

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



2 février 2009

Pièce n° 1

**Fédération européenne des associations nationales travaillant
avec les sans-abri (FEANTSA)**

c. Slovénie

Réclamation n° 53/2008

RECLAMATION

(TRADUCTION)

enregistrée au Secrétariat le 28 août 2008

Secrétariat de la Charte sociale européenne

Direction Générale des droits de l'homme et
des affaires juridiques

Direction des Monitorings

Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

RECLAMATION COLLECTIVE

**présentée en application du Protocole additionnel à la Charte sociale
européenne**

prévoyant un système de réclamations collectives

FEANTSA c. SLOVENIE

Bruxelles, le 14 août 2008

SOMMAIRE

A. RECEVABILITE ET OBSERVATIONS GENERALES	3
B. FAITS DE LA CAUSE.....	5
I. <i>Situation antérieure à la réforme du logement intervenue en Slovénie durant la période de transition</i>	5
II. <i>Réforme du logement opérée entre 1991 et 1994</i>	7
III. <i>Faits ayant affecté le groupe de locataires slovènes entre 1995 et 2006</i>	11
IV. <i>Comparaison internationale des modalités retenues pour les logements restitués</i>	14
V. <i>Initiatives et débats concernant le règlement des problèmes</i>	15
C. LEGISLATION.....	24
I. <i>Aspects pertinents des droits en cause et règles de non-discrimination</i>	24
II. <i>Droits en cause dans l'ordre juridique interne de la République de Slovénie</i>	26
II.1 <i>Droit au logement</i>	26
II.2 <i>Protection de la famille</i>	27
II. 3 <i>Règles de non-discrimination</i>	27
II.4 <i>Conclusion</i>	28
D. VIOLATIONS ALLEGUEES DE LA CSER.....	29
I. <i>Introduction</i>	29
II. <i>Violations alléguées du droit au logement (article 31)</i>	30
II.1 <i>Observations générales</i>	30
II.2 <i>Accessibilité et garantie de maintien dans les lieux (article 31§1)</i>	32
II.3 <i>Prévention de l'état de sans-abri (article 31§2)</i>	37
II.4 <i>Coût abordable du logement (article 31§3)</i>	39
III. <i>Violations alléguées du droit des familles à une protection sociale, juridique et économique (article 16)</i>	42
IV. <i>Inexistence des conditions visées à l'article G de la CSER (restrictions)</i>	46
IV.1 <i>Observations générales</i>	46
IV.2 <i>Examen individuel des différentes mesures restrictives</i>	47
IV.3 <i>Examen global de la série de mesures restrictives</i>	53
V. <i>Violations alléguées des règles de non-discrimination (article E)</i>	57
VI. <i>Violation alléguée d'obligations positives et solutions possibles</i>	67
E. OBJECTION RATIONE TEMPORIS.....	75
F. PROPOSITION SOUMISE AU COMITE	77

A. RECEVABILITE ET OBSERVATIONS GENERALES

1. La FEANTSA est une organisation non gouvernementale européenne qui compte plus de cent membres dans une trentaine de pays d'Europe. Ces membres sont des organisations non gouvernementales qui offrent un large éventail de services aux sans-abri, notamment en matière de logement et sur le plan social. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'associations nationales ou régionales regroupant des organismes prestataires de services. La FEANTSA est le seul grand réseau européen à se consacrer exclusivement au phénomène des sans-abri à l'échelon européen. Elle travaille en étroite collaboration avec les institutions de l'Union européenne et possède un statut consultatif auprès des Nations Unies. Elle est dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et figure sur la liste des organisations internationales non gouvernementales habilitées à déposer des réclamations collectives pour non-respect de la Charte sociale européenne.

2. La République de Slovénie est une Haute Partie contractante à la Charte sociale européenne révisée (ci-après, la « CSER ») depuis 1999. Elle a accepté le mécanisme de contrôle relevant de la procédure de réclamations collectives prévue à la Partie IV, article D, paragraphe 2, de la CSER, conformément au Protocole additionnel à la CSE prévoyant un système de réclamations collectives. Elle a ratifié la CSER et le Protocole additionnel en date du 11 mars 1999 aux termes d'une loi portant ratification de la Charte sociale européenne (révisée) publiée au Journal officiel de la République de Slovénie - Traités internationaux - n° 7/99 du 10 avril 1999.

3. La présente réclamation collective a pour objet de faire constater le non-respect par la République de Slovénie des dispositions de la CSER vis-à-vis d'un groupe spécifique de locataires slovènes dans les logements dits « restitués » (dénationalisés). Nous tenons cependant à souligner que cette réclamation ne vise ni à susciter des débats et controverses politiques concernant ce groupe de citoyens slovènes et leur lustration présumée par les autorités nationales, ni à attiser des différends politiques portant sur la restitution de biens expropriés (confisqués ou nationalisés) par le régime socialiste au lendemain de la seconde Guerre mondiale ou sur la privatisation massive de logements opérée dans les Etats d'Europe centrale et orientale durant la période de transition. La présente requête ne s'attache au contraire qu'aux conséquences sociales de certaines mesures prises par les autorités slovènes qui ont affecté la situation d'un nombre important de citoyens slovènes sur le plan du logement, et pose la question de savoir si ces mesures sont conformes aux droits énoncés dans la CSER. En outre, les solutions qui seront apportées à cette affaire devraient permettre de répondre à certaines

interrogations de nature générale relatives à la portée des obligations des Etats signataires de la CSER et au champ d'application de la protection offerte par la CSER aux familles en Europe, plus particulièrement pour ce qui concerne le rapport entre non-régression des droits et maintien dans les lieux d'une part, et protection des droits au logement et règles de non-discrimination d'autre part. La question du lien entre la CSER et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales constitue également un volet important de la présente requête.

4. Articles visés

- article 31 de la CSER (droit au logement) ;

- article 16 de la CSER (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) ;

- article E de la CSER (règle de non-discrimination).

B. FAITS DE LA CAUSE

I. Situation antérieure à la réforme du logement intervenue en Slovénie durant la période de transition

5. Avant 1991, la législation slovène obéissait au concept de gestion économique du logement mis en place dans toutes les anciennes républiques de ce qui était alors la République fédérative socialiste de Yougoslavie (ci-après, la « RFSY »). Dans la logique d'un système où il était « fournisseur » de logements, l'Etat veillait à trouver les moyens nécessaires pour résoudre les problèmes que pouvait rencontrer la population dans ce domaine. A la base, l'assistance au logement consistait à concéder des prêts à bas taux financés sur des fonds publics et à garantir l'attribution de logements sociaux sans aucune restriction d'usage, en donnant à leurs occupants la possibilité de les acheter à un prix intéressant. L'aide était octroyée selon des principes de réciprocité et de solidarité. Jusqu'en 1991, cette approche du logement était coulée dans la Constitution de la République socialiste de Slovénie, dans la loi relative à la gestion économique du logement, dans la loi sur les relations en matière de logement, ainsi que dans la loi fixant les conditions particulières pour la vente d'appartements et maisons appartenant à l'Etat.

6. Le système imaginé pour les logements était financé par le budget, par le produit de la vente de biens immobiliers dont l'Etat était propriétaire, et en particulier par les recettes tirées des contributions obligatoires dont tous les citoyens actifs étaient légalement redevables. De 1950 à 1991, chacun versait ainsi une somme représentant en moyenne 6 à 9% de son revenu mensuel afin de financer le système de logement décrit ci-dessus. Cet apport était qualifié de contribution spéciale au logement.

7. Jusqu'en 1991, l'Office slovène des logements sociaux disposait d'environ 230 000 biens propriété de l'Etat, gérés par des organismes étatiques, des municipalités, des entreprises publiques et d'autres entités juridiques de droit public. Ces biens étaient aux mains de la collectivité : les administrateurs publics n'en étaient pas propriétaires et l'on considérait qu'ils appartenaient à la société dans son ensemble (« *družbena lastnina* »). Il s'agissait de logements qui, soit étaient propriété de l'Etat dès l'origine et qu'il avait fait construire ou reconstruire, soit qu'il avait obtenus par achat, nationalisation, confiscation ou autres formes d'expropriation. Les méthodes employées avant 1991 pour faire passer ces logements dans le domaine public n'ont eu aucune incidence sur leur statut juridique ou matériel, car tous les logements dont l'Etat était propriétaire, qu'elle qu'en fût la provenance, se voyaient réserver le même sort. Dans le cadre de l'assistance

au logement social, ils étaient attribués à des familles ou individus à titre définitif pour résoudre leur problème. Les estimations du nombre de logements sociaux avant 1991 se fondent sur les données officielles publiées par le Gouvernement slovène au Journal officiel de l'Assemblée nationale n° 81/02 daté du 3 septembre 2002.

8. Les individus et familles habitaient les logements sociaux sur la base du « droit d'occupation » – droit civil qui n'existait que dans l'ordre juridique des anciennes républiques de la RFSY. Le droit d'occupation sur un logement social s'acquerrait par décision administrative, laquelle était suivie d'un contrat de droit civil. La décision administrative et le contrat étaient délivrés et/ou signés pour le compte du titulaire du droit par l' « administrateur public », c.-à-d. un entité publique chargée de la gestion de l'immeuble. L'octroi du droit d'occupation était parfois assorti d'une condition : ainsi, son titulaire pouvait être tenu de verser une contribution financière complémentaire spéciale ou de fournir une contribution en nature (par exemple, l'échange d'un logement plus petit dont il était propriétaire contre un logement social plus grand, ou la réalisation à ses frais de travaux de rénovation).

9. En vertu de la législation et de la jurisprudence propres à toutes les anciennes républiques de la RFSY avant la période de transition, le droit d'occupation garantissait l'usufruit permanent et ininterrompu du logement en question. Au décès de son titulaire, le droit était cédé, conformément à la loi, aux membres de la famille qui vivaient sous ce toit. Le titulaire du droit supportait les charges financières liées à l'entretien du logement – il devait acquitter régulièrement une redevance forfaitaire destinée à couvrir ces frais. Le droit d'occupation ne pouvait être révoqué que dans trois cas prévus par la loi : (i) mauvais comportement ; (ii) défaut de paiement des charges ; (iii) possession d'un logement équivalent inoccupé. En Slovénie, les droits et obligations du titulaire dudit droit étaient régis par la loi relative aux relations en matière de logement. La vente d'un logement occupé était nulle et non avenue, sauf si l'acheteur était le titulaire du droit d'occupation – exception régie par la loi fixant les conditions particulières pour la vente d'appartements et maisons appartenant à l'État. Le titulaire du droit d'occupation sur un logement individuel dans un immeuble d'appartements était placé juridiquement sur le même pied que son propriétaire. Ces relations de propriété étaient précisées dans la loi relative aux droits sur les immeubles d'habitation en copropriété. Selon la jurisprudence nationale et l'opinion formulée par la Cour constitutionnelle, le statut d'un titulaire du droit d'occupation était plus proche de celui d'un propriétaire que d'un locataire (voir, par exemple, l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Slovénie n° Up-29/98 rendu le 26 novembre 1998, par. 9 des attendus).

II. Réforme du logement opérée entre 1991 et 1994

10. En 1991 a été adoptée en Slovénie la loi sur le logement, texte à l'origine de la réforme menée en la matière. L'ancien système où l'Etat était fournisseur de logements a été abandonné et la législation qui encadrait précédemment ces questions a été abrogée. Le droit d'occupation a été aboli. Dans le cadre de la loi de 1991 sur le logement, la propriété –non définie – des anciens logements sociaux a été transférée aux entités publiques qui les géraient jusqu'alors. A titre de compensation pour la révocation du droit d'occupation et dans le souci de remédier au problème auquel se sont trouvés confrontés ceux qui le détenaient (soit quelque 230 000 familles), le législateur a fait obligation aux entités publiques qui en étaient devenues nouvellement propriétaires de leur vendre ces biens – ou, s'ils étaient décédés, de les vendre aux membres les plus proches de leur famille – dans les deux années suivant l'adoption de ces dispositions. Le prix de vente a été fixé par la loi dans une fourchette de 5 à 10% de la valeur vénale du bien, les titulaires du droit d'occupation pouvant par ailleurs opter pour un étalement de l'achat sur vingt ans. Au cas où un bien ne pouvait être vendu au motif qu'une tierce partie détenait un droit de préemption ou que l'immeuble devait être démoli, le nouveau propriétaire devait veiller à ce que l'ancien titulaire du droit d'occupation ait la possibilité d'acquérir un autre logement aux mêmes conditions avantageuses. (Les explications qui précèdent reprennent les articles 111 à 159 de la loi de 1991 sur le logement.) La refonte générale du système socio-économique et la suppression de cet instrument spécial dans le système juridique slovène que constituait le droit d'occupation ont fait que le processus de privatisation décrit ci-dessus a permis aux anciens titulaires de ce droit de conserver les logements qui leur avaient été attribués et de s'adapter au nouveau cadre juridique.

11. Dans le même temps, la Slovénie a, par cette réforme du logement, créé les conditions propices à l'émergence d'un groupe d'individus et de familles vulnérables, à savoir les locataires de logements dénationalisés et les locataires de logements remis ou restitués à leurs anciens propriétaires ou leurs héritiers en application de textes autres que la loi de dénationalisation (ci-après dénommés, car ils forment la majorité des cas, les « locataires de logements dénationalisés»). L'article 117 de la loi de 1991 prévoyait une exception à la règle générale régissant la conversion du droit d'occupation en droit de propriété : les propriétaires transitoires temporaires (ex-administrateurs) de logements autrefois sociaux qui étaient devenus propriété de l'Etat par voie de nationalisation, confiscation ou autre forme d'expropriation socialiste massive opérée au lendemain de la deuxième Guerre mondiale n'étaient pas tenus par l'obligation de vendre

leurs biens aux titulaires du droit d'occupation. Cette exception concernait environ 13 000 logements.

