un résident de *Bluebell*¹¹⁹.

En 2000, le ministère de l'Environnement a commandité à *Housing Unit* la publication, dans le cadre de ses « Bonnes pratiques en matière de gestion des logements – Directives à l'intention des collectivités locales », d'un « Guide pour la réparation et l'entretien des logements » (*Guide on Repair and Maintenance of Dwellings*).¹²⁰ Ces directives sont « destinées à être un outil de travail pratique pour les gestionnaires de logements relevant des collectivités locales et ont donc été rédigées dans un style convivial ... »¹²¹. Le Guide en question précise que les collectivités locales doivent « garantir, par des contrôles hebdomadaires et mensuels, le respect des délais fixés pour les réparations d'urgence, importantes et courantes. »¹²²

Il ressort des éléments probants exposés ci-dessus que l'humidité constitue une menace pour la santé des résidents et devrait au minimum, en tant que telle, être classée comme un problème nécessitant une intervention urgente et traitée dans les délais prescrits.

B. 5. Les locataires des logements sociaux sont privés d'un droit effectif à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

118 Recherches réalisées par *Tenants First* et *CAN* en 2012

119 *idem*

120 *Housing Unit, Good Practice in Housing Management – Repair and Maintenance of Dwellings* [Bonnes pratiques en matière de gestion des logements – Réparation et entretien des logements] (Dublin, *Housing Unit*)

121 *Idem*, p. 5

122 *Idem*, p. 39

En Irlande, le mode de vie imposé aux familles qui vivent dans un logement social les rend très vulnérables de par l'absence d'une protection sociale, juridique et économique suffisante des pouvoirs publics et les prive également d'un droit effectif à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Concernant l'article 30, le Comité a indiqué ce qui suit :

[L]es gouvernements doivent adopter une approche globale et coordonnée qui doit consister en un cadre analytique et mettre en place des mesures qui doivent favoriser l'accès aux droits sociaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale aux personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

Ainsi, lorsqu'il a précisé les obligations imposées aux Etats signataires par l'article 30, le Comité a toujours indiqué que cette disposition avait un lien direct avec le droit au logement.¹²³ Dans la réclamation *CEDR c. France*, le Comité a entériné une interprétation de l'article 30 axée sur la non-exclusion en déclarant que le fait de vivre en situation d'exclusion sociale portait atteinte à la dignité de l'être humain.¹²⁴ Le Comité a ensuite recommandé la mise en place de mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par l'exclusion.¹²⁵

Le Comité a ainsi considéré que :

Les mesures doivent s'attacher à renforcer l'admission au bénéfice des droits sociaux, leur contrôle et le respect de leur application, à améliorer les procédures

123 Conclusions 2009 du Comité européen des droits sociaux, article 30, Italie, p. 37

124 Réclamation n° 51/2008, par. 93

125 Afin d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre l'exclusion sociale, l'article 30 exige des Etats parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par l'exclusion. Cette ligne de conduite doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente. Conclusions 2003 du Comité européen des droits sociaux, article 30, France, p. 227.

entourant les prestations et services ainsi que leur gestion, à fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, à supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent l'accès aux droits et, au besoin, à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables.¹²⁶

L'accès aux droits sociaux fondamentaux est examiné au regard de l'efficacité des politiques, mesures et actions entreprises.¹²⁷

Tant que la pauvreté et l'exclusion sociale persistent, il faut aussi que ces dispositifs se traduisent par un accroissement des ressources affectées à la réalisation des droits sociaux. L'un des principaux éléments de la stratégie globale de lutte contre l'exclusion sociale doit être la mise à disposition de ressources suffisantes, ce qui suppose que les fonds nécessaires soient débloqués pour être affectés aux objectifs de la stratégie.¹²⁸

Le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a indiqué que le droit de participer au processus de prise de décisions était indispensable pour que tous les groupes de la société puissent exercer et préserver leur droit à un logement suffisant.¹²⁹ De fait, le droit de participer à la prise de décisions a été présenté comme intrinsèquement lié à la dignité humaine.¹³⁰

126 Conclusions 2003, France, p. 227

127 Conclusions 2005, Norvège, p. 618

128 Conclusions 2005, Slovénie, p. 718

129 Dans l'observation générale n° 4 du Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels, on peut lire que « Le droit à un logement suffisant ne peut pas être considéré indépendamment des autres droits de l'homme ... le droit de participer au processus de prise de décisions est indispensable pour que tous les groupes de la société puissent exercer et préserver leur droit à un logement suffisant.»

130 « *Participation and active involvement in the determination of one's own destiny is the essence of human dignity* » [La participation et l'implication active dans la détermination de sa propre destinée est l'essence de la dignité humaine] – Mary Robinson, et « *The right to participate in decisions which affect one's life is both an element of human dignity and the key to empowerment – the basis on which change can be achieved* » [Le droit de participer aux décisions qui nous concernent est à la fois constitutif de la dignité humaine et essentiel pour l'autonomisation – les fondements du changement]. Amnesty International « Nos droits, notre avenir », p. 48.

Si la participation des locataires à la gestion des immeubles et autres approches similaires ont mobilisé des sommes gigantesques ces dix dernières années, il n'existe toujours pas de droit à la participation des locataires aux prises de décision. Le Comité a indiqué que l'article 30 exigeait des Etats parties qu'ils mettent en place des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par l'exclusion.¹³¹

La culture du « managérialisme »¹³², tout en apportant de nombreuses améliorations à la gestion des logements sociaux, ne peut considérer la « participation » que comme une « consultation » superficielle et n'est liée à aucune approche axée sur les droits de l'homme ou le droit au logement. Concrètement, en dehors de l'association *Tenants First* à Dublin (qui ne bénéficie d'aucun soutien de l'Etat), il n'existe pas d'association nationale ou régionale regroupant des locataires en Irlande, et aucune aide publique n'est prévue à cet effet.

131 Médecins du Monde-International c. France, réclamation n° 67/2011, décision sur le bien-fondé, 11 septembre 2012, par. 105 ; Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, paragraphes 93 et 94

132 Voir Norris M. & O'Connell C., *Social Housing Management, Governance and Delivery in Ireland: ten Years of Reform on Seven Estates* [Gestion, gouvernance et offre de logements sociaux en Irlande : dix ans de réforme dans sept cités], *Housing Studies*, tome 25, n° 3, (2010), pages 317 à 334.