12. Les titulaires du droit d'occupation ne pouvaient en pareil cas acheter les logements en question, mais la loi de 1991 leur conférait le droit de conclure avec le nouveau propriétaire (c.-à-d. l'ancien gérant de l'immeuble) un bail locatif portant sur le bien qui faisait auparavant l'objet de leur droit d'occupation. Ce contrat devait être passé pour une durée indéterminée et assorti d'un loyer social (non lucratif) (article 147). La loi de 1991 énonçait neuf motifs possibles de rupture unilatérale du contrat de bail par le propriétaire (article 53). Elle permettait à ce dernier de résilier le bail sans autre justification dès lors qu'un autre logement adéquat pouvait être proposé en remplacement au locataire (article 54). En cas de décès du locataire, les proches de la famille étaient en droit de reprendre le bail (article 56). Le loyer social était déterminé et encadré par un règlement d'application (article 63).

13. Suite à l'adoption de la loi de 1991 sur le logement, le législateur s'est expliqué sur la distinction qu'il avait faite entre la majorité des anciens titulaires du droit d'occupation et ceux qui vivaient dans des biens acquis auparavant par expropriation, en indiquant qu'il entendait rendre les logements qui avaient été expropriés à la fin de la deuxième Guerre mondiale à leur anciens propriétaires ou à leurs héritiers légaux. Cette intention s'est concrétisée par l'adoption, en 1991 également, d'une loi de dénationalisation qui proposait aux anciens propriétaires de biens immobiliers ayant été nationalisés, confisqués ou expropriés par tout autre moyen les deux options suivantes : restitution *in integrum* ou juste indemnisation. Ils ne pouvaient opter pour une restitution *in integrum* si le bien était propriété privée (article 16). Pour les logements où vivaient des titulaires du droit d'occupation, la loi disposait que les anciens propriétaires ou leurs héritiers pouvaient exiger une forme de restitution *in integrum* consistant à céder, sans contrepartie, le droit de propriété détenu par le bailleur public à l'ancien bailleur privé, ce dernier étant cependant lié par une obligation lui imposant d'honorer les baux passés avec les locataires en place (article 29 de la loi de dénationalisation). Quelque 9 000 requêtes sollicitant cette forme de restitution ont été déposées.

14. Sources de vives controverses au sein de l'assemblée législative, la privatisation et la dénationalisation du secteur du logement ont donné lieu à de multiples litiges devant la Cour constitutionnelle slovène. Dans son arrêt n° U-I-95/91 du 10 juillet 1992, la Cour constitutionnelle, saisie par de nombreuses entreprises publiques devenues propriétaires de logements en application de la loi de 1991, a statué sur la question de savoir si l'obligation de vendre ces biens nouvellement acquis aux titulaires du droit d'occupation

était acceptable. La Cour a estimé que cette solution juridique était non seulement acceptable et légitime sur le plan constitutionnel, mais aussi nécessaire. Elle a ainsi considéré qu'il s'agissait d'une mesure protégeant l'intérêt public en ce qu'elle résolvait le problème de logement d'un grand nombre de citoyens. La Cour a rappelé que la République de Slovénie se devait d'apporter une réponse à cette question conformément à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après, le « PIDESC ») et qu'une telle solution était le meilleur moyen qui fût pour donner effet à ce droit dans certaines circonstances (pour plus de précisions à ce sujet, voir le point 114).

15. Les requêtes en contrôle de la constitutionnalité intentées ces quinze dernières années concernant des privatisations et dénationalisations opérées dans le secteur du logement portent pour la plupart sur des biens dénationalisés. Dans l'arrêt précité, la Cour a procédé pour la première fois à un examen constitutionnel de la situation de ce groupe de locataires vulnérables et a conclu à l'absence de discrimination à l'égard des anciens titulaires du droit d'occupation qui habitaient des logements ayant été précédemment expropriés. Elle a fondé son jugement sur l'argument suivant : la situation de ces personnes diffère de celle des autres titulaires du droit d'occupation car elles vivent dans des biens devenus propriété de l'Etat par voie d'expropriation. Les droits des anciens propriétaires ou de leurs héritiers doivent de ce fait primer sur ceux des locataires en place.

16. Plusieurs autres actions ont été intentées devant la Cour constitutionnelle slovène concernant cette discrimination alléguée. Les requérants, qui invoquaient le caractère erroné du raisonnement avancé par la Cour dans le premier arrêt, ont été déboutés au motif que la restitution de biens immobiliers précédemment expropriés s'était faite dans le respect de la loi de dénationalisation et qu'il serait en tout état de cause impossible de réparer le préjudice qu'ils affirmaient avoir subi.

17. En 1994, face au mécontentement croissant et aux critiques de plus en plus vives de l'opinion concernant la discrimination exercée à l'encontre des anciens titulaires du droit d'occupation, le législateur a modifié la loi de 1991 en interdisant toute résiliation des baux (sauf faute commise par le locataire justifiant leur rupture). Il a ainsi supprimé la possibilité, auparavant offerte aux bénéficiaires de la dénationalisation, de mettre fin au contrat de bail en proposant un logement locatif de substitution (article 56). De plus, des alternatives spécifiques ont été mises en place pour remédier aux difficultés concernant les biens immobiliers dénationalisés (article 125 – « Options de privatisation de logements de substitution »). Elles s'articulaient comme suit.

- Option I : s'il décidait de vendre le bien au locataire à des conditions avantageuses pour un montant représentant 5 à 10% de sa valeur vénale, le propriétaire pouvait demander une subvention non remboursable, financée par des fonds publics, correspondant à environ 5 à 10% de la valeur vénale du bien vendu;
- Option II : si l'ancien titulaire du droit d'occupation se portait acquéreur d'un autre logement avec ses propres deniers et quittait le bien qu'elle avait en location, il pouvait demander une subvention non remboursable, financée par des fonds publics, d'un montant représentant environ 5 à 10% de la valeur vénale du logement laissé vacant;
- Option III : s'inspirant de l'article 129 de la loi sur le logement qui autorisait l'ancien titulaire d'un droit d'occupation à exiger de pouvoir acheter à un prix intéressant un logement de substitution auprès d'un propriétaire public en cas d'erreur juridique, cette formule habilitait une personne auparavant détentrice du droit d'occupation sur un bien acquis par voie d'expropriation à réclamer de la même manière à la collectivité locale l'attribution et la vente à un prix intéressant d'un autre logement analogue (le prix de vente étant fixé par la même loi à un montant compris entre 5 et 10% de la valeur vénale du bien et le titulaire du droit d'occupation pouvant en outre échelonner le paiement sur vingt ans).

18. L'émergence du groupe vulnérable de locataires qui est au cœur de la présente réclamation résulte de la mise en œuvre des deux lois de transition - la loi de 1991 sur le logement et la loi de dénationalisation. Les occupants en question, qui détenaient un droit d'occupation sur d'anciens logements sociaux et dont le statut, au regard de la jurisprudence slovène, s'apparentait davantage à celui de propriétaires que de locataires, ont été contraints par la République de Slovénie de devenir les locataires de logements appartenant à l'Etat. Leurs logements ont ensuite été privatisés lors du processus de dénationalisation, dans l'intérêt de ceux qui en étaient les propriétaires privés avant-guerre, ou plutôt de leurs héritiers. Les anciens titulaires du droit d'occupation étaient censés être juridiquement protégés par :

- la garantie d'un bail de durée illimitée transmissible par voie héréditaire, assorti d'un loyer social, bail ne pouvant être résilié que pour l'un des neuf motifs prévus par la loi ;
- la garantie de pouvoir exercer une option leur permettant d'exiger que la collectivité locale leur vende un autre bien équivalent aux conditions avantageuses prévues par la loi (voir *supra*, Option III).

Il ne nous semble pas que les options I et II de privatisation de logements de substitution constituent une solution efficace, socialement favorable, satisfaisante ou juste, au problème des locataires occupant des biens dénationalisés. L'option I est totalement tributaire du bon vouloir des nouveaux propriétaires qui doivent accepter de leur vendre ces logements à des conditions qui ne sont pas celles du marché ; l'option II, quant à elle, ne donne droit aux locataires qui quittent ces logements qu'à une contribution minimale au regard des sommes nécessaires pour trouver une solution durable à leur problème de logement.

III. Faits ayant affecté le groupe de locataires slovènes entre 1995 et 2006

19. En 1995, le ministère slovène de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire a modifié le mode de calcul du loyer social, dont le plafond a été relevé de 117%. Il a en outre été décidé d'inclure dans ce loyer les coûts d'immobilisation.

20. En 1996, suite à une action intentée par les propriétaires de logements dénationalisés, la Cour constitutionnelle slovène a abrogé le texte de loi qui interdisait spécifiquement de transférer les occupants de biens restitués vers des logements de substitution. Dans les attendus de l'arrêt n° U-I-119/94 du 21 mars 1996, la Cour a indiqué que la protection des locataires conférée par la modification apportée en 1994 à la loi de 1991 sur le logement (cf. point 17) portait atteinte aux droits acquis des propriétaires. Elle a néanmoins considéré, dans ce même arrêt, qu'il convenait de maintenir la transmissibilité des baux par voie héréditaire – également contestée par les nouveaux propriétaires de logements dénationalisés. Elle a renvoyé ici à l'article 53§3 de la Constitution slovène, qui consacre le droit à la protection de la famille.

21. En 1999, dans le cadre d'une affaire dont elle avait été saisie par les collectivités locales, la Cour constitutionnelle a supprimé la IIIe « Option de privatisation de logements de substitution ». L'argumentation invoquée à l'appui de son arrêt U-I-268/96 rendu le 25 novembre 1999 faisait valoir que l'obligation faite aux collectivités locales de vendre des logements de substitution aux occupants de biens dénationalisés n'était pas conforme au droit constitutionnel à la protection de la propriété privée.

22. En 2000, l'assemblée législative slovène a, sur proposition du Gouvernement, modifié les volets de la loi de 1991 sur le logement relatifs aux conditions du loyer social. Son plafond a ainsi été revu à la hausse de 50%. Si l'on ajoute à cela le relèvement

intervenu en 1995 (cf. point 19), le plafond avait augmenté de 226% par rapport au montant arrêté à l'origine.

23. En 2003, à la suite d'actions intentées par les propriétaires de logements restitués, la Cour constitutionnelle slovène a partiellement abrogé et modifié les dispositions du texte régissant les loyers, de sorte que les locataires constituant le groupe vulnérable ont vu le plafond de leurs loyers réglementés augmenter une nouvelle fois de 37%. Dans son arrêt U-I-303/00 du 20 février 2003, la Cour a justifié sa décision en indiquant que la protection des droits acquis et l'interdiction de la rétroactivité ne mettaient pas les locataires à l'abri de hausses du loyer. Chaque majoration du loyer devait donc être répercutée de manière uniforme sur les nouveaux comme sur les anciens occupants.

24. En 2003, l'assemblée législative, saisie par le Gouvernement, a voté un nouveau texte en matière de logement (loi sur le logement-1, Journal officiel n° 69/2003). Certains changements qu'il introduit intéressent le groupe de locataires vulnérables ici visé. Ainsi :

- le nombre de motifs d'expulsion a été porté de neuf à treize. Les nouveaux motifs d'expulsion sont les suivants : hausse du nombre d'occupants du logement sans autorisation du bailleur ; non-respect des règles d'occupation du logement ; défaut de nettoyage du logement ; absence du locataire pour une durée supérieure à trois mois ; possession d'un titre de propriété sur un autre logement par le locataire ou son conjoint/partenaire (article 103) ;
- une taxe d'aménagement a été intégrée dans le loyer social, la hausse cumulée du plafond dudit loyer atteignant ainsi 60% (article 118) ; en incluant les relèvements opérés en 1995, 2000 et 2003 (cf. points 19, 22 et 23), le plafond a enregistré une progression de 613% depuis la date de sa première fixation en 1995 ;
- des conditions plus strictes ont été définies pour la cession du bail en cas de décès du titulaire du droit d'occupation : aux termes des nouvelles dispositions, ce droit est conféré aux seuls occupants du logement concerné qui habitaient avec le locataire à la date de son décès, qui étaient domiciliés à cette adresse et qui ont demandé à signer le bail 90 jours au plus tard après le décès du locataire (article 109) ;
- les options I et II de privatisation de logements de substitution ont été remplacées par une option unique, qui donne à l'occupant d'un bien dénationalisé le droit à une subvention non remboursable, financée par des fonds publics, d'un montant représentant

5 à 10% de sa valeur vénale s'il acquiert un autre logement analogue en laissant le sien vacant. La date butoir nouvellement fixée pour profiter de cette option est le 19 octobre 2008 (article 173).

25. En 2005, la Cour suprême slovène a eu à connaître d'une affaire qui portait sur le droit d'un membre de la famille d'un locataire occupant un bien dénationalisé à exiger, à son décès, un nouveau bail à loyer social. Infirmant la jurisprudence, la Cour a estimé que les occupants de tels biens ne pouvaient exiger la prorogation d'un bail à loyer social au décès du locataire; d'après la Cour, ils ne pouvaient prétendre qu'à un bail, le montant du loyer devant être fixé par le bailleur librement et sans aucune réserve. L'arrêt II-Ips-98/04 de la Cour suprême a été rendu public le 21 avril 2005. A l'appui de cette nouvelle jurisprudence, la Cour a fait valoir que le loyer social porte intrinsèquement atteinte à la protection de la propriété privée que prévoit la Constitution. La décision de la Cour sert désormais de fondement juridique pour guider les tribunaux ordinaires saisis d'affaires analogues.

26. Il ressort clairement de tout ce qui précède que la République de Slovénie s'est bel et bien défait, après 1995, des instruments essentiels destinés à assurer la protection des locataires occupant des biens dénationalisés. Cette protection était garantie à l'époque où est intervenue la réforme du logement, lorsque le droit d'occupation (acquis) a été aboli et que leurs titulaires sont devenus, contraints et forcés, des locataires (cf. point 13). La protection offerte s'est trouvée fragilisée à plusieurs titres :

- le bail n'est à présent ni de durée illimitée (les occupants peuvent être transférés dans un logement de substitution comme expliqué au point 20), ni cessible par voie héréditaire (voir la jurisprudence et l'infirmité des décisions des juridictions ordinaires dont il est fait mention au point 25); son caractère non lucratif n'est pas davantage garanti à long terme (des éléments lucratifs ont été incorporés dans le loyer social, notamment les coûts d'immobilisation et la taxe d'aménagement évoqués aux points 19 et 24 - qui représentent une hausse cumulée de 613% par rapport à son niveau initial ; d'autre part, la Cour constitutionnelle a indiqué que les pouvoirs publics sont libres de le majorer ou de le modifier à tout moment, si bien que les locataires en place ne sont juridiquement à l'abri d'aucune nouvelle augmentation, comme indiqué au point 23) ;
- les locataires ont perdu le droit et la possibilité de régler définitivement leur problème de logement en faisant l'acquisition d'un bien de substitution d'une collectivité locale à des conditions avantageuses (cf. point 21).

27. Dans certains cas, le sort des occupants de biens dénationalisés se dégrade peu à peu et les conflits entre propriétaires et locataires se multiplient. Les rapports du Conseil pour la protection des droits des locataires relevant de la Ville de Ljubljana, ainsi que ceux de l'Association nationale des locataires, indiquent que ces locataires vivent sous la pression constante des nouveaux bailleurs, qui s'emploient à leur faire quitter les biens qui viennent de leur être restitués afin de pouvoir en disposer librement sur le marché.

D'après les rapports de l'Association précitée, les tracasseries et intimidations diverses et multiples infligées aux occupants de biens dénationalisés sont à présent monnaie courante ; certains doivent faire face à des actions en justice – demandes formelles et poursuites aux fins d'expulsion, ou imposition d'un loyer plus élevé que celui prescrit par la loi -, tandis d'autres sont parfois même victimes d'actes de violence et d'expulsions illégales. Les biens dénationalisés occupés par des locataires sont très souvent mal entretenus ou ne le sont pas du tout, car c'est là un moyen efficace d'« encourager » les occupants à déménager « volontairement ».

IV. Comparaison internationale des modalités retenues pour les logements restitués

28. Plusieurs pays d'Europe centrale et orientale sont confrontés au problème de la restitution de biens immobiliers dont l'Etat socialiste avait repris possession dans la foulée des nationalisations, confiscations et autres formes d'expropriation intervenues après-guerre. Dans la Résolution 1096 de l'Assemblée parlementaire relative aux mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes (27 juin 1996), le Conseil de l'Europe a également appelé ses membres à restituer les biens injustement expropriés. La Résolution proposait aux Etats membres ce qui suit.

De plus, l'Assemblée conseille, en principe, de restituer in integrum à leurs propriétaires d'origine les biens, y compris ceux des Eglises, qui ont été illégalement ou injustement saisis, nationalisés, confisqués ou expropriés par l'Etat sous le règne des régimes communistes totalitaires, dans la mesure du possible, sans violer ni les droits des propriétaires actuels qui ont acquis ces biens de bonne foi, ni ceux des locataires actuels qui occupent les lieux de bonne foi, et sans nuire aux progrès des réformes démocratiques. Dans les cas où cela n'est pas possible, une indemnisation matérielle juste devrait être attribuée. Les contestations et litiges liés à des affaires individuelles de restitution de propriété seront tranchés par les tribunaux.

29. La situation des locataires slovènes occupant des logements dénationalisés ne nous semble pas pouvoir être comparée à celle des locataires dans d'autres Etats d'Europe centrale et orientale, en ce que le statut juridique qui était le leur avant la période de transition était différent. Au début de cette période de transition, seule les anciennes républiques yougoslaves (Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro) connaissaient une situation identique à celle décrite dans la présente réclamation. Le droit d'occupation – droit civil spécial sur un bien appartenant à l'Etat – n'existait que dans les systèmes juridiques des anciennes républiques yougoslaves. La législation en matière de logement en vigueur dans chacune de ces républiques avant l'effondrement de l'Etat fédéral reposait sur un cadre constitutionnel commun et ses principales composantes étaient partout les mêmes.

30. Si l'on compare ce qui s'est passé dans les différentes anciennes républiques yougoslaves, on s'aperçoit qu'aucune n'a choisi, comme l'a fait la Slovénie, de supprimer le droit d'occupation sur des logements sociaux et de restituer des biens expropriés occupés. D'autres républiques de l'ex-Yougoslavie ont certes aboli le droit d'occupation sur des logements sociaux dans le cadre du processus de transition qui a touché le secteur de l'habitat, mais, dans le même temps, elles ont donné à tous les titulaires de ce droit la possibilité de résoudre leur problème de logement en devenant propriétaires des lieux où ils vivaient. Pour régler définitivement le problème auquel se heurtaient des occupants de logements sociaux, d'autres anciennes républiques yougoslaves – comme la Slovénie – leur ont aussi concédé le droit d'acquérir ces biens à un prix intéressant. Aucune autre république n'a cependant fait passer la dénationalisation avant la nécessité de trouver une solution au problème rencontré par les occupants d'anciens logements sociaux. C'est pour cette raison que la République de Slovénie est la seule où l'on ait vu apparaître ce groupe vulnérable de locataires occupant des biens dénationalisés.

31. Enfin et surtout, l'Etat défendeur a ratifié l'Accord sur les questions de succession (Journal officiel de la République de Slovénie n° 20 du 8 août 2002 – Traités internationaux) signé à Vienne le 29 juin 2001 par tous les Etats successeurs de l'ancien Etat commun formé par la Yougoslavie, texte dont l'Annexe G (*Propriété privée et droits acquis*) fait expressément obligation aux Etats de n'avoir recours dans leur législation interne à aucune forme de discrimination en matière de protection et de respect des « *droits à logement* » (*stanarsko pravo / stanovanjska pravica*).

V. Initiatives et débats concernant le règlement des problèmes

32. Dans le cadre du système juridique slovène et conformément à la législation de ce pays, de nombreux occupants de biens dénationalisés ont intenté, à titre individuel, des actions devant la Cour constitutionnelle pour dénoncer les atteintes dont ils ont été l'objet. La Cour constitutionnelle a eu maintes fois l'occasion d'examiner des requêtes ou des recours constitutionnels formés par des locataires au cas par cas, tant sur des questions liées à un règlement définitif du problème de logement par acquisition d'un logement de substitution « privatisé » que sur des questions touchant à la sécurité et à la durabilité de la location. A ce jour, la Cour constitutionnelle slovène n'a pas une seule fois accueilli favorablement le recours d'un locataire sur le fond. Plus de 400 locataires occupant des biens dénationalisés ont déposé une requête collective auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Selon les données communiquées par l'Association nationale des locataires, la Cour européenne des droits de l'homme a également été saisie de multiples requêtes individuelles émanant de locataires. A ce jour, aucune de ces affaires n'a cependant été jugée sur le fond.

33. L'Association nationale des locataires n'a eu de cesse d'affirmer que le groupe d'occupants vulnérables de biens dénationalisés constituait la catégorie de locataires la plus exposée du pays. Elle l'a indiqué dans tous les rapports qu'elle a soumis aux autorités nationales et aux instances internationales. L'Association préconise plusieurs solutions pour remédier à leur problème :

- restitution du droit d'occupation dont ils ont été privés par la force, ainsi que des garanties qui existaient avant la réforme du logement ;
- assurance d'un bail durable, sûr et transmissible par voie héréditaire, assorti d'un loyer social garanti (abrogation du droit du bailleur de reloger les locataires ; minoration du nombre de motifs de résiliation ; garantie de cession du bail aux membres de la famille du locataire en cas de décès ; non-prise en compte des coûts d'immobilisation et de la taxe d'aménagement dans le loyer social ; levée de diverses interdictions, restrictions et obligations légales telles que l'interdiction d'une augmentation du nombre de personnes membres du foyer, l'obligation de nettoyer le logement sous peine d'expulsion, etc.);
- mise en place d'une option appropriée de privatisation de logements de substitution, qui permette de régler définitivement le problème des locataires occupant des biens dénationalisés (privatisation de logements sociaux de substitution calquée sur l'Option III, ou modification de l'option actuelle en dégageant des fonds publics plus importants).

34. Le 11 septembre 1997, l'Assemblée nationale slovène a décidé de demander expressément au Gouvernement d'envisager des mesures pour résoudre les problèmes des locataires occupant des biens dénationalisés et d'intégrer officiellement ces mesures dans le Programme national de logement.

35. Suite à la requête présentée par l'Association nationale des locataires occupant des biens dénationalisés, qui était à l'époque une organisation nationale non gouvernementale, le Gouvernement a pris, le 6 avril 1998, l'arrêté n° 463-01/98-1 (N). Il indiquait dans ce texte sa volonté de créer une commission composée d'experts juridiques et économiques ainsi que de représentants d'organisations non gouvernementales. Au final cependant, le ministère slovène de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, dont relèvent les questions de logement, n'a jamais nommé cette commission, de sorte qu'elle n'a pu commencer ses travaux. L'Association a insisté à plusieurs reprises auprès du Gouvernement et du ministère compétent pour qu'ils instituent la commission afin qu'elle puisse se mettre à l'œuvre, mais les autorités n'ont pas donné suite.

36. Dans le procès-verbal n° 0651-05/98-28/2 de sa réunion du 6 octobre 1999, ainsi que dans l'avis n° 805-01/90-0003/0145 EPA 842-II qu'elle a remis le 7 octobre 1999, la Commission des collectivités territoriales et du développement régional du Conseil national slovène a pris officiellement acte de la persistance de conflits d'intérêts entre les locataires anciennement titulaires du droit d'occupation habitant dans des logements dénationalisés et leurs nouveaux propriétaires. A cette occasion, le représentant du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire a annoncé que d'importantes modifications seraient apportées à la loi afin de régler définitivement le problème. La Commission précitée du Conseil national s'est engagée à organiser un vaste débat public sur la question, lequel n'a toutefois jamais eu lieu car le projet de loi n'a jamais été présenté au Parlement.

37. Depuis 1995, le Médiateur slovène a, dans plusieurs de ses rapports périodiques, lancé des mises en garde concernant le problème que pose la catégorie de locataires vulnérables. Il y a d'ailleurs consacré un rapport spécial (n° 9.1-124/2001 <RO>), publié le 8 janvier 2002, dans lequel il a indiqué que les locataires slovènes occupant des biens restitués étaient injustement discriminés par rapport aux autres titulaires du droit d'occupation pour ce qui concerne les logements sociaux. Ses conclusions étaient les suivantes.

- Le Parlement devrait, sur la base d'une proposition du Gouvernement, introduire dans la loi sur le logement des « options de privatisation de logements de substitution » qui puissent réellement répondre aux problèmes de la plupart des locataires et des nouveaux propriétaires de biens restitués. Pour ce faire, on pourrait songer à allouer des aides plus importantes aux locataires qui achèteraient un autre logement ou à pousser les propriétaires, par de fortes incitations matérielles, à vendre leurs biens aux locataires à des conditions intéressantes.
- Il faudrait modifier la loi sur le logement de façon à garantir la stabilité et la régularité du statut des locataires qui occupent des biens restitués, et donner une définition précise du loyer social en évitant d'y inclure certains éléments tels que les coûts d'immobilisation. L'Etat pourrait rembourser aux propriétaires les éventuelles différences de loyer.
- Il conviendrait d'assurer une protection juridique efficace des locataires qui occupent des biens restitués. La loi devrait permettre aux associations de défense des droits des locataires de devenir des structures gratuites de conseil et d'assistance juridique aux locataires – en particulier pour ceux qui habitent des logements restitués.
- Il serait judicieux de voir comment faire un meilleur usage du droit de préemption des locataires qui figure dans la loi sur le logement et l'appliquer à chaque vente d'un bien immobilier, y compris lorsqu'elle concerne tout un immeuble d'habitation. Le droit de préemption devrait être consigné au registre foncier, surtout lorsqu'il s'agit de biens restitués.
- La loi sur le logement devrait autoriser une évaluation réaliste des investissements effectués par les locataires dans les biens restitués à l'époque où ces derniers étaient des logements sociaux.

L'Assemblée législative a examiné en plusieurs temps le rapport spécial du Médiateur et en a adopté le contenu. Elle a en outre invité le Gouvernement à étudier ces propositions et à les intégrer dans le texte de la nouvelle loi sur le logement.

38. Le 16 avril 2002, lors de la 15^e session ordinaire de l'Assemblée nationale, une question parlementaire a été à l'origine d'un échange de vues sur la question des locataires occupant des biens dénationalisés. Les groupes parlementaires ont estimé, dans leur quasi-totalité, qu'il fallait régler ce problème et que ces locataires avaient été

victimes d'une injustice lors du processus de dénationalisation. Le premier Ministre de l'époque, M. Janez Drnovšek, l'avait au demeurant admis au cours du débat.

39. Lors de l'élaboration, en 2002 et 2003, du projet de la nouvelle loi sur le logement (cf. point 24), l'Association nationale des locataires a soumis aux pouvoirs publics de nombreuses propositions concernant la protection des locataires et la mise en place d'un système efficace pour améliorer le sort de ceux qui occupaient des biens dénationalisés. Elle a reçu le soutien de plusieurs autres organisations non gouvernementales (Association nationale des retraités, Association des locataires de locaux commerciaux, Conseil pour la protection des droits des locataires relevant de la Ville de Ljubljana). Avant d'arrêter le texte de la nouvelle loi, le Gouvernement a envisagé deux possibilités : (1) dégager les fonds nécessaires pour indemniser les propriétaires de biens dénationalisés si les locataires devaient se voir garantir le droit d'acquérir leur logement à des conditions avantageuses ; (2) accroître la ligne budgétaire affectée au règlement du problème de logement auquel sont confrontés les locataires occupant des biens dénationalisés pour financer l'achat de logements de substitution sur le marché immobilier. Le Gouvernement a estimé que, si l'on voulait véritablement s'attaquer au problème de logement de ces locataires, il faudrait prévoir une somme d'environ 113 millions d'euros et que le budget disponible n'y suffirait pas.