III. Exposé détaillé de la réclamation

C. Non-respect des droits inscrits dans la Charte en matière de réhabilitation

Ces dernières années, les gouvernements successifs, le ministère de l'Environnement et les collectivités locales ont tenté de régler le problème des mauvaises conditions de logement, de l'exclusion sociale et de la pauvreté dans certains ensembles de logements sociaux grâce à des projets de réhabilitation. Un grand nombre d'entre eux n'ont toutefois pas réussi à remédier à la situation, et l'ont souvent même aggravée.

Le premier de ces projets de réhabilitation a démarré en 1997, à Ballymun, dans les faubourgs de Dublin. Il reposait au départ sur des fonds publics, mais, à partir de 2001, le système des partenariats public-privé est devenu le principal mécanisme de financement des opérations de réhabilitation dans ces quartiers. Il a donc fallu procéder, outre les investissements du secteur privé, à des cessions de terrains entre les collectivités locales et les promoteurs. Le programme-cadre en matière de politique du logement arrêté en 2005 par le ministère de l'Environnement, intitulé *Building Sustainable Communities* [Construire des communautés viables] a fait ressortir que, depuis 1997, près d'un milliard d'euros avait été consacré à la remise en état et à la réhabilitation des logements sociaux. Il a mis en avant la volonté du Gouvernement de lancer un programme de réhabilitation de tous les grands ensembles délabrés du pays et de faire de la gestion et de l'entretien de ces immeubles une priorité. Il a indiqué qu'«il n'[était] pas acceptable que le domaine du logement social fasse figure de parent pauvre par rapport aux projets du secteur privé ...et [que] le Gouvernement [veillerait] à ce que les nouveaux logements soient conçus et planifiés dans le respect du principe de qualité, en prévoyant un métissage approprié des logements et la création des infrastructures sociales nécessaires.»

Des directives relatives à la réhabilitation ont également été élaborées, qui ne font toutefois pas référence à la Charte ou à la Charte révisée.¹³³ Un programme national de

133 Ces directives figurent au chapitre 8 du document du ministère de l'Environnement, du Patrimoine et des Administrations locales intitulé *Delivering Homes and Sustaining Communities (2007)* [Fournir

réhabilitation a été défini durant cette période, qui comprenait différents projets de grande envergure pour certains, comme à Ballymun et Limerick, ou plus modestes pour d'autres, qu'envisageaient des ensembles plus petits, notamment à Dublin et en province (à Sligo, Dundalk et Tralee, par exemple).

Le programme a été étayé par l'analyse présentée dans la Déclaration relative à la politique du logement public par le ministère de l'Environnement en juin 2011 : « Les problèmes rencontrés dans certaines zones de Dublin et dans des villes du comté de Limerick et d'autres grands centres urbains sont dus pour une bonne part à la conception trop étroite de l'aide au logement qui prévalait par le passé ». Ce programme global de réhabilitation physique, sociale et économique devait corriger les diverses raisons à l'origine du manque d'espace dans les cités les plus défavorisées du pays « afin de construire des communautés viables en combinant différentes initiatives sociales, éducatives et économiques, et en redonnant vie à l'environnement bâti. »¹³⁴

En 2007, un texte de loi a chargé deux nouveaux organismes publics spécialisés de mener à bien la réhabilitation des zones défavorisées susmentionnées de Limerick. Le plan directeur prévoyait un investissement de trois milliards d'euros, provenant de sources publiques et privées, pour construire et remplacer 7 240 logements, dont 2 450 logements sociaux et 4 790 logements privés. Au début 2008, le Conseil municipal de Dublin prévoyait la réhabilitation d'au moins douze grands ensembles de logements sociaux situés au centre-ville, soit près de 2 000 appartements sur les 11 000 dont il était propriétaire dans cette zone, et ce grâce à un mécanisme de partenariats public-privé. Ces partenariats étaient considérés comme des projets « phares » et « mobilisateurs » pour la réhabilitation en Irlande.¹³⁵

des logements et des communautés viables (2007)], Dublin, *The Stationery Office*, dans le Rapport spécial n° 61 de la Cour des Comptes sur la réhabilitation de *Ballymun* (novembre 2007), ainsi que dans *Good Practice in Housing Management: Guidelines for Local Authorities* [Bonnes pratiques en matière de gestion des logements : directives à l'intention des collectivités locales] de Treadwell Shine K. & Norris M. (2006), Dublin, Centre de recherches sur le logement.

134 Déclaration relative à la politique du logement du ministère de l'Environnement, 2011, Dublin p. 3. Dublin, ministère de l'Environnement, de la Communauté et des Collectivités locales.

135 Ministère de l'Environnement, du Patrimoine et des Administrations locales (2007) *Delivering Homes and Sustaining Communities* [Fournir des logements et des communautés viables], Dublin, *The Stationery Office*.

Les zones qui devaient être réhabilitées ont également bénéficié de programmes locaux d'insertion sociale financés par l'Etat dans le cadre des politiques et dispositifs nationaux de lutte contre la pauvreté, notamment le programme de développement communautaire, les services de proximité destinés aux toxicomanes et aux jeunes, les centres d'aide familiale, les activités périscolaires et les services pour la jeunesse.¹³⁶

La crise immobilière de 2008 a révélé à quel point les projets de réhabilitation étaient tributaires des fonds du secteur privé et de la bonne santé du marché du logement. Lorsque les prix de l'immobilier ont chuté, le secteur des logements privés à usage résidentiel et commercial n'a plus été considéré comme économiquement rentable par les investisseurs privés et tous les projets de partenariats public-privé se sont effondrés, à l'exception de celui mis en place pour la cité *Fatima*, qui était presque achevé au moment de la crise. Les fonds qu'il avait été prévu de consacrer à la réhabilitation ont été fortement revus à la baisse lorsque les investisseurs privés se sont retirés et que l'Etat a réduit sa participation aux termes d'une série de budgets d'austérité (voir tableau ci-après). Les plans directeurs pour la réhabilitation des zones répertoriées dans le programme national ont de ce fait été amputés, redéfinis et réajustés et reposent aujourd'hui presque exclusivement sur des fonds publics.