40. Suite à l'adoption de la nouvelle loi sur le logement, l'Association nationale des locataires a présenté une motion écrite tendant à saisir la Cour constitutionnelle d'une demande d'examen de la constitutionnalité et de la légalité de ce texte, arguant de la détérioration des termes et conditions des baux, de la hausse du loyer social et de l'accent mis par les pouvoirs publics sur une option de privatisation de logements de substitution qu'elle estimait inefficace. Dans son arrêt U-I-192/04 du 13 mai 2004, la Cour a rejeté la demande dans sa partie invoquant la détérioration des termes et conditions des baux, faisant valoir que l'Association n'était pas suffisamment fondée à prendre une telle initiative. Se référant à l'arrêt argumenté précédemment cité (cf. points 15 et 23), la Cour a également rejeté la partie de la demande de l'Association mettant en cause la hausse du loyer social et celle relative à l'inefficacité de l'option de privatisation de logements de substitution.

De retour d'une visite en Slovénie en 2003, le Commissaire européen aux droits de l'homme a pour sa part indiqué que les locataires slovènes occupant des biens dénationalisés formaient l'un des deux groupes types de victimes de violations des droits de l'homme subies durant la période de transition. Il a laissé entendre, dans son rapport écrit, que les autorités slovènes agissaient dans le droit fil des conclusions du Médiateur

(cf. point 37). Voici ce que l'on peut lire dans le rapport adressé au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire par M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, concernant sa visite effectuée en Slovénie du 11 au 14 mai 2003.

(39) Il me semble que dans cette situation, il n'existe ni gagnants ni perdants, car les deux catégories peuvent être considérées comme défavorisées. En effet, d'un côté, il est impossible de ne pas comprendre la difficulté, voire la pénibilité de la situation dans laquelle se sont retrouvés les locataires des appartements dénationalisés. Outre le fait qu'il s'agisse d'une situation unique les privant des avantages offerts à la plus grande majorité de leurs concitoyens dans le cadre de la privatisation des logements municipaux, les locataires ont dû faire face à une situation tout à fait nouvelle dans laquelle leurs droits n'étaient plus garantis et les réalisations de leurs vies étaient remises en question. Car non seulement ils ont vécu, dans la plupart des cas, pendant de nombreuses années dans leurs appartements, mais, de plus, durant des décennies, ils ont effectué des réparations et des améliorations dans les appartements en y investissant, comme s'il s'agissait, en toute bonne foi, de leurs propres biens. Aujourd'hui, ces locataires, souvent des personnes âgées, vivent très difficilement cette situation pénible et même injuste, en ayant constamment peur de ne plus pouvoir faire face à une possible augmentation de loyer ou à toute autre pression, sans que les autorités n'arrivent à y apporter une solution équitable.

(...)

(41) Par conséquent, force est de constater que la situation présente ne satisfait ni l'une ni l'autre catégorie et devrait être résolue au plus vite, afin de mettre un terme à l'exaspération des locataires et des propriétaires. Il est tout aussi clair qu'il appartient à l'Etat de trouver la solution car il est évident qu'aucune des parties en présence n'arrive à obtenir de consensus.

(42) Dès lors, il me semble que le Gouvernement devrait, dans un premier temps, commencer par suivre les recommandations de l'Ombudsman slovène proposées dans son rapport sur le problème en question. Il faudrait également étudier la possibilité d'aller plus loin en proposant une modification législative qui réglerait le problème des uns en préservant les intérêts des autres.

(...)

Conclusions et recommandations:

(86) Depuis son adhésion au Conseil de l'Europe en 1993, la Slovénie a déployé des efforts louables dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Il est en outre évident que les autorités restent déterminées à atteindre les meilleurs niveaux de qualité dans les domaines où des problèmes persistent. Afin d'aider les autorités slovènes à atteindre leurs objectifs, le Commissaire émet les recommandations suivantes conformément à l'article 8 de la Résolution (99) 50: (...)

Envisager sérieusement les recommandations émises par le Médiateur en vue de trouver une solution à la situation des locataires suite à la dénationalisation du parc immobilier ; ...

42. Lorsque la Cour suprême slovène a inversé la jurisprudence en 2005 en supprimant le droit pour les membres de la famille d'un locataire de reprendre, à son décès, le bail à loyer social (cf. point 25), l'Association nationale des locataires l'a saisie d'un recours en vue d'obtenir le réexamen de cette nouvelle jurisprudence par un collège composé de tous les juges siégeant dans cette instance. L'Association a également introduit une requête auprès de la Cour constitutionnelle lui demandant de se prononcer sur la constitutionnalité de la loi sur le logement à la lumière de l'arrêt de la Cour suprême. Un appel a par ailleurs été lancé aux plus hauts représentants des pouvoirs législatif et exécutif pour que soient déployées au plus vite des mesures permettant de régler le problème de logement que rencontrent les membres de la famille d'un locataire au décès de ce dernier. La Cour suprême a rejeté le recours en révision de son arrêt, ses juges n'ayant aucun doute quant à la justesse de leur décision. La Cour constitutionnelle a rejeté la requête au motif que son auteur n'avait pas d'intérêt juridique pour intenter une telle action. Quant aux autres représentants des pouvoirs publics, ils n'ont pas réagi à l'appel lancé par l'Association nationale des locataires.

43. Selon les informations de l'Association nationale des locataires, le ministère du Logement avait annoncé dès 2005 que de nouvelles modifications allaient être apportées à la législation afin de régler les problèmes des locataires occupant des biens dénationalisés. Le Secrétaire d'Etat affecté à ce ministère, M. Marko Starman, avait en effet indiqué dans une interview accordée le 19 mars 2005 au quotidien slovène Delo, que la loi sur le logement était sur le point de changer. La Directrice de l'Aménagement du territoire, Mme Metka Černelč, aurait fait savoir à l'Association, dans un courrier daté

du 31 mai 2006 (n° 352-01-111/2005-pb) que le ministère compétent s'en occupait activement. A ce jour, aucun amendement n'a été présenté. Pire, le texte portant modification de la loi sur le logement qui vient d'être déposé au Parlement (le 31 mars 2008 très précisément), n'aborde pas du tout ce problème (il ne contient du reste que quelques retouches de forme sans grand effet concernant les locations en général) ; quant au Ministre du Logement, M. Janez Podobnik, il a déclaré lors de la présentation de la proposition de loi avalisée par le Gouvernement qu'il s'agissait d'un problème fort épineux qu'il fallait examiner avec grande prudence.

44. A l'occasion de la réunion du Conseil d'administration de l'Union internationale des locataires (IUT) à Ljubljana, en octobre 2006, l'IUT et douze organisations nationales non gouvernementales d'Europe ont adopté la « Déclaration de l'Association internationale des locataires (octobre 2006) » ; elles y ont attiré l'attention des autorités slovènes sur :

- la hausse inacceptable du loyer social -dont le plafond a été relevé de plus de 650%-, l'incorporation d'éléments lucratifs dans le loyer social, et l'absence de sécurité juridique pour les locataires résultant de la position prise par la Cour constitutionnelle slovène qui entérine le droit des pouvoirs publics de modifier arbitrairement le montant des loyers sociaux ;
- l'iniquité de certains motifs d'expulsion prévus par la loi et le caractère inadéquat des modalités d'expulsion, qui ne garantissent pas au locataire concerné la moindre solution de relogement ;
- les conséquences de l'arrêt de la Cour suprême supprimant le droit pour les membres de la famille d'un locataire de reprendre, à son décès, le bail à loyer social - ce qui est manifestement contraire tant aux contrats de bail qu'aux règles écrites du droit;
- l'inadéquation de la réglementation qui permet au bailleur d'exiger, sans donner aucun motif, que le locataire soit relogé ailleurs ;
- les problèmes rencontrés par les locataires occupant des biens dénationalisés et autres personnes vulnérables qui ont recours aux services de logement.

Ils ont aussi appelé les autorités slovènes à entreprendre une refonte radicale de la législation existante en matière de logement, en y associant les organisations nationales non gouvernementales.

Cette Déclaration a été transmise au Président de la République, au Médiateur, au Président de l'Assemblée législative, au Premier Ministre, au Ministre en charge du logement, ainsi qu'à la Cour constitutionnelle et à la Cour suprême. La Cour constitutionnelle a réagi en indiquant qu'elle ne pouvait commenter ses précédents arrêts, ajoutant que tout locataire qui se sentirait lésé pouvait la saisir d'une demande de réexamen de la législation en vigueur. La Cour suprême a fait savoir qu'elle prenait officiellement note de la déclaration. Le Ministre en charge du logement a rejeté par analogie tous les griefs exposés dans la Déclaration et a insisté sur le caractère parfaitement légitime de la situation existante. Il n'a pas été répondu à la lettre de relance dans laquelle l'IUT prévenait qu'une réclamation collective pourrait être déposée dans le cadre des dispositions de la CSER.

C. LEGISLATION

I. Aspects pertinents des droits en cause et règles de non-discrimination

45. Compte tenu de ce qui précède, il nous paraît que les autorités slovènes n'ont pas respecté les dispositions de la CSER. Leur immixtion dans le sort réservé aux locataires occupant des biens dénationalisés a sérieusement compromis la situation de ces derniers au regard du logement. Du fait de l'ingérence active ainsi exercée par les pouvoirs publics et de la dégradation artificielle qui en a résulté pour la protection qu'avaient acquise ces locataires, de nombreux citoyens et foyers slovènes se sont trouvés exposés à une grande insécurité, à telle enseigne qu'une nouvelle catégorie de personnes vulnérables est apparue. Ces conséquences que les autorités slovènes ont activement et délibérément provoquées sont clairement contraires aux objectifs énoncés dans la CSER. Cela n'a pas seulement affecté la situation de locataires individuels – anciens titulaires du droit d'occupation –, mais aussi celle de leurs familles. C'est pour cette raison que la présente réclamation ne se limite pas à dénoncer une atteinte au droit au logement, mais invoque également le droit des familles à une protection sociale, juridique et économique. Si l'on compare ce qu'il en est, sur le plan du logement, des locataires occupant des biens dénationalisés par rapport à la majorité des individus et familles slovènes, on constate que les deux groupes, dont la situation était pourtant identique autrefois, sont désormais traités de façon foncièrement différente par les pouvoirs publics. Cela pose aussi la question du respect des règles de non-discrimination qui figurent dans la CSER – problème que la réclamation aborde également.
46. Pour déterminer si un Etat signataire a satisfait à ses obligations sous l'angle de la CSER, il est d'usage d'examiner les démarches positives menées par les autorités de cet Etat. On cherche en général à savoir si les pouvoirs publics ont réagi comme il le fallait aux phénomènes sociaux négatifs auxquels ils ont dû faire face ou s'ils ont pris des mesures préventives appropriées. La CSER repose sur la notion de droits de l'homme positifs – notion plus aboutie que la protection de droits fondamentaux négatifs. Si l'approche négative limite l'ingérence des Etats auprès des individus, l'approche positive impose quant à elle l'obligation de faire en sorte de mettre la population à l'abri de problèmes sociaux ou économiques qui joueraient en sa défaveur. Nous croyons cependant qu'une telle approche axée sur les droits de l'homme positifs ainsi que sur les droits énoncés dans la CSER ne se substitue en aucun cas à la composante essentielle d'interdiction négative qui fait partie intrinsèque de toute protection des droits de l'homme. L'application des droits

de l'homme positifs repose principalement sur les efforts déployés par les autorités pour réaliser des objectifs définis et se conformer à certains principes dans le cadre de ce qui est juridiquement permis et légitimement possible. Néanmoins, lorsqu'un Etat reconnaît un droit fondamental positif individuel et qu'il lui faut en assurer la protection dans la limite de ses capacités, ses autorités doivent s'abstenir, nous semble-t-il, de créer activement des situations qui seraient contraires aux objectifs et aux principes envers lesquels l'Etat s'est lui-même engagé. Concrètement, si un Etat est tenu de respecter et d'appliquer le droit au logement, les pouvoirs publics n'ont pas seulement l'obligation de promouvoir l'accès à un logement adéquat ; il leur est aussi et surtout interdit d'entraver activement les possibilités offertes à la population pour obtenir un logement d'un niveau suffisant ou de priver les citoyens d'un logement dont ils ont déjà fait l'acquisition. Ils n'ont pas seulement l'obligation de prévenir et de réduire le phénomène des sans-abri; ils ont aussi et surtout interdiction de le provoquer activement. Nous pensons donc que la CSER ne se limite pas à imposer des obligations positives aux Etats signataires, mais comporte également des interdictions négatives implicites qui visent à protéger des situations existantes conformes aux objectifs énoncés dans la CSER, interdictions négatives qui constituent une condition préalable pour s'acquitter valablement des obligations positives. S'agissant des locataires occupant des biens dénationalisés, nous avons en outre le sentiment que les autorités slovènes ont enfreint les interdictions négatives découlant des droits en question. Elles ne se sont pas efforcées de s'acquitter des obligations positives attachées à la CSER, mais ont au contraire créé activement et artificiellement le genre de situation qu'un Etat signataire doit, au regard de la CSER, chercher à corriger ou à éviter.

47. Pour autant, ni les obligations positives ni les interdictions négatives implicites découlant de la CSER ne sont absolues, au sens où elles ne sont pas illimitées. Lorsque des restrictions se justifient conformément à l'article G de la CSER, l'adoption de mesures inadéquates par les autorités d'un Etat signataire, ou la non-adoption de mesures adéquates, ne doit pas être perçue comme étant contraire à la CSER. Dans le cas des locataires slovènes occupant des biens dénationalisés, les autorités ont toujours avancé un motif impérieux – à savoir, le plus souvent, la nécessité de protéger les droits des nouveaux propriétaires. Aussi nous sommes-nous tout particulièrement attachés, dans la présente réclamation, à examiner à la lumière de l'article G de la CSER chacune des mesures d'ingérence dans la situation des locataires en question.