Tableau 5. Participation du Gouvernement aux projets nationaux de réhabilitation de l'habitat (en millions d'euros)¹³⁷

Ville	2008	2009	2010	2012	2013
Limerick	13	11,25	25	27,5	28
Immeubles d'appartements de la Ville de Dublin	8,5	51,5	63,7	25	15

136 Fahey T., Norris M., McCafferty D. et Humphreys E. (2011) *Combating Social Disadvantage in Social Housing Estates: The policy implications of a ten-year follow-up study* [Combattre les inégalités sociales dans les cités HLM : implications politiques d'une étude de suivi menée sur dix ans], Dublin, Agence de lutte contre la pauvreté, document de travail 11/02, consultable sur le site : http://www.combatpoverty.ie/publications/workingpapers/2011-02_WP_CombatingSocialDisadvantageInSocialHousingEstates.pdf.

137 Source : déclarations parlementaires de divers ministres de l'Environnement de 2008 à 2012.

Ballymun	65			25	16
Cork	15	15	15		12
Tralee	1	5,5	5		4
Sligo	7,5	4	3,5		3
Dundalk	1	1	1		2
Waterford	10	9	3,5		
Total	121	97	116	90	80

Bien souvent, ces grands ensembles, qui jouaient un rôle important pour les communautés, ont été démantelés ; les locataires ont été définitivement arrachés à leur communauté et ceux qui sont restés ont été amenés à vivre dans des conditions déplorables. L'impact des politiques de réhabilitation suivies par les pouvoirs publics apparaît comme un processus d'anti-réhabilitation ou de réhabilitation par déplacement des habitants.

C. 1. Les mauvaises conditions de logement perdurent malgré la réhabilitation

Le ministère de l'Environnement et les collectivités locales ont préféré mettre l'accent sur le relogement des résidents et la démolition des bâtiments plutôt que sur la préservation des conditions de vie des habitants. Lorsque les locataires commencent à quitter un immeuble, la gestion et l'entretien de ce dernier s'étiolent ce qui, combiné à des taux élevés d'inoccupation, rend les conditions de vie de plus en plus difficiles et entraîne une « spirale descendante », dans laquelle les locataires encore présents perdent espoir et cherchent à partir. Ce processus a conduit à la disparition et à la dispersion de la classe ouvrière et au démantèlement irréversible des structures sociales originales. La déstabilisation, la dégradation et la destruction des communautés existantes constituent une perte considérable et irremplaçable pour les individus, les collectivités et le tissu social, historique et culturel de ces quartiers.

Ceux qui restent doivent vivre dans de mauvaises conditions, et ce sont le plus souvent ceux qui souffrent des inégalités sociales et économiques les plus fortes, ceux qui affichent un niveau élevé de vulnérabilité, de pauvreté et de dénuement (par exemple, les personnes âgées, les parents isolés, les hommes seuls).

Le tableau ci-après montre l'ampleur du phénomène des déplacements des habitants.

Tableau 6. Taux d'occupation dans les ensembles d'immeubles de Dublin destinés à être réhabilités

Immeubles	Nombre de logements d'origine	Nombre de logements occupés en juin 2010	Nombre de logements occupés en mars 2013
Croke Villas	87	30	17
St Michael's Estate	346	4	0
St Theresa's Gardens	346	180	108
Charlemont Street	181	100	70
Bridgefoot Street	143	0	0
Chamber Street/Weaver court	60	0	0
O'Devaney Gardens	278	98	50
Dominick Street	198	78	62

Le départ des locataires est mal vécu par ceux qui restent, qui perdent par là même non seulement des voisins mais aussi un esprit communautaire. Un climat de méfiance réciproque s'est installé et l'entraide a disparu ; les habitants n'ont plus d'espoir, les comportements antisociaux se multiplient et le sentiment d'appartenance s'estompe à mesure que les individus sont séparés de leur famille ou de leurs amis.¹³⁸

D'après les locataires, le fait que les collectivités locales négligent les immeubles pendant la phase préalable à leur réhabilitation fait partie d'une stratégie visant à faire partir les populations pauvres de ces secteurs. L'environnement s'est détérioré à un point tel que certains locataires n'ont d'autre choix que de quitter les lieux. Dans ces quartiers, les

138 Hearne R (2013), *Spatial Justice and Social Housing* [Justice spatiale et logements sociaux], chapitre à paraître prochainement dans Kitchin R. (ed), *Spatial Justice in Ireland* [La justice spatiale en Irlande], Dublin, Académie royale irlandaise.

terrains sont de très grande qualité et les collectivités locales ont encouragé les promoteurs privés à s'y intéresser.¹³⁹

Tenants First décrit comment ...

« ...[L]es conditions de vie dans les cités de Limerick et de Dublin sont désormais bien pires qu'à l'époque où il a été pour la première fois question de les réhabiliter. L'entretien n'est plus assuré ; les quartiers sont vidés de leurs locataires, dégradés et en piteux état. »¹⁴⁰

Les incivilités ont pris de telles proportions que les parents affirment craindre non seulement pour leur propre sécurité mais aussi pour celle de leurs enfants lorsqu'ils sortent pour jouer, et s'inquiètent de voir de jeunes adolescents se livrer en bande au trafic de stupéfiants. Il y a un véritable sentiment d'impuissance.¹⁴¹ Un article paru dans l'*Irish Times* du 17 novembre 2012 a évoqué en ces termes la cité *O'Devaney Gardens* située au nord de Dublin :

« Les 276 appartements ont été vidés de leurs occupants, dès que les premiers plans de réhabilitation ont été mis en place. La démolition des immeubles inhabités a commencé en septembre 2008, après un été marqué par des actes de vandalisme et de violence qui se sont terminés par des affrontements avec la police anti-émeute.

Les immeubles dits « de luxe » – qui avaient été édifiés à l'origine, dans les années 50, pour abriter des logements privés mais avaient été repris par le Conseil municipal qui en avait fait faire des logements sociaux peu après – ont pour la plupart été démolis.

Seuls 44 appartements, appelés « les longs balcons » - l'accès à chaque appartement se faisant par un balcon commun filant le long de la façade - sont

139 Hearne R (2013), *Spatial Justice and Social Housing* [Justice spatiale et logements sociaux], prochain chapitre dans Kitchin R. (ed), *Spatial Justice in Ireland* [La justice spatiale en Irlande], Dublin, Académie royale irlandaise.

140 *Tenants First*, 2008. *Housing for Need not Greed* [Le logement, une nécessité, pas un caprice], p.4.

141 *Tenants First* et *Community Action Network*, Enquête réalisée auprès des locataires de divers ensembles de logements sociaux en Irlande, 2012.

occupés. Le petit groupe de locataires qui y réside encore vit au milieu d'un amoncellement d'immeubles désaffectés.

Rares sont les habitants de la cité *O'Devaney Gardens* qui osent parler. Certains redoutent que cela ne diminue leurs chances d'obtenir un autre logement, d'autres disent que le fait de se confier à des journalistes ne leur a jamais servi à rien. Ceux qui acceptent de parler insistent pour que leur vrai nom ne soit pas divulgué.

« Danny » et « Claire », deux trentenaires, sont nés et ont grandi à *O'Devaney Gardens*. Ils y élèvent leurs enfants dans un appartement de l'immeuble des « longs balcons ».

« Cet endroit est juste bon pour les clochards. C'est affreux de dire cela de l'endroit où vous avez grandi, mais c'est la vérité, » dit Danny.

On peut difficilement le contredire. Derrière leur appartement, qui est situé au rez-de-chaussée, des broussailles ont poussé à l'endroit où se trouvait auparavant une crèche. Elle a été démolie il y a deux ans. A côté, une aire de jeux, dont seul un élément subsiste en son centre. Elle n'est plus en service et est fermée par des grillages métalliques.

De la porte d'entrée, on aperçoit un immeuble presque vide. Deux appartements sont encore occupés aux étages supérieurs. Les portes et fenêtres des autres logements ont été recouvertes de tôles métalliques.

Une vingtaine de poteaux de plus de 2 mètres sont plantés dans la surface de béton située entre les immeubles, les cordes à linge qu'ils soutenaient ont été coupées. Sept paires de chaussures de sport sont suspendues aux lignes téléphoniques au bout de l'immeuble, indiquant que l'on y vend de l'héroïne.

Cela n'a pas toujours été ainsi, explique Claire. « Nous nous plaisions dans ces appartements mais depuis que tout le monde a commencé à partir, ce n'est plus pareil. Ils ont laissé les immeubles se dégrader. Les eaux usées remontent d'autres appartements. Les toilettes d'autres occupants refluent dans votre baignoire. Il y a

de l'humidité sur les murs dans la chambre des enfants et dans la salle de bains, la peinture s'écaille. »

Le pire est peut-être de ne pas pouvoir laisser les enfants jouer dehors, dit-elle. « Le sol est jonché de tessons de bouteilles. Vous ne pouvez pas laisser les enfants aller jouer lorsqu'ils rentrent de l'école, voilà tout. Les pompiers viennent presque tous les soirs. Un jour, ils sont venus cinq fois. Les gens mettent le feu aux poubelles, vont dans les appartements vides et incendient tout ce qui s'y trouve ».

Les scènes qui ont justifié la présence de policiers anti-émeutes en 2008 sont désormais chose courante, selon Danny. « Vous devriez venir voir ici le week-end. La police s'en désintéresse totalement. On voit arriver des bandes d'individus qui boivent du vendredi jusqu'au dimanche. Ils ne vivent même pas ici. Il y a quelques années, lorsque cela arrivait, les vigiles venaient et leur confisquaient les bouteilles d'alcool ; maintenant, ils s'en fichent. C'est nous qui devons faire la loi. »

Tout ce que veut Claire à présent, c'est partir. « Cet endroit avait tellement d'atouts ! Il est proche de la ville, du parc, des écoles, des médecins, mais vous ne pouvez pas élever vos enfants ici. Je ne veux pas qu'ils imaginent que ce qui se passe ici est normal. »

Une autre voisine, « Orla », se méfie des intentions du Conseil municipal. D'une superficie de près de 6 hectares, le site est exceptionnellement grand et très bien situé. « Ils veulent le terrain. Il y a le parc Phoenix, les tribunaux, les casernes. Que croyez-vous qu'ils vont faire ? Ils ne voudront pas garder tout cela pour des locataires. Ils vont attendre jusqu'à ce que le site prenne un peu plus de valeur et le vendront ensuite à titre privé. »

La cité *St Theresa's Gardens* a connu le même sort, comme l'a indiqué, devant le Parlement, le jeudi 21 février 2013, Catherine Byrne, députée du parti *Fine Gael* :

« Je m'inquiète de ce que, suite à l'échec des partenariats public-privé, certaines opérations de réhabilitation n'aient pas été engagées, notamment dans la cité *St Michael* où je vis. De superbes interventions ont été réalisées à *Fatima Mansions* et les travaux ont démarré à *St Teresa's Gardens*. Dans les années 1950, l'entreprise *Dublin Corporation* a érigé le grand ensemble de *St Teresa's Gardens*, qui se compose de 346 appartements répartis dans 16 immeubles, de dix maisons et de dix magasins. A l'époque, ce quartier suscitait tous les éloges. J'en connais beaucoup qui ont grandi là et qui, aujourd'hui encore, soutiendraient que l'on ne fait pas mieux.

Depuis, le complexe a vu se multiplier les problèmes d'humidité, de moisissures et d'égouts, et son état est déplorable. A ces problèmes s'ajoutent parfois de graves incivilités, des activités criminelles et le trafic de drogue. La situation est devenue un cauchemar pour ses 120 résidents.

La commission de réhabilitation mise sur pied en 2005 a passé plusieurs années à travailler sur un plan directeur pour réaménager le complexe. Le projet devait être réalisé grâce à un partenariat public-privé. Mais, en 2009, le plan a été abandonné car ce projet de rénovation urbaine et quatre autres avec lui ont été victimes de la récession, le promoteur, M. Bernard McNamara, qui était censé mener les projets à bien ayant fait faillite. L'annonce de l'abandon du projet a été une terrible nouvelle pour les habitants, pour les représentants des pouvoirs publics et pour toute la communauté concernée.