II. Droits en cause dans l'ordre juridique interne de la République de Slovénie

II.1 Droit au logement

48. L'ordre juridique interne de la République de Slovénie ne définit pas expressément le droit au logement. Des composantes individuelles de ce droit figurent dans certaines dispositions de sa Constitution, à savoir le premier paragraphe de l'article 36 - « Le domicile est inviolable » - et l'article 78 - « L'Etat crée les conditions permettant aux citoyens d'obtenir un logement convenable ».

49. Cela étant, la République de Slovénie a adopté la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (DUDH – voir article 25) et a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC - article 11) comme la CSER. En vertu des articles 8 et 153 de la Constitution slovène, l'ordre juridique interne doit être conforme aux principes du droit international partout en vigueur – donc à la DUDH – et aux traités – donc aussi au PIDESC et à la CSER. Lorsque des instruments juridiques internationaux qui lient la Slovénie définissent des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ils sont appliqués directement sur la base de la Constitution. Il n'est par conséquent pas nécessaire de leur donner force de loi dans la législation slovène (sauf pour certains textes d'harmonisation et d'application). L'article 15 de la Constitution de la République de Slovénie est libellé comme suit.

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales s'exercent directement sur la base de la Constitution. (§1)

(...)

Il n'est permis de limiter aucun droit de l'homme ni aucune liberté fondamentale, définis dans des actes juridiques en vigueur en Slovénie, sous prétexte que la présente Constitution ne les reconnaît pas ou ne les reconnaît que dans une moindre mesure. (§5)

50. Il nous paraît, au vu des dispositions constitutionnelles précitées, qu'il n'est pas indispensable d'avoir une définition spécifique du droit au logement dans une loi ou dans la Constitution pour qu'il soit reconnu et mis en œuvre dans l'ordre juridique slovène. Ce droit découle des principes généraux du droit international et est régi

par des instruments juridiques internationaux que la République de Slovénie a adoptés en bonne et due forme. Il doit donc être respecté et appliqué directement sur la base de la Constitution. En outre, comme le démontrera la présente réclamation, les autorités slovènes ont respecté et mis en œuvre le droit au logement bien qu'il ne soit pas expressément défini dans la Constitution, et l'ont fait en se référant à l'article 11 du PIDESC (cf. points 14 et 114).

II.2 Protection de la famille

51. Contrairement au droit au logement, la protection de la famille est expressément prévue par la Constitution slovène. Son article 53§3 dispose que :

L'Etat protège la famille, la maternité, la paternité, les enfants et la jeunesse, et crée les conditions nécessaires à cette protection.

52. La protection ainsi offerte par la Constitution trouve également son prolongement pratique en termes de protection du logement familial. L'arrêt n° U-I-119/94 de la Cour constitutionnelle illustre très clairement cette approche : les juges y ont en effet préservé la transmissibilité des baux par voie héréditaire pour les biens dénationalisés en invoquant la disposition précitée de la Constitution (cf. point 20).

53. De plus, la protection de la famille est aussi inscrite dans les accords internationaux qui lient la République de Slovénie - notamment la CSER -, ce qui signifie qu'elle est coulée dans l'ordre juridique interne en vertu du même article 15 de la Constitution (cf. points 49 et 50).

II. 3 Règles de non-discrimination

54. Dans le même esprit que le droit à la protection de la famille, les règles de non-discrimination font partie de l'ordre juridique interne slovène et sont également incorporées dans les textes de loi qui encadrent la protection des droits de l'homme. L'article 14 de la Constitution slovène est libellé comme suit.

En Slovénie, les mêmes droits de l'homme et libertés fondamentales sont garantis à chacun, sans distinction de nationalité, de race, de sexe, de langue, de religion, de

conviction politique ou autre, de situation matérielle, de naissance, d'instruction, de statut social, de handicap ou quelque autre condition personnelle.

Tous sont égaux devant la loi.

55. La jurisprudence slovène, en particulier celle issue des nombreux arrêts de la Cour constitutionnelle, montre que les règles de non-discrimination figurant dans l'ordre juridique interne ne sont pas simplement comprises comme une interdiction de la discrimination directe et négative, mais qu'elles entraînent dans leur sillage le principe d'égalité (devoir de traiter de manière égale qui sont égaux et de traiter ceux qui sont inégaux selon leur inégalité), ainsi que l'obligation d'appliquer une discrimination à rebours à l'encontre des catégories défavorisées. L'ordre juridique interne est par conséquent indubitablement conforme aux règles de non-discrimination énoncées à l'article E de la CSER.

II.4 Conclusion

56. Le grief contenu dans la présente réclamation porte donc non pas sur le fait que la République de Slovénie ne reconnaît pas ou n'appliquerait pas les droits en cause d'une manière générale, mais sur le fait qu'elle omet de reconnaître pas et n'applique pas ces droits à l'égard du groupe vulnérable de locataires occupant des biens dénationalisés et qu'elle enfreint tant les obligations positives que les interdictions négatives qui en découlent.

D. VIOLATIONS ALLEGUEES DE LA CSER

I. Introduction

57. La présente réclamation allègue, sur la base des faits exposés plus haut, que les autorités slovènes ont, à l'égard du groupe vulnérable de locataires occupant des biens dénationalisés :

- enfreint l'article 31§1 de la CSER en ce qu'elles ont activement révoqué les titres juridiques acquis sur des biens immobiliers, majoré le cout d'hébergement et limité les possibilités d'acquérir un logement d'un niveau suffisant, portant ainsi atteinte à la garantie de maintien dans les lieux que possédaient leurs occupants ;
- enfreint l'article 31§2 de la CSER en ce que les mesures prises à l'encontre du groupe vulnérable en question ont pour effet d'entraîner des expulsions et de favoriser l'augmentation du nombre de sans-abri;
- enfreint l'article 31§3 de la CSER en ce qu'elles réduisent l'accessibilité financière du logement qui était autrefois garantie ;
- enfreint l'article 16 de la CSER en ce qu'elles ont artificiellement créé des problèmes de logement pour les familles de locataires occupant des biens dénationalisés.

Les conditions envisagées à l'article G de la CSER ne s'appliquaient pas aux situations visées aux quatre alinéas ci-dessus.

Enfin, nous estimons que les autorités slovènes n'ont pas respecté l'interdiction d'exercer une discrimination qui figure à l'article E de la CSER ; elles ont en effet, dans la mise en œuvre du droit au logement, réservé à ce groupe de citoyens un traitement différent et moins bon que celui dont bénéficient d'autres citoyens dans des situations comparables ou identiques, et ce sans motif objectif et raisonnable.

58. Nous ferons également valoir, au terme de la réclamation, que les autorités slovènes ont été et sont toujours en mesure de régler efficacement le problème des locataires occupant des biens dénationalisés, eu égard aux possibilités offertes en la matière et compte tenu des ressources budgétaires dont dispose la Slovénie. Ce problème ayant été créé artificiellement, nous soutenons aussi que l'absence de proposition d'une solution efficace pour ce groupe de locataires constitue de la part de

l'Etat un manquement à ses obligations de diligence sous l'angle de l'article 31§1 de la CSER.

II. Violations alléguées du droit au logement (article 31)

II.1 Observations générales

59. L'article 31 de la Partie II de la CSER est libellé comme suit.

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.*

60. Dans la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux et dans les conclusions des experts européens spécialistes des droits sociaux, le droit au logement est traité à un niveau abstrait. Deux principes ont été plus particulièrement mis en avant : l'accessibilité et le niveau suffisant du logement. Combinés, ces principes couvrent tous les grands aspects du logement : disponibilité, octroi et garantie de maintien dans les lieux d'une part (accessibilité), habitabilité, caractère adéquat et coût abordable de l'autre (niveau suffisant). L'élément qui importe le plus dans la présente réclamation est la garantie de maintien dans les lieux ; c'est lui qui est plus particulièrement ignoré et c'est sous cet angle que le caractère défavorable de la situation du groupe de locataires en question est clairement établi.

61. Plusieurs documents du Comité européen des Droits sociaux définissent la garantie de maintien dans les lieux comme l'une des composantes fondamentales de l'article 31§1 de la CSER.

Digest de jurisprudence, décembre 2006, p. 168 :

La notion de logement d'un niveau suffisant doit être définie par la loi. On entend par « logement d'un niveau suffisant » un logement salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux. ...

Pour être efficace, le droit à un logement d'un niveau suffisant doit être juridiquement protégé. Des garanties procédurales appropriées sont nécessaires. L'occupant ou candidat-occupant doit pouvoir former des recours judiciaires qui soient impartiaux et d'un coût abordable. ...

Conclusions 2003, tome 1, France, pages 235 à 244:

Le Comité estime qu'aux fins de l'article 31§1, les Parties doivent définir en droit la notion de logement d'un niveau suffisant. Le Comité entend par « logement d'un niveau suffisant » un logement salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux. Cette définition appelle les précisions suivantes:

– un logement est salubre s'il dispose de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité, etc.) ; et si certains facteurs de risque, tels que le plomb ou l'amiante sont sous contrôle ;

– un logement surpeuplé est un logement dont la taille n'est pas adaptée au nombre de membres et à la composition du ménage qui y réside ;

– la garantie de maintien dans les lieux implique la protection contre l'expulsion et autres formes de menaces; elle sera analysée dans le cadre de l'article 31§2.

(...)

Le Comité considère que, pour être efficace, le droit à un logement d'un niveau suffisant doit être juridiquement protégé. Cela signifie que l'occupant, ou candidat-occupant, doit pouvoir former des recours judiciaires, ou autres, qui soient impartiaux, et d'un coût abordable. ...

62. Plusieurs instances internationales ont également estimé que la garantie de maintien dans les lieux et le titre juridique de propriété d'un logement constituent l'un des éléments essentiels du droit au logement en tant que droit fondamental. Dans son Observation générale 4 sur le droit à un logement suffisant, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des l'Organisation des Nations Unies a suivi une approche dont il ressort que le logement suffisant doit s'entendre au regard de sept éléments clés, le premier d'entre eux étant la « sécurité légale de l'occupation » (Comité

des droits économiques, sociaux et culturels des l'Organisation des Nations Unies, Observation générale 4, paragraphes 6-7, Sixième session, 1991). Dans l'arrêt *Connors c. Royaume-Uni*, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales au motif que l'Etat défendeur n'avait pas permis à un requérant de bénéficier d'une garantie légale suffisante de maintien dans les lieux. Dans l'arrêt *Larkos c. Chypre*, elle a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1^{er} du Protocole n° 1 en raison d'un arrêté d'expulsion fondé sur des modifications d'ordre législatif qui avaient introduit une discrimination selon que les locataires occupaient des logements publics ou privés.

II.2 Accessibilité et garantie de maintien dans les lieux (article 31§1)

63. Au vu des obligations positives issues de l'article 31§1, les Etats signataires sont tenus de promouvoir la garantie de maintien dans les lieux. Mais cette obligation implique aussi qu'il faut éviter d'abaisser délibérément et artificiellement le niveau de garantie de maintien dans les lieux qui a déjà été atteint, à moins que cela ne s'avère nécessaire compte tenu des réserves prévues à l'article G de la CSER (cf. points 46 et 47). Une telle obligation négative est du reste conforme aux principes généraux de non-régression des droits et de protection des droits acquis, dont il ne fait pas de doute qu'ils sont communément admis dans l'ordre juridique des Etats européens. La non-régression et la protection des droits acquis constitue par ailleurs un élément important de la protection offerte par l'article 8 et l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : elles concernent en effet l'habitation et les biens acquis des occupants, propriétaires-occupants, locataires ou autres titulaires de droits d'occupation.

64. Eu égard à ce qui précède, nous soutenons que les autorités slovènes enfreignent l'interdiction négative implicite de créer des problèmes de logement pour la population, interdiction qui découle selon nous de l'article 31§1. Dans la mesure où ils ont délibérément porté atteinte à la garantie de maintien dans les lieux qui représente l'un des éléments essentiels du droit au logement et ont altéré les possibilités existantes de régler le problème de logement, leurs actes sont contraires à cette disposition.

65. Comme expliqué au point 7, avant la réforme du logement, le groupe de locataires vulnérables installés dans des biens dénationalisés représentait, avec les autres titulaires du droit d'occupation habitant des logements sociaux, un tiers de la population slovène

pour qui l'acquisition du droit d'occupation avait constitué la solution au problème de logement. Le droit d'occupation était un droit civil spécial qui n'existait que dans l'ordre juridique des anciennes républiques yougoslaves. Le titre juridique de ses titulaires s'obtenait par la voie légale ; il était régi par la loi, reposait sur des décisions et contrats définitifs, était permanent, transmissible par voie héréditaire et protégé par le droit constitutionnel. Le problème de logement des détenteurs du droit d'occupation était donc durablement réglé (cf. point 9). S'agissant du groupe vulnérable de locataires occupant des biens dénationalisés, la République slovène a révoqué ce titre juridique et a cédé leurs logements à des propriétaires privés (cf. points 10, 11 et 13). Dans le cadre de la réforme du logement, l'Etat a d'abord cherché à protéger ces locataires. Après avoir supprimé le droit d'occupation, il leur a donné le choix entre deux possibilités: soit poursuivre, dans le cadre d'un bail entouré de garanties suffisantes, la location du logement désormais aux mains d'un propriétaire privé, soit régler définitivement le problème en faisant jouer la IIIe « option de privatisation de logements de substitution » (cf. points 12 et 17). Les divergences entre différentes branches de l'Etat (tout spécialement entre le pouvoir législatif, le système judiciaire constitutionnel et l'appareil judiciaire ordinaire) et les modifications répétées apportées à la législation nationale et à la jurisprudence ont eu pour effet de précipiter ce groupe particulier de locataires dans une situation précaire au regard du logement (cf. points 26 et 27). Ceux qui étaient auparavant propriétaires – de droit et protégés comme tels – de logements sociaux se retrouvent aujourd'hui, du seul fait des mesures prises par les pouvoirs publics, dans une position précaire, sans garanties juridiques et confrontés à un problème de logement pour lequel aucune solution n'est en vue à longue échéance. Les autorités slovènes :

- ont créé un problème de logement à long terme pour les locataires occupant des biens dénationalisés et leurs familles, et ont ainsi été à l'origine de l'émergence d'un nouveau groupe de locataires vulnérables (annulation forcée du droit d'occupation comme expliqué au point 10, cession des logements à des propriétaires privés comme expliqué au point 13, possibilité offerte aux nouveaux propriétaires privés de reloger arbitrairement leurs occupants comme exposé au point 20, augmentation du nombre de motifs d'expulsion comme expliqué au point 24, et, surtout, suppression de la transmissibilité des baux aux membres d'une même famille comme expliqué au point 25);

- ont en définitive supprimé la seule possibilité de régler durablement le problème de logement artificiellement créé et ont ainsi privé ces personnes vulnérables du seul moyen qu'elles avaient d'améliorer leur situation en termes de logement et de garantie de maintien dans les lieux (annulation de l'« option III » comme expliqué au point 21).