Depuis, ceux qui vivent encore à *St Teresa's Gardens* sont plongés dans l'incertitude. Le Conseil municipal a été dans l'incapacité de poursuivre les projets faute de financement, ce que le Ministre n'est pas sans ignorer. Les conditions de vie se sont dégradées et la concession de baux locatifs a été arrêtée. Tout cela au motif que le Conseil municipal a du mal à reloger les 120 autres résidents.

En octobre dernier, le Conseil municipal de Dublin a commencé à démolir deux des immeubles, opérations qui sont à présent achevées. Ces derniers mois, les occupants ont été conviés à des réunions consacrées à la reconstruction de *St Teresa's Gardens*. On leur a demandé d'examiner les projets visant à rénover trois

immeubles – ce qui a peu été apprécié lors d’une de ces réunions – et à mettre en chantier 57 nouveaux logements, 27 maisons et 30 appartements. Rien n’est encore fait, puisqu’aucun plan directeur n’a été établi pour les habitants concernés.

Le Ministre peut-il nous préciser si ce projet sera réalisé dans le futur et, dans l’affirmative, de quelles aides il bénéficiera ? Le bruit court que le ministère de l’Environnement, de la Communauté et des Collectivités locales envisage de financer 57 nouveaux logements, qui figurent sur un plan que les résidents ont pu voir. Beaucoup de temps a passé depuis 2009 ; nos concitoyens ont maintenant besoin de savoir ce qu’il en est. J’attends avec intérêt la réponse du Ministre à cet égard. »¹⁴²

La réhabilitation de Limerick a connu des problèmes similaires et, à ce jour, très peu de nouvelles maisons ont été construites, priorité ayant été donnée à la démolition et au relogement des résidents.¹⁴³ L’Agence de Limerick pour la réhabilitation a été fermée en avril 2012 et ses missions ont été reprises par la collectivité locale de Limerick. A l’heure actuelle, seuls 116 millions d’euros ont été décaissés par le Ministère de l’Environnement, sur les trois milliards annoncés en 2007 ; 20 millions ont été utilisés pour démolir 700 logements et 53 millions pour acheter 365 logements dans d’autres quartiers de la ville afin de reloger des familles qui habitaient dans les zones à rénover.

L’ancien directeur de l’Agence de Limerick a déclaré qu’après cinq années de travaux de réhabilitation, certaines familles étaient encore plus mal loties qu’avant — un millier de résidents ont dû déménager parce que rien n’avançait : « Il faut savoir que les conditions

142 Madame la députée Catherine Byrne, Projets de réhabilitation, Débats au Parlement du 21 février 2013, consultables sur le site <http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/debates%20authoring/debateswebpack.nsf/takes/dail2013022100038>

143 *Ballinacurra Weston Residents’ Alliance* [Collectif des résidents de *Ballinacurra Weston*] (2012), Bulletin de Noël 2012, http://www.limerickregeneration.org/BWRA_Newsletter_Christmas_2012.pdf

de vie sont parfois pires qu'avant, pour ceux dont les voisins qu'ils appréciaient sont partis, laissant ces logements à proximité de chez eux inoccupés. »¹⁴⁴

Une enquête réalisée en 2011 par un groupe d'habitants de la cité de *Ballinacurra Weston* à Limerick a fait apparaître que 71,2% des résidents estimaient que leurs conditions de vie s'étaient détériorées depuis la création de l'Agence de Southside pour la réhabilitation, et que 66,6% ne se sentaient pas en sécurité dans la cité.

Malgré la réhabilitation physique des logements à Ballymun, la situation ne s'est guère améliorée dans d'autres secteurs comme la transition entre les différents niveaux d'éducation ; de plus, l'exclusion sociale des occupants de logements sociaux dans les zones à réhabiliter s'est poursuivie en 2012 :

[S]euls 3 % des étudiants de Ballymun accèdent à l'enseignement supérieur, a déclaré hier la Commission parlementaire mixte chargée de l'emploi, de la protection sociale et de l'éducation. Eleanor McClorey, qui travaille pour le projet *Young Ballymun* (Ballymun pour les jeunes) a indiqué à la Commission que ce chiffre montrait à quel point le potentiel éducatif d'un enfant né dans une communauté défavorisée telle que Ballymun était limité. *Young Ballymun* est un programme décennal d'intervention précoce mis en place en 2006, qui vise à améliorer les résultats en matière d'éducation et de santé physique et mentale des enfants et des familles de ce quartier.¹⁴⁵

.6 C. 2. Coupes sombres opérées dans les services communautaires et sociaux

La réduction des dépenses publiques a aussi fortement touché les quartiers destinés à être réhabilités du fait de la baisse des fonds alloués aux organisations locales bénévoles qui s'occupent de projets de développement communautaires, de services d'aide à la

144 Jimmy Woulfe, « *5 years, €116m and not a house built* » [5 ans, 116 millions d'euros et pas la moindre maison construite], *The Irish Examiner*, 12 janvier 2012, citant Brendan Kenny, ancien directeur de l'Agence de Limerick pour la réhabilitation.

145 « Seuls 3% des élèves de *Ballymun* accèdent à l'enseignement supérieur », *The Irish Times*, jeudi 24 mai 2012.

jeunesse, de partenariats d'entreprises et de projets communautaires de lutte contre la toxicomanie. Elles ont pesé plus lourdement que les compressions budgétaires globales.

De 2008 à 2012, les dépenses publiques consacrées aux services ont reculé de 2,82%. A titre de comparaison, les aides financières affectées aux logements sociaux du secteur caritatif ont diminué de 54%, les crédits destinés au programme local de développement communautaire ont été amputés de 35%, les fonds pour les initiatives contre la drogue ont régressé de 29% et les programmes d'aide aux familles ont vu leur budget diminuer de 17%¹⁴⁶. On estime que fin 2013, le secteur caritatif et communautaire accusera un repli de 35% par rapport à 2008, entraînant dans son sillage la perte de 11 150 emplois. Le nombre d'emplois dans ce secteur devrait ainsi être ramené à 36 638 d'ici fin 2015¹⁴⁷.

En 2010, le financement de la main-d'œuvre recrutée pour la réhabilitation d'un certain nombre de cités à Dublin a été suspendu par le Conseil municipal de la ville. Les emplois de proximité ont également été fortement touchés, les budgets de formation y afférents ayant été amputés et les temps d'absence dégagés à cet effet ayant été aussi réduits.

A ces coupes sombres opérées dans les dépenses sont venus s'ajouter une baisse des ressources et un gel des recrutements dans les services publics sociaux essentiels à l'échelon local - policiers, gérants d'organismes de logements sociaux et gestionnaires de services de santé locaux -, ainsi que la fermeture d'établissements publics importants - et appréciés comme tels - pour le bon fonctionnement du secteur bénévole et associatif.¹⁴⁸ La politique publique actuelle en la matière laisse entrevoir une nouvelle érosion des services dans les domaines de l'éducation, des emplois de proximité, du logement, de la santé mentale, du handicap et surtout des services chargés de la protection de l'enfance.¹⁴⁹

146 Harvey B. (2012) *Changes in employment and services in the voluntary and community sector in Ireland* [Evolution de l'emploi et des services dans le secteur bénévole et communautaire en Irlande], 2008-2012, Dublin ; Congrès irlandais des syndicats.

147 *Idem*

148 Redmond D. & Hearne R. (2013) *Starting Afresh, Housing Associations, Stock Transfer and Regeneration* [Nouveau départ - les associations d'aide au logement, transfert du parc immobilier - réhabilitation] Dublin, *Cluid Housing Association*.

149 Harvey B. (2012) *Changes in employment and services in the voluntary and community sector in Ireland* [Evolution de l'emploi et des services dans le secteur bénévole et communautaire en Irlande] 2008-2012, Dublin ; Congrès irlandais des syndicats.

L'austérité frappe ainsi, à des titres divers et multiples, les communautés visées par les opérations de réhabilitation, qui concentrent de nombreuses catégories de personnes « exposées au risque de pauvreté », comme les parents isolés, les chômeurs et les travailleurs peu qualifiés ou peu instruits.¹⁵⁰

Il ressort des résultats du recensement de 2011 que la crise de l'emploi touche ces secteurs défavorisés. Les chiffres publiés par le Bureau central des statistiques montrent également qu'au cours des deux dernières années, 50% des parents isolés ont acquitté une facture avec retard ou n'ont pas payé une facture. D'après l'Enquête sur les revenus et les conditions de vie en Irlande, entre 2010 et 2011, le pourcentage de personnes « exposées au risque de pauvreté » est passé de 14,7% à 16%. En 2011, près d'un quart (24,5%) de la population avait connu deux ou plusieurs types de privation matérielle, contre 22,6% en 2010 et 11,8% en 2007. En Irlande, le taux de « pauvreté persistante » a connu une forte poussée ces trois dernières années, celui des enfants passant de 8,8% en 2010 à 9,3% en 2011. Quelque 250 000 enfants sont « exposés au risque de pauvreté ».¹⁵¹

C.3. Absence d'approche axée sur le logement/les droits de l'homme dans la politique et les plans de réhabilitation¹⁵²

L'article 30 de la Charte révisée, que l'Irlande a ratifié, dispose que « toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. » Le Comité a énoncé, dans un certain nombre de conclusions, les obligations des Etats au regard de ce droit.

L'article 30 exige des Etats parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux, ainsi qu'en des mécanismes de

150 *idem*

151 *idem*

152 Un groupe d'activistes locaux et d'experts spécialisés dans les droits de l'homme ont opté ces dernières années pour une approche axée sur les droits de l'homme afin de remédier aux conditions de logement ici exposées. Voir Hearne R. & Kenna P. (2014) « *Using the Human rights based Approach to tackle Housing Deprivation in an Irish Urban Estate* » [Utiliser une approche axée sur les droits de l'homme pour lutter contre le manque de logements dans une cité irlandaise], *Journal of Human Rights Practice*, No. 1.

contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion. Il convient ici de relier et d'intégrer les politiques de manière cohérente, en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle.

... Les mesures prises conformément à cette approche doivent favoriser l'accès aux droits sociaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale. Le Comité souligne qu'il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive des domaines dans lesquels il importe d'engager des initiatives pour corriger les phénomènes pluridimensionnels de pauvreté et d'exclusion.

Les mesures doivent s'attacher à renforcer l'admission au bénéfice des droits sociaux, leur contrôle et le respect de leur application, à améliorer les procédures entourant les prestations et services ainsi que leur gestion, à fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, à supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent l'accès aux droits et, au besoin, à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables.¹⁵³

L'efficacité des politiques, mesures et actions entreprises doit faire l'objet d'une attention particulière.¹⁵⁴

Une large gamme de dispositifs a été mise en place par l'Etat pour financer les mesures de rénovation de l'habitat en Irlande. Ils prévoient notamment de puiser dans les fonds alloués aux initiatives de développement communautaire et d'intégration sociale, ou encore dans ceux destinés à des groupes particuliers (par exemple, les jeunes ou les gens du voyage). Le ministère finance également des opérations de réhabilitation, mais ses subventions sont surtout axées sur la remise en état de l'environnement bâti.¹⁵⁵

Il n'existe cependant pas, au plan national, d'orientations précises en matière de réhabilitation qui traiteraient des droits au logement, et il n'existe pas davantage dans ce

153 Conclusions 2003, France, p. 227

154 Conclusions 2005, Norvège, p. 618

155 Voir Treadwell Shine K. & Norris M. (2006) *Regenerating Local Authority Housing Estates: Review of Policy and Practice* [Réhabilitation des cités : examen des politiques et pratiques] Dublin, Centre de recherches sur le logement.

domaine de normes légales et mesurables ou de directives qui intégreraient expressément l'article 30, ni d'ailleurs tout autre article de la Charte ou de la Charte révisée.¹⁵⁶ Concrètement, s'agissant du respect des obligations issues de la Charte et relatives au caractère suffisant du logement, aucun délai ni calendrier n'a été fixé pour la mise aux normes de tous les logements sociaux. Il n'existe que des arrangements ponctuels. Les plans locaux de réhabilitation nécessitent des objectifs, des échéances, des repères et des mesures de contrôle bien précis, des fonds clairement dédiés, des calendriers de mise en œuvre et des mécanismes qui permettent d'associer les communautés concernées aux décisions. A cet égard, l'experte des Nations Unies sur la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Magdalena Sepulveda a précisé, dans une recommandation adressée à l'Irlande en 2011 à l'issue d'une visite dans le pays, que « L'Etat devrait envisager de se doter d'un cadre législatif pour encadrer le programme national de réhabilitation du parc de logements sociaux afin de garantir le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme et de veiller à la participation des communautés dans tous les projets de réhabilitation déployés à travers le pays »¹⁵⁷.