66. Le tableau ci-après compare les facteurs-clé de la situation au regard du logement pour le groupe de locataires vulnérables, et ce avant les premières interventions des pouvoirs publics, à l'issue de la période intermédiaire qui a suivi la réforme du logement, et aujourd'hui:

Facteur	Avant la réforme du logement en 1991	A l'issue de la réforme du logement en 1994	Situation actuelle en 2008
Propriété du logement	publique	privée	privée
Titre juridique	droit d'occupation	droit locatif	droit locatif
Motifs d'expulsion	3	9	13
Possibilité de résiliation du bail et de relogement	non admise	généralement admise, mais interdite pour le groupe ici visé	admise sans restriction
Transmissibilité du bail aux membres de la famille et aux occupants du logement	garantie	transfert restreint aux parents liés par des liens de sang	non garantie
Frais de location	frais d'entretien (dus à l'administrateur public) + charges	loyer (dû au propriétaire privé) + charges	loyer (dû au propriétaire privé) + charges
Éléments de l'obligation financière à l'égard du propriétaire	frais d'entretien: - entretien - dépréciation - gestion	loyer: - entretien - dépréciation - gestion - coûts d'immobilisation	loyer: - entretien - dépréciation - gestion - coûts d'immobilisation

			- taxe d'aménagement
Hausses de loyer	0%	0 %	jusqu'à 613%
Droits et obligations liés à l'utilisation du logement	<ul style="list-style-type: none"> - nombre d'occupants du logement librement décidé par le locataire - autorisation de refaire la décoration et d'effectuer des travaux de rénovation - obligation d'entretien du logement incombant au propriétaire 	<ul style="list-style-type: none"> - nombre d'occupants limité - interdiction de refaire la décoration et d'effectuer des travaux de rénovation sans l'accord du propriétaire, sous peine d'expulsion - obligation d'entretien du logement incombant au propriétaire 	<ul style="list-style-type: none"> - interdiction d'un plus grand nombre d'occupants sans l'accord du propriétaire, sous peine d'expulsion - interdiction de refaire la décoration et d'effectuer des travaux de rénovation sans l'accord du propriétaire, sous peine d'expulsion - obligation faite au locataire, sous peine d'expulsion, d'assurer partiellement l'entretien et le nettoyage du logement
Possibilité donnée aux locataires d'acquérir un logement en propriété privée	droit d'achat exclusif sur le logement, avec interdiction de vente à d'autres acquéreurs	droit d'acheter un logement de substitution à des conditions intéressantes (« Option III de privatisation de logements de substitution »)	droit d'achat inexistant

Source: *Združenje najemnikov Slovenije (Association slovène des locataires), Ljubljana, juillet 2007*

67. Compte tenu des obligations qui sont les siennes au regard de l'article 31§1 de la CSER, il nous semble que les autorités slovènes ne devraient pas s'immiscer comme elles l'ont fait – ainsi qu'il a été indiqué plus haut – dans la situation de ce groupe de locataires, cette ingérence étant précisément l'une des raisons de leur vulnérabilité sous l'angle du droit au logement. La République slovène a donc agi en flagrante contradiction des buts et principes définis à l'article 31§1 de la CSER, dans la mesure où elle a enfreint les interdictions qui y sont implicitement contenues comme expliqué au point 46. Une mise en œuvre effective du droit au logement suppose avant tout que les pouvoirs publics s'abstiennent de recourir à des mesures qui suppriment ou restreignent les possibilités existantes de trouver une solution aux problèmes de logement de la population et, *a fortiori*, de s'immiscer dans la situation de ceux dont le problème de logement a déjà été résolu.

68. Au sens de la Partie I de la CSER, les pouvoirs publics étaient censés créer les conditions propices à un règlement efficace des problèmes de logement rencontrés par les locataires occupant des biens dénationalisés en leur favorisant l'accès à un logement d'un niveau suffisant comme le prévoit l'article 31§1. Au lieu de cela, ils ont, pour le groupe de locataires vulnérables, (1) pris des mesures tendant à les priver des logements décents existants, à limiter la garantie de maintien dans les lieux et à relever le coût d'hébergement, et (2) mis un frein aux possibilités existantes d'acquérir un logement de substitution d'un niveau suffisant. Ils ont encouragé la confiscation des biens immobiliers décents existants lorsqu'ils ont modifié de force la propriété des logements occupés par des personnes appartenant au groupe de locataires vulnérables (dénationalisation), tout en remplaçant le titre juridique qu'ils avaient acquis par un titre d'une valeur nettement moindre (remplacement du droit d'occupation par un droit locatif). Au fil des ans, ils ont en outre réduit de plus en plus la protection initialement garantie. En supprimant la IIIe « option III de privatisation de logements de substitution », qui offrait à tous les locataires du groupe en question une solution durable à leur problème, ils ont contribué à entraver les possibilités existantes d'acquérir un logement d'un niveau suffisant.

69. En l'espace de quinze ans, entre le revirement radical opéré en 1994 et l'état actuel des choses, la situation ne s'est en rien améliorée ni affermie. Au contraire, les

droits des personnes concernées semblent constamment et indéfiniment devoir se rétrécir. Il nous paraît dès lors que la République de Slovénie ne respecte pas l'obligation qui est la sienne au regard de l'article 31§1.

II.3 Prévention de l'état de sans-abri (article 31§2)

70. Aux termes de l'article 31§2, les Etats signataires sont tenus de prévenir l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive. Sont considérées comme sans-abri les personnes qui ne disposent pas légalement d'un logement ou d'une autre forme d'hébergement décent (Conclusions 2003, Italie, p. 367). Les parties se doivent, à cette fin, de prendre des mesures correctives et préventives (Conclusions 2003, France, p. 240). Les mesures correctives visent ceux qui sont déjà sans abri ; les mesures préventives visent quant à elles les familles qui risquent de le devenir. Les Etats doivent agir pour empêcher que des personnes vulnérables soient privées d'abri. Cela implique qu'ils mettent en œuvre une politique du logement en faveur de toutes les catégories défavorisées de la population (Conclusions 2005, Lituanie, p. 440). Les Etats signataires doivent donc mener une politique du logement en faveur de toutes les catégories défavorisées de la population (logement social, allocations logement) ; cela suppose aussi de mettre en place des procédures pour limiter les risques d'expulsion et veiller à ce que celle-ci, quand elle doit survenir, soit exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées (Conclusions 2003, France, p. 243).

71. Pour prévenir l'état de sans-abri, des mesures appropriées doivent être prises afin de limiter les risques d'expulsion. Etant donné que la notion de logement d'un niveau suffisant englobe la garantie de maintien dans les lieux, les Etats signataires doivent prévoir des procédures pour limiter les risques d'expulsion et veiller à ce que celle-ci, quand elle doit survenir, soit exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées (Conclusions 2003, Italie, p. 368). L'expulsion peut être définie comme la privation du logement dont on était occupant pour des motifs tenant soit à l'insolvabilité, soit à une occupation fautive (Conclusions 2005, Lituanie, p. 440).

72. Dans le cas des locataires slovènes occupant des biens dénationalisés, il faut garder à l'esprit qu'ils ne constituaient pas, au départ, un groupe vulnérable ni ne formaient une catégorie défavorisée de personnes risquant de se retrouver à la rue. Leur situation au regard du logement était durablement réglée et ils jouissaient d'une garantie de maintien dans les lieux qui s'apparentait davantage à celle d'un propriétaire qu'à celle d'un locataire avec un contrat de bail réglementé et encadré (cf. point 9). Pourtant, du

seul fait des mesures restrictives mises en place par les pouvoirs publics, ils se sont trouvés fortement menacés de devenir des sans-abri. Cette menace revêt, pour les locataires slovènes occupant des biens dénationalisés, un double aspect: le court terme et le long terme.

73. A court terme, la menace vient de ce que les nouveaux propriétaires sont autorisés à expulser des locataires installés depuis de nombreuses années sans devoir s'assurer qu'une solution de relogement leur a été trouvée. L'expulsion peut être demandée sur la base de treize motifs, dont certains concernent des situations qui n'affectent nullement les intérêts des propriétaires et qui, loin d'être illégales en soi, font partie de la vie de tout un chacun : agrandissement de la famille, absence de plus de trois mois, ou encore logement non nettoyé. Or, au regard de la législation en vigueur, ces situations peuvent néanmoins entraîner l'expulsion (cf. point 24). La menace à court terme est particulièrement rude pour les locataires à faibles revenus, car le plafond du loyer a été relevé de plus de 600% (cf. points 19 et 22 à 24).

74. A long terme, la menace est plus complexe. Elle se compose de trois éléments, chacun d'eux pouvant en soi conduire à long terme à l'expulsion des locataires en question: (1) en raison de la nouvelle approche adoptée par les juridictions ordinaires, qui a pour effet de priver les locataires occupant des biens dénationalisés de la possibilité de transmettre le bail par voie héréditaire comme cela se pratiquait tout naturellement autrefois (cf. point 25), les familles qui y vivent peuvent s'attendre – et cela vaut pour la totalité d'entre elles – à être expulsées dès le décès de l'actuel bailleur; cet aspect sera également évoqué dans le cadre des manquements allégués à la protection de la famille ; (2) depuis que la Cour constitutionnelle a considéré que le loyer réglementé n'était pas un droit acquis (cf. point 23) et que la réglementation des loyers ne relevait pas de la protection constitutionnelle (cf. point 40), la garantie de stabilité des locataires occupant des biens dénationalisés a disparu; l'approche retenue par la Cour constitutionnelle slovène signifie que tout Gouvernement pourra à l'avenir majorer les loyers réglementés sans aucune restriction, ce qui donnera lieu à long terme à des expulsions de plus en plus nombreuses; ce point sera lui aussi évoqué plus avant lorsqu'il sera question du coût abordable du logement ; (3) les pouvoirs publics ont manifestement tendance à restreindre la portée des droits des locataires, au point qu'ils pourraient ni plus ni moins se voir définitivement annuler le titre juridique qu'ils détiennent depuis de nombreuses années sur leur logement.

75. S'agissant des locataires slovènes occupant des biens dénationalisés, les pouvoirs publics ne font rien pour prévenir l'état de sans-abri ni, en particulier, pour limiter les

risques d'expulsion. Au contraire, il ressort clairement de tout ce qui précède qu'ils ont délibérément et activement fait planer des menaces à court et à long terme d'expulser les personnes concernées et de les réduire à l'état de sans-abri. D'un côté, ils augmentent les loyers et multiplient le nombre de motifs possibles d'expulsion ; de l'autre, ils remettent en cause le caractère définitif du titre juridique et sa transmissibilité par voie héréditaire. Tout ceci montre bien que, loin de mettre en place des mesures destinées à empêcher les catégories défavorisées de se retrouver sans abri, les autorités créent artificiellement un nouveau groupe vulnérable qui risque de n'avoir plus de toit. C'est là ce qui nous fonde à affirmer que la République de Slovénie enfreint également ses obligations au regard de l'article 31§2.

II.4 Coût abordable du logement (article 31§3)

76. Aux fins de l'article 31§3, les Etats signataires doivent faire en sorte que le logement soit d'un coût abordable. Un logement est d'un coût abordable lorsque le ménage qui l'occupe peut supporter les coûts initiaux, le loyer courant et/ou les autres frais liés au logement à longue échéance tout en conservant un niveau de vie minimum, au regard des normes définies par la collectivité dans laquelle il évolue (Conclusions 2003, Suède, p. 700). Normalement, les pouvoirs publics devraient se montrer bienveillants et s'acquitter de cette obligation en se dotant de dispositifs appropriés pour la construction de logements, en particulier de logements sociaux, et/ou en prévoyant des aides au logement pour les personnes aux revenus modestes et les catégories défavorisées de la population (Conclusions 2003, Suède, p. 700). Or en l'espèce, nous ne sommes pas dans ce cas de figure ; c'est même tout le contraire, puisque les autorités slovènes ont entrepris de mettre à mal, à long terme, le système existant qui garantissait depuis de nombreuses années que le loyer exigé des locataires occupant des biens dénationalisés soit durablement d'un coût abordable.

77. Le coût abordable du logement ne vaut pas seulement, à nos yeux, pour les logements sociaux locatifs et pour les allocations logement ; l'expression nous paraît avoir un sens plus large. Il existe divers titres juridiques qui rendent « légitime » le fait d'habiter dans un logement bien déterminé – ils vont de la simple permission donnée par le propriétaire des lieux au véritable titre de propriété ; selon nous, le coût abordable au sens de l'article 31§3 doit être une composante de tous ces titres. Le droit au logement étant un droit fondamental positif, les Parties à la CSER doivent s'efforcer de prévoir un coût abordable pour tous ces types de logement, dans la mesure de leurs possibilités. Etant donné qu'il s'agit d'une question de diligence, les logements sociaux et les

allocations logement sont le meilleur moyen de satisfaire aux critères minima de l'article 31§3. Il nous semble toutefois qu'à la lumière de cette disposition, les Etats signataires ne sont en rien autorisés à supprimer artificiellement et délibérément le coût abordable de logements existants, même si ces derniers n'ont pas été proposés sous la forme de logements sociaux ou par le biais d'allocations logement.