.7 C.4. Faible participation des locataires au processus de réhabilitation

L'Etat a négligé de mettre en place et d'encourager une véritable participation des locataires et des résidents à ces programmes de réhabilitation (ainsi qu'à la gestion des logements sociaux d'une manière générale) et ne s'est pas donné la peine de prévoir des

156 Voir *Ballymun Regeneration Ltd* (2010) – *Housing Strategy Revised September 2010 – A Strategy to identify Future Housing Options in Ballymun* [Nouvelle stratégie en matière de logement, septembre 2010 - Une stratégie pour définir les futures options en matière de logement à *Ballymun*], consulté sur le site www.brl.ie/pdf/Housing%20S_2010_Web.pdf; *Ballymun Regeneration Ltd* (2009) *Housing Strategy 2009 A Strategy to identify Future Housing Options in Ballymun* [Stratégie en matière de logement, 2009 – Une stratégie pour définir les futures options en matière de logement à *Ballymun*], consulté sur le site www.brl.ie/pdf/Housing_Strategy_2009.pdf ; Agence de réhabilitation de Limerick (2011) - *Our Community, Our Vision, Our Future: Regeneration of Southhill and Ballincurra Weston* [Notre communauté, notre vision, notre futur : Réhabilitation des cités de *Southhill* et *Ballincurra Weston*], consulté sur le site www.limerickregeneration.ie/wp-content/uploads/2011/03/southside-vision-ewport3.pdf ; Agence de réhabilitation de Limerick Northside (2011) - *Our Community, Our Future, Our Vision: Regeneration of Moyross* [Notre communauté, notre vision, notre futur : Réhabilitation de la cité de *Moyross*] consulté sur le site www.limerickregeneration.ie/wp-content/uploads/2011/03/northside-vision-report.pdf.

157 UN Doc A/HRC/17/34/Add.2. *Rapport de l'Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté*, Magdalena Sepúlveda Carmona, Mission en Irlande (17 mai 2011), p. 20.

services communautaires et sociaux suffisants. Il n'a en réalité rien fait pour favoriser la constitution d'associations chargées de représenter les locataires.

Les locataires et les résidents n'ont cessé d'exprimer leur colère et leur frustration face à l'absence de consultation et de participation et au manque d'informations des autorités locales concernant l'avancement des projets et la gestion de leurs immeubles. Ils ont dénoncé un manque de transparence et une mauvaise communication de la part des collectivités locales.¹⁵⁸ Ainsi, en 2010, le Conseil municipal de Dublin a cherché à réduire les attributions et les pouvoirs des commissions de réhabilitation instituées au niveau local qui s'assuraient auparavant que les locataires et les résidents soient réellement parties prenantes. A Limerick, les commissions de réhabilitation étaient principalement composées de fonctionnaires ministériels de très haut rang, les locataires étant quant à eux nettement moins impliqués. Bien que l'Etat se soit engagé à plusieurs reprises à faire participer les locataires, il n'existe aucune association de locataires qui puisse contribuer à l'élaboration des lois et politiques.

La *Ballinacurra Weston Resident's Alliance*, collectif qui regroupe les résidents de la cité de *Ballinacurra Weston*, illustre bien cette faible participation des locataires. Elle a gardé un mauvais souvenir de ses rapports avec l'Agence de réhabilitation de *Southside* :

Nous avons essayé de prendre contact avec l'Agence de réhabilitation de *Southside* en septembre 2010 afin d'obtenir leur appui pour nos projets environnementaux. Le moins que l'on puisse dire c'est que cela ne s'est pas bien passé. Ce n'était pas notre premier contact avec l'Agence : les membres de notre comité ont pour la plupart siégé, sans aucun résultat au demeurant, dans un forum informel de résidents pendant que notre quartier continuait de se dégrader et devenait un

158 *Community Action Network* (2010) *Telling it as it is: A Human Rights Based Approach to Housing* [Dire les choses telles qu'elles sont : une approche du logement fondée sur les droits de l'homme] (Dublin: CAN), *Inner City Organisations Network* (2012) *Improve our homes; A dossier of maintenance issues in Dublin City Council Estates* [Améliorer nos logements : dossier sur les problèmes d'entretien dans les logements sociaux de la Ville de Dublin], *Rialto Rights in Action Group*, 5/6/2012, *Report on the Third Monitoring of Housing Conditions in Dolphin House estate Rialto Dublin 8* [Rapport sur la troisième évaluation des conditions de logement dans la cité *Dolphin House*, à Rialto, Dublin], *Community Action Network*, Dublin, *Tenants First* (2009) *Housing for Need Not Greed* [Le logement, une nécessité, pas un caprice] (Dublin: *Tenants First & Public Communications Centre*). *Tenants First* et *CAN*, recherches préliminaires 2012/2013.

ghetto rappelant le tiers-monde. Les incivilités et les dépôts illégaux de déchets ont incité les habitants à partir. Les résidents ont été expropriés pour une misère et sont revenus en tant que locataires, puis leurs logements ont été murés par le Conseil municipal et ont été la proie d'actes de vandalisme avant d'être finalement incendiés. Loin de s'améliorer, la situation avait empiré.