78. Les locataires occupant des biens dénationalisés en Slovénie ont acquis les logements existants à une époque antérieure à la période de transition, dans le cadre d'un système qui offrait massivement des logements sociaux d'un coût abordable (cf. points 5 à 9). Suite aux mesures prises par les pouvoirs publics, et plus précisément à la dénationalisation, ces biens ont été exclus du logement social et sont devenus la propriété privée de personnes que l'on ne saurait considérer comme des prestataires sociaux (cf. point 13). On a néanmoins laissé entendre à leurs occupants que le coût abordable du logement dont ils avaient fait l'acquisition serait garanti sans limitation de durée, essentiellement par une réglementation du loyer (cf. point 18). Or dernièrement, les autorités slovènes sont activement intervenues jusque dans cet aspect capital du coût, au point que les logements en question sont devenus inabordables, du moins à long terme.

79. Les modifications apportées en 1995 à la réglementation des loyers ont intégré les coûts d'immobilisation dans le loyer social (cf. point 19), ce qui constitue une ingérence inutile dans la situation des locataires occupant des biens dénationalisés. Leurs nouveaux propriétaires ne sont pas des prestataires sociaux, moins encore des investisseurs ; les coûts d'immobilisation ne sont donc pour eux que source de profit. Autre signe plus éclatant encore de l'adjonction d'un élément de profit dans le loyer : celui-ci incorpore, depuis les modifications intervenues en 2003 (cf. point 24), la taxe d'aménagement. Bien que la loi continue de qualifier le loyer de « social » (non lucratif), il est clair qu'il est devenu lucratif. Nous ne nions en aucun façon la possibilité d'inclure d'une manière générale dans le loyer des éléments lucratifs, à condition que cela favorise la construction de nouveaux logements sociaux. Mais, dans le cas présent, cette nouvelle réglementation des loyers a eu pour seul effet de générer un profit manifeste pour les nouveaux propriétaires des biens en question. Les mesures décidées par les pouvoirs publics ont fait que la situation des locataires occupant des biens dénationalisés a changé : de locataires d'un bien non lucratif, ils sont devenus locataires d'un bien assorti d'un loyer source de profit. Une telle évolution ne va pas, à notre avis, dans le sens du « coût abordable » qui est l'une des composantes du droit au logement.

80. Il n'existe pas de chiffres officiels concernant la corrélation moyenne entre le loyer social et les revenus des ménages qui occupent des biens dénationalisés. Il est donc difficile de dire que la notion de coût abordable a, en l'espèce, fini par disparaître. Malgré l'absence de données, nous croyons néanmoins que l'analyse de toutes les mesures prises par les pouvoirs publics en matière de réglementation des loyers laisse clairement voir que l'on se dirige, à long terme, vers la suppression de la réglementation des loyers pratiqués pour les biens en question et qu'il y a là une volonté délibérée de priver leurs occupants d'un logement d'un coût abordable. C'est dans l'espoir de briser cette dynamique que nous soumettons la présente réclamation collective.

81. Le non-respect de l'article 31§3 qui transparaît dans ce dossier nous semble aussi porter sur des questions de principe. L'approche suivie par la Cour constitutionnelle slovène telle qu'elle ressort de ses arrêts sur le problème de la réglementation des loyers mérite une attention particulière.

82. Dans l'un de ses arrêts, la Cour constitutionnelle a elle-même modifié la réglementation des loyers au détriment des locataires (cf. point 23). A un certain niveau, la loi en vigueur à l'époque préservait le plafond des loyers réglementés pour les locataires qui avaient signé le bail avant l'adoption du texte – ce qui englobait les locataires occupant des biens dénationalisés. La Cour a toutefois annulé ces dispositions et a rejeté les objections élevées par le législateur, qui y voyait un moyen de protéger les droits acquis des locataires. Elle a estimé que les règles de non-régression dans l'ordre juridique interne ne s'appliquaient pas à la réglementation des loyers. Une telle approche va, selon nous, clairement à l'encontre des objectifs de l'article 31§3 et de la position du Comité. Si la réglementation des loyers est une mesure qui entend favoriser le coût abordable du logement – ce qu'elle est en l'espèce –, il nous semble qu'elle devrait être permanente (structurellement permanente, et relativement permanente aussi au regard de la situation économique générale de l'Etat concerné (prise en compte de l'inflation, par exemple)). Seule une réglementation permanente des loyers peut garantir le coût abordable du logement à longue échéance. Et seul un logement d'un coût abordable sur le long terme satisfait aux critères de l'article 31§3 (voir les citations au point 17, Conclusions 2003, Suède, p. 700). La position des pouvoirs publics, et en particulier de la Cour constitutionnelle slovène, qui permet de modifier à tout moment la réglementation des loyers sans préserver les droits des locataires existants, est incompatible avec le critère de coût abordable du logement sur le long terme.

83. Un autre arrêt de la Cour constitutionnelle mérite que l'on s'y arrête. Ainsi qu'il a été dit plus haut (cf. point 40), l'Association nationale des locataires a également

contesté la nouvelle loi sur le logement adoptée en 2003 au motif qu'elle allait entraîner une hausse supplémentaire des loyers, mais la Cour l'a déboutée sur tous les points. Un aspect important de cet arrêt réside dans le fait que la Cour a aussi statué, à cette occasion, sur la question de la réglementation des loyers. Elle a rejeté les objections soulevées par l'Association des locataires, qui soutenait que les hausses de loyer n'étaient pas conformes aux dispositions de la CSER ; elle a en effet estimé que la réglementation des loyers ne relève pas d'une disposition constitutionnelle et que le contenu du loyer réglementé est une question d'ordre économique. Elle a par conséquent refusé de considérer la réglementation des loyers sous l'angle de la protection des droits de l'homme, même s'il s'agit d'un facteur déterminant en termes de coût abordable du logement, lequel représente lui-même un aspect capital du droit au logement.

84. Il ressort clairement de ce qui précède que les autorités slovènes ne font guère de cas des articles de la CSER qui consacrent le droit au logement, puisque même la Cour constitutionnelle refuse d'examiner la réglementation des loyers sous l'angle des conséquences qu'elle peut avoir sur le coût abordable du logement, alors qu'il s'agit là d'un élément essentiel du droit au logement. Qui plus est, cela vient s'ajouter à la propension bien réelle et clairement affichée de remettre en cause le coût autrefois abordable du logement dont bénéficiaient les locataires occupant des biens dénationalisés – autre volet des violations alléguées de l'article 31§3.

III. Violations alléguées du droit des familles à une protection sociale, juridique et économique (article 16)

85. L'article 16 de la CSER est libellé comme suit.

En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à 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, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées.

86. Le fait que le droit au logement soit énoncé à l'article 31 de la Charte révisée n'exclut pas que des questions pertinentes relatives au logement soient examinées dans le cadre de l'article 16 qui traite du logement en tant qu'élément du droit des familles à une protection sociale, juridique et économique. Dans ce contexte, l'article 16 porte plus

particulièrement sur le droit des familles à une offre suffisante de logements, sur le fait qu'il faut prendre en compte leurs besoins lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de logement, ainsi que sur la nécessité de s'assurer que les logements disponibles soient d'un niveau suffisant et dotés des commodités essentielles (CEDR c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur la recevabilité du 10 octobre 2005). Cette citation montre clairement que l'article 16 englobe le droit au logement, mais en limite les bénéficiaires aux familles en tant que telles.

87. Bien que tous les effets pervers des mesures prises par les pouvoirs publics sous l'angle de l'article 31 aient affecté non seulement la situation – en termes de logement – des titulaires de baux occupant des biens dénationalisés, mais aussi celle de leurs familles, nous nous cantonnerons dans la présente partie de la réclamation aux mesures qui ont manifestement eu une incidence particulièrement grave sur la protection de la famille. Nous ne répèterons pas ici tout ce qui a été dit dans les allégations exposées plus haut, mais il nous faut également nous y référer dans le cadre des violations invoquées au titre de l'article 16. Il est deux autres points sur lesquels l'action des pouvoirs publics s'écarte de la CSER, en particulier au regard de son article 16: (1) l'interdiction de fonder librement une famille dont sont victimes les locataires occupant des biens dénationalisés, et (2) l'émergence d'un problème de logement sur le long terme pour les familles qui y résident.

88. La loi sur le logement votée en 2003 a imposé de nouvelles interdictions aux locataires, y compris ceux occupant des biens dénationalisés (cf. point 24). L'une d'elles leur proscrit aussi d'accroître le nombre des membres de leur famille partageant leur logement une fois le bail signé. Aux termes de la nouvelle réglementation, il leur faut pour cela obtenir l'accord écrit du propriétaire. A défaut, si le locataire passe outre l'interdiction, cela constitue un motif d'expulsion de la famille toute entière. Pour les baux conclus avant 2003, cette nouvelle sanction vaut non seulement pour les augmentations du nombre d'occupants intervenues après cette date, mais aussi pour celles qui ont eu lieu avant 2003 dès lors que les locataires n'avaient pas reçu l'autorisation écrite du propriétaire. D'après l'Association nationale des locataires, les propriétaires n'invoquent pas souvent ces dispositions, car ils ne s'intéressent pas au nombre d'occupants présents dans le logement loué en même temps que le titulaire du bail (sauf cas extrêmes où le nombre excessif de co-occupants constitue *de facto* une atteinte aux droits des autres personnes qui habitent le même immeuble). Pareille mesure restrictive est toutefois particulièrement dangereuse dans le cas des logements dénationalisés, dont les nouveaux propriétaires s'efforcent de chasser les occupants en place afin de pouvoir en disposer librement sur le marché. Ces nouvelles restrictions en vigueur depuis 2003

empêchent donc les locataires occupant un bien dénationalisé de mener comme ils l'entendent leur vie de famille dans l'appartement qu'ils louent, ce qui nous paraît manifestement contraire à l'article 16.

89. Les derniers revirements observés en 2005 dans l'approche des juridictions ordinaires (cf. point 25) appellent également une attention spéciale sous l'angle de l'article 16. Comme nous l'avons expliqué plus haut, les familles qui habitent, sur la base du droit d'occupation, dans ce qui était autrefois des logements sociaux, de même que celles qui vivent dans des biens aujourd'hui dénationalisés, étaient réputées avoir définitivement réglé leur problème de logement : le droit d'occupation pouvait en effet être transmis par voie héréditaire à tous les membres de la famille qui vivaient sous le même toit que son titulaire (cf. point 9). En outre, les baux qui ont été imposés en remplacement de l'ancien droit d'occupation à l'issue de la réforme du logement étaient réputés transmissibles dans les mêmes conditions (cf. points 12 et 18). Ces baux représentaient donc une solution durable au problème de logement des familles dans leur ensemble. Mais avec l'évolution de la pratique suivie par les juridictions ordinaires slovènes en 2005, les familles vivant dans des biens restitués se sont trouvées confrontées à un problème de logement à long terme, car la validité du titre juridique de propriété qu'elles détenaient sur un bien a été limitée à la durée de vie du titulaire actuel du contrat de location. Dès lors que cela résulte également d'une mesure prise délibérément par les pouvoirs publics, il nous paraît qu'il y a eu violation de l'article 16 pour cette raison aussi.

90. Il faut préciser ici que cette évolution de la pratique juridictionnelle quant à la transmissibilité par voie héréditaire des baux visant des biens dénationalisés n'a touché que le groupe de locataires occupant ces logements et qu'elle est manifestement contraire au texte même de la loi et à l'approche qui a toujours été celle de la Cour constitutionnelle slovène. L'article 109 de l'actuelle loi sur le logement dispose expressément qu'au décès du titulaire du bail, les membres de sa famille sont en droit d'exiger la conclusion d'un bail dans les mêmes conditions contractuelles que celles valables pour le locataire défunt. De son côté, la Cour constitutionnelle slovène a statué en 1996 que le droit des membres de la famille d'un locataire d'un bien dénationalisé de continuer à le louer après le décès de cette personne est nécessaire aux fins de la protection prévue par l'article 53§3 de la Constitution (complément à la protection familiale dans l'ordre juridique interne, comme expliqué aux points 51 à 53) et qu'il n'y pas là atteinte excessive aux droits de propriété des nouveaux bailleurs des biens dénationalisés (cf. point 20). Les juridictions ordinaires ont nonobstant refusé après 2005 d'accorder une telle protection aux familles occupant des biens dénationalisés et ont fait

obstacle à la protection prévue par l'article 16. Il n'y a pas été remédié, en dépit des avertissements lancés depuis 2005 par l'Association nationale des locataires et l'Union internationale des locataires (cf. points 42 et 44).

IV. Inexistence des conditions visées à l'article G de la CSER (restrictions)

IV.1 Observations générales

91. Parmi les faits à la base de la présente réclamation figurent les mesures par lesquelles autorités slovènes se sont immiscés dans la situation des locataires occupant des biens dénationalisés (voir partie B de la réclamation). Comme il a déjà été indiqué, les pouvoirs publics ont généralement justifié ces mesures en se référant à la protection des droits de propriété. Aussi convient-il d'examiner de plus près cet argument sous l'angle de l'article G de la CSER.

92. L'article G de la CSER est libellé comme suit.

Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

Les restrictions apportées en vertu de la présente Charte aux droits et obligations reconnus dans celle-ci ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues.

93. Au vu de ce texte, et nous référant au Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux dans sa version de décembre 2006 (pages 172 et 173), il nous semble que, pour être réputées licites, les restrictions doivent satisfaire à chacun des trois grands critères et doivent donc :

(i) être prescrites par la loi – c.-à-d. par la loi au sens strict du terme ou tout autre texte contraignant ou jurisprudence à condition que le texte soit suffisamment clair ;

(ii) poursuivre un but légitime, c.-à-d. protéger les droits et libertés d'autrui, l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs, et

(iii) être nécessaires dans une société démocratique – en d’autres termes, la poursuite de ces buts doit être conforme au principe de proportionnalité (il doit exister un lien de proportionnalité raisonnable entre les mesures restrictives et le ou les buts légitimes poursuivis).