Notre participation au forum tendait à montrer que nous étions officiellement consultés, alors que nous continuions d'être ignorés. On discutait beaucoup de revalorisation sociale, mais il n'en ressortait rien de concret sur le terrain ; l'un après l'autre nous sommes partis, écœurés et désespérés. J'ai eu l'impression d'avoir gaspillé trois années de ma vie Les formes actuelles de la participation communautaire sont manifestement inadaptées et ne peuvent pas donner de résultats. Les quelques membres qui siègent encore dans le forum ne sont pas représentatifs de notre communauté et ne prennent même pas la peine de consulter les résidents. En fait, très peu d'habitants sont au courant de l'existence même de ce forum ; il est inutile et inefficace, et devrait être dissous. Ce que nous voulons, c'est pouvoir, en tant que résidents, participer sur un pied d'égalité aux décisions qui nous concernent directement. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une vraie participation communautaire et d'un réel partage des pouvoirs.¹⁵⁹

Entre juin et septembre 2010, une enquête a été réalisée auprès des résidents sur leurs sentiments face aux projets de réhabilitation. Sur les 179 personnes qui y ont répondu, 90% ont dit ne pas avoir été suffisamment consultées sur ce qu'elles voulaient voir figurer dans les plans directeurs, 78% ignoraient l'existence du forum - le mécanisme par lequel la consultation était supposée avoir lieu - et 81% ont indiqué ne pas savoir qui les représentait au forum. Pas moins de 94% des répondants ont déclaré ne pas faire confiance à l'Agence de réhabilitation de Southside.¹⁶⁰

L'experte des Nations Unies sur la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Magdalena Sepulveda, a recommandé à l'Etat d'envisager de se doter d'un cadre législatif pour encadrer le programme national de réhabilitation du parc de logements sociaux afin

159 Collectif regroupant les résidents de la cité de *Ballinacurra Weston* (2012), bulletin de Noël 2012, http://www.limerickregeneration.org/BWRA_Newsletter_Christmas_2012.pdf

160 *Idem*

de garantir le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme et de veiller à la participation des communautés dans tous les projets de réhabilitation déployés à travers le pays.¹⁶¹

La Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, a souligné que:

Actuellement, de nombreux processus participatifs sont limités à la « consultation » – une autorité supérieure donnant des informations ou en recueillant auprès du public. Les processus participatifs qui ne sont pas conçus et mis en œuvre sous l'angle des droits de l'homme peuvent avoir l'effet d'ôter du pouvoir et celui d'exclure ou de renforcer les structures de pouvoir existantes. En revanche, la participation fondée sur les droits de l'homme est un outil important pour permettre aux personnes vivant dans la pauvreté de faire entendre leur voix afin d'influencer les processus de décisions les concernant.¹⁶²

Elle a également indiqué que :

Pour respecter pleinement la dignité et l'autonomie des personnes pauvres, les processus participatifs doivent être utiles et leur permettre d'influer sur les résultats finaux. Ces personnes devraient être associées à toutes les étapes des processus décisionnels afin d'avoir la possibilité de fixer des priorités ou d'émettre des critiques de fond à l'égard du programme d'action envisagé.¹⁶³

161 UN Doc A/HRC/17/34/Add.2. *Rapport de l'Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté*, Magdalena Sepúlveda Carmona, Mission en Irlande (17 mai 2011), p. 20.

162 UN Doc, A/HRC/23/36, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona (11 mars 2013), par. 72

163 UN Doc, A/HRC/23/36, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona (11 mars 2013), par. 39

IV. RESUME

Eu égard à ce qui précède, nous prions respectueusement le Comité européen des droits sociaux de dire que l'Irlande n'a pas respecté les dispositions ci-après de la Charte sociale européenne et de la Charte sociale européenne révisée, lues seules ou en combinaison avec l'article E.

Les articles 11, 16, 17 et 30, considérés dans leur ensemble ou pris cumulativement, au motif que l'Etat a omis :

- d'intégrer les droits inscrits dans la Charte dans le cadre juridique, politique et administratif qui régit le logement social en Irlande ;
- de s'assurer de l'adéquation aux besoins, de l'habitabilité et du caractère approprié de certains logements sociaux qui ne répondent pas aux critères de la Charte et de la Charte révisée ;
- de respecter les droits consacrés par la Charte dans les programmes nationaux de réhabilitation.

Nous prions respectueusement le Comité européen des droits sociaux d'ordonner le paiement des frais encourus pour l'établissement du présent rapport, dont le détail sera communiqué en temps utile.

V. ANNEXES

Community Action Network, *Notes from Research conducted by Community Action Network*
[Notes tirées des travaux de recherche du réseau *Community Action Network*] 2011-2012

Cité *Dolphin House*, *Investigation Survey* [Enquête d'investigation], mars 2012

Housing for Need not Greed [Le logement, une nécessité, pas un caprice], *Current Irish Housing Policy, its Effects on Community, and the Urgent Need for Change* [La politique du logement actuellement menée en Irlande, ses conséquences pour les sociétés, et le besoin urgent d'un changement], 29 avril 2009

John Fitzgerald, *Report to the Cabinet Committee on Social Inclusion: Addressing issues of Social Exclusion in Moyross and other disadvantaged areas of Limerick City* [Rapport au Comité ministériel sur l'inclusion sociale : remédier à l'exclusion sociale à *Moyross* et dans d'autres secteurs défavorisés de la ville de Limerick], avril 2007

Bulletin du Collectif regroupant les résidents de *Ballinacurra Weston*, *Time for Change* [Le temps du changement], Noël 2012

Pauline Faughnan, pour le compte du *CAN*, *Telling it as it is: A Human Rights Based Approach to Housing* [Dire les choses telles qu'elles sont : une approche du logement fondée sur les droits de l'homme], novembre 2010

Rialto Rights in Action, *Report on the First Monitoring of Housing Conditions in Dolphin House Rialto Dublin 8* [Rapport sur la première évaluation des conditions de logement à *Dolphin House*, Rialto, Dublin 8], 5 octobre 2010

Rialto Rights in Action, *Report on the Third Monitoring of Housing Conditions in Dolphin House Rialto Dublin 8* [Rapport sur la troisième évaluation des conditions de logement à *Dolphin House*, Rialto, Dublin 8], 5 juin 2012

Tobin Consulting Engineers, *Assessment of Wastewater Backup into Residential Dwellings at Dolphin House, Dublin 8* [Rapport d'évaluation sur le refoulement des eaux usées dans les logements de la cité *Dolphin House*, à Dublin 8], août 2010

Paris, 18 juillet 2014



Karim LAHIDJI

Président de la FIDH