94. La série d’actions engagées par les pouvoirs publics telles qu’elles sont relatées dans la partie B de la présente réclamation a eu pour conséquence ultime de dégrader considérablement la situation en matière de logement d’une frange importante de la population slovène. Il nous semble qu’à la lumière de l’article G, cette série d’actions devrait être examinée dans leur globalité, mais aussi individuellement. Nous entendons montrer ci-après que, quelle que soit la méthode retenue pour cette analyse, les conditions énoncées à l’article G concernant la légitimité des actes n’ont pas été respectées. La série d’actions que nous passerons en revue dans les pages qui suivent sont les différentes mesures restrictives prises par les pouvoirs publics, à savoir:

- suppression du droit d’occupation (cf. point 10) ;
- restitution *in integrum* de biens expropriés (cf. point 13);
- 1^e vague de modifications apportées à la réglementation des loyers (cf. point 19) ;
- abrogation du texte de loi interdisant de transférer de force des occupants vers des logements de substitution (cf. point 20);
- annulation de la IIIe « Option de privatisation de logements de substitution » (cf. point 21);
- 2^e vague de modifications apportées à la réglementation des loyers (cf. point 22) ;
- 3^e vague de modifications apportées à la réglementation des loyers (cf. point 23) ;
- suppression des règles de non-régression à l’égard des locataires occupant des biens restitués (cf. point 23) ;
- augmentation du nombre de motifs d’expulsion (cf. point 24);
- 4^e vague de modifications apportées à la réglementation des loyers (cf. point 24) ;
- restrictions concernant la transmissibilité des baux par voie héréditaire (cf. point 24) ;
- suppression de la transmissibilité des baux par voie héréditaire pour les biens restitués (cf. point 25).

IV.2 Examen individuel des différentes mesures restrictives

95. La toute première initiative officielle des pouvoirs publics a été de supprimer simultanément le droit d’occupation inscrit dans les textes et de le révoquer d’autorité pour ceux qui le détenaient (cf. point 10). Les pouvoirs publics ont donc, par des moyens

artificiels plutôt qu'en suivant le cours naturel des choses, privé les titulaires existants du droit d'occupation et les membres de leurs familles du titre juridique qu'ils avaient acquis sur un logement pour y résider. A ce jour, les autorités slovènes n'ont pas présenté de motif raisonnable pour justifier la suppression du droit d'occupation. Les documents juridiques qui ont servi à l'élaboration de la loi de 1991 sur le logement font apparaître que l'excuse invoquée par les pouvoirs publics pour expliquer cette première mesure restrictive était leur souhait de favoriser l'accession à la propriété des titulaires du droit d'occupation. Cela ne pouvait toutefois justifier la révocation du droit d'occupation pour les locataires de biens dénationalisés, puisqu'ils n'avaient pas obtenu le droit d'acheter le logement où ils habitaient depuis de nombreuses années et n'avaient donc pas la possibilité de devenir propriétaires. Il nous semble en outre que la révocation du droit d'occupation n'était pas nécessaire car ce droit aurait très bien pu, en soi, demeurer dans l'ordre juridique interne : en dehors de la propriété et de la location, il existe beaucoup d'autres droits réels ou droits contractuels qui confèrent à leur titulaire le droit d'utiliser un logement, et ce tant dans l'ordre juridique slovène que dans d'autres systèmes juridiques comparables en Europe. C'est ainsi que, dans la plupart des systèmes juridiques européens traditionnels, le droit d'usage ou l'usufruit d'un bien immobilier constitue un droit civil spécial. Le droit d'occupation en tant que droit civil spécial aurait donc pu continuer à être reconnu dans l'ordre juridique interne slovène.

96. L'initiative suivante a été la dénationalisation réglementée et autres formes de restitution de biens, qui a été opérée en Slovénie selon des modalités uniques en leur genre. Ceux qui étaient devenus propriétaires privés au lendemain de la guerre, ou leurs héritiers, se sont vu octroyer le droit de réclamer des titres de propriété même pour des biens sur lesquels les locataires jouissaient d'un droit d'occupation avant la réforme du logement (cf. point 13) - mesure qui a fait d'eux des propriétaires-bailleurs vis-à-vis des occupants en place. Cette façon de procéder n'était pas, elle non plus, indispensable sous l'angle de l'article G, car ni la communauté internationale ni d'autres Etats dotés de systèmes juridiques comparables n'ont préconisé de telles solutions. Les pays ayant des systèmes juridiques comparables, plutôt que de restituer *in integrum* les logements occupés, ont préféré indemniser de manière équitable les anciens propriétaires de biens expropriés, soit par le versement d'une somme d'argent, soit sous la forme d'un bien en remplacement du premier (cf. points 28 à 31).

97. En annulant l'interdiction légale de telles pratiques, la Cour constitutionnelle a ouvert aux nouveaux propriétaires privés la possibilité de reloger les locataires occupant des biens dénationalisés dans des logements de substitution sans avoir à s'en expliquer (cf. point 20). Cela constitue, de la part des pouvoirs publics, une atteinte de plus – et

non des moindres – aux droits des locataires. La décision en question a suscité une controverse particulièrement vive au regard de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, étant donné que les locataires occupant des biens dénationalisés n'ont plus de garantie de maintien dans les lieux ; au lieu de pouvoir jouir paisiblement de leurs droits, ils ont été placés dans une situation où, sur simple demande d'un tiers et non pas parce qu'ils l'auraient choisi, ils peuvent être contraints de déménager et de prendre un autre logement. Sous l'angle du respect du lieu de résidence, le fait que des familles de locataires occupant des biens dénationalisés aient emménagé dans les logements existants sur la base d'un droit d'occupation acquis qui leur garantissait un titre permanent et transmissible par voie héréditaire en un lieu donné est particulièrement contesté. Sous l'angle du droit au logement, cette mesure est fort importante car la situation du locataire dans le logement où il vit est à ce point précaire que l'occupation ne peut être considérée comme sûre – facteur essentiel d'un logement d'un niveau suffisant. L'argumentation retenue pour étayer la décision de la Cour constitutionnelle était que l'interdiction de relogement porte atteinte aux droits acquis des nouveaux propriétaires. Cette interdiction, qui cherchait à protéger les locataires, avait été adoptée au stade final de la réforme du logement par le biais d'un amendement à la loi sur le logement (cf. point 17). De ce fait, la Cour a considéré qu'entre-temps, les propriétaires privés avaient acquis le droit de reloger les locataires existants dans d'autres appartements, sans se soucier de ce que ces occupants avaient pris possession des logements en question de manière définitive et transmissible par voie héréditaire bien avant que la situation des nouveaux propriétaires privés ne se concrétise (cf. point 12). En d'autres termes, l'interdiction de reloger des locataires n'a fait que restaurer leur droit acquis et n'a pas constitué pour eux un nouveau facteur de protection. D'autre part, les sociétés démocratiques traditionnelles ne sont pas tenues, fût-ce pour protéger la propriété privée, d'autoriser les propriétaires privés à exiger de pouvoir à tout moment rentrer en possession d'un bien loué. Il n'est aucun autre Etat en Europe qui ait un régime similaire permettant de reloger arbitrairement des locataires protégés par la loi. La Cour européenne des droits de l'homme a statué comme suit dans l'affaire *Velosa Barreto et autres c. Portugal* :

L'affaire *Velosa Barreto c. Portugal* avait été portée la Cour à la suite d'une requête émanant, non pas d'un locataire, mais d'un propriétaire. Les juridictions nationales avaient rejeté l'action engagée par ce dernier à l'encontre d'un locataire pour exiger la résiliation du bail existant, au motif qu'il avait besoin de l'appartement loué pour y habiter, lui-même et sa famille. Le requérant estimait qu'il y avait eu violation de son droit issu de l'article 8 ainsi que de ses droits de propriété. La Cour n'a relevé aucune atteinte au droit du requérant issu de la Convention, ni sous l'angle de l'article 8, ni

sous l'angle de l'article 1^{er} du Protocole n° 1. Elle a rappelé que, si l'article 8 engendre une obligation positive pour l'Etat de protéger le foyer d'un individu jusque dans les relations interpersonnelles, il n'exige pas l'existence en droit national d'une protection juridique permettant à chaque famille d'avoir un foyer exclusif ; de même la Convention ne va pas jusqu'à imposer à l'Etat de concéder au propriétaire, à sa seule demande et en toutes circonstances, le droit de reprendre la maison louée.

98. L'une des initiatives des pouvoirs publics qui a porté atteinte de manière déterminante à la situation du groupe vulnérable a été la suppression de la IIIe « option de privatisation de logements de substitution ». Aux termes d'un arrêt qui a pris effet en 2000, la Cour constitutionnelle slovène a ainsi privé ces personnes de la possibilité de régler le problème une fois pour toutes en faisant l'acquisition d'un autre logement analogue. Elle a justifié sa décision en faisant valoir que l'obligation faite aux collectivités locales de fournir des logements de substitution à cette catégorie de personnes empiétait sur la protection constitutionnelle de la propriété privée. Nous estimons quant à nous que, dans les sociétés démocratiques, la protection constitutionnelle de la propriété privée passe d'abord et avant tout par la protection de la sphère privée de l'individu. L'objet de la protection offerte par la Convention dans le cadre de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 ainsi que par d'autres instruments juridiques internationaux est la propriété privée. La protection de la propriété privée entend donc principalement profiter à ceux qui jouissent des droits de l'homme, c.-à-d. aux entités juridiques individuelles et civiles de droit privé, à l'égard de leurs biens. Il n'existe à notre connaissance aucun autre exemple semblable à celui que nous a concrètement réservé la Cour constitutionnelle, où la nécessité de protéger la propriété privée a été invoquée pour protéger des collectivités locales en tant que formes d'administration locale et protéger ainsi les pouvoirs publics aux dépens des droits des individus. Au regard des instruments juridiques internationaux en matière de droits de l'homme, les collectivités locales ne sont pas détentrices de droits de l'homme et de libertés fondamentales ; elles ne sont d'ailleurs pas habilitées à introduire des requêtes auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Les instruments juridiques internationaux et la protection de la propriété privée qu'ils organisent sont destinés à protéger les personnes physiques et morales de droit privé, et non à préserver des biens publics ni à encadrer les relations entre diverses branches des pouvoirs publics, à savoir l'administration centrale (l'Etat) et les administrations locales autonomes. Dans les sociétés démocratiques traditionnelles, c'est la propriété privée que la Constitution cherche à soustraire aux atteintes des pouvoirs publics, et non pas les biens publics qui sont mis à l'abri des prétentions de particuliers. Il nous semble par conséquent que les raisons avancées par la Cour constitutionnelle slovène pour expliquer cette ingérence dans la situation du groupe de

personnes vulnérables ne peuvent en aucun cas être justifiées en invoquant l'article G de la CSER.

99. Les autorités slovènes ont en outre porté atteinte à la sécurité du groupe de locataires vulnérables occupant des biens dénationalisés en multipliant le nombre de motifs d'expulsion - par le biais, d'abord, de la suppression du droit d'occupation et son remplacement par un droit locatif dans le cadre de la réforme du logement (cf. points 10, 11 et 12), puis par la modification apportée en 2003 à la législation en matière de logement (cf. point 24). Les motifs permettant d'expulser des locataires de biens dénationalisés sont passés de trois (initialement) à treize. La loi énumère également des motifs d'expulsion qui sont manifestement déraisonnables - hausse du nombre d'occupants du logement sans autorisation du bailleur, défaut d'entretien et de nettoyage du logement, refus d'y laisser entrer le propriétaire au moins deux fois par an, rénovation du logement sans autorisation du propriétaire, absence du locataire pour une durée supérieure à trois mois, etc. Les pouvoirs publics n'ont jamais cru bon d'étayer cette multiplication des motifs d'expulsion des locataires en place dans le raisonnement et autres documents juridiques invoqués lors de la modification de la législation relative au logement, de sorte que ces mesures n'ont aucune légitimité. Nous considérons donc que cette ingérence dans la situation des locataires occupant des biens dénationalisés ne répond pas non plus aux conditions énoncées à l'article G de la CSER.

100. Les pouvoirs publics ont relevé à de nombreuses reprises le plafond du loyer social, qui a augmenté au total de 613% (cf. points 19, 22, 23 et 24), alors que de telles mesures ne s'imposaient pas, compte tenu des circonstances, dans une société démocratique ; ils n'ont jamais indiqué en quoi il était nécessaire de s'ingérer de la sorte dans la situation de ce groupe de locataires vulnérables. Lorsque la Cour constitutionnelle slovène est intervenue dans le système régissant le régime locatif en 2003 et a majoré le loyer social (cf. point 23), elle a invoqué le principe d'égalité. Elle a estimé qu'il fallait mettre sur un pied d'égalité les occupants déjà en place dans ces logements sociaux et les nouveaux locataires. Le fait de traiter à égalité les propriétaires qui avaient conclu des baux avant l'instauration du nouveau régime locatif et ceux qui l'ont fait après n'est pas, à nos yeux, indispensable dans une société démocratique. L'un des principes de base de l'Etat de droit dans les sociétés démocratiques traditionnelles est précisément la protection des droits acquis et l'interdiction de la rétroactivité. Par conséquent, le principe d'égalité appliqué entre les anciens et les nouveaux propriétaires ne peut être indispensable au sens de l'article G de la CSER. L'entorse la plus grave qui a été faite par les autorités slovènes à la sécurité juridique des locataires occupant des biens dénationalisés pour ce concerne le coût (abordable) du logement est sans aucun doute

venue de la position adoptée par la suite par la Cour constitutionnelle, selon laquelle leur situation au regard de la structure et du montant du loyer social ne se trouve pas protégée par la Constitution sous l'angle du principe de préservation des droits acquis et d'interdiction de la rétroactivité. La position inverse – qui consisterait à ce que les pouvoirs publics leur garantissent une telle protection – ne serait certainement pas contraire aux principes de l'Etat de droit ; il nous paraît donc que le refus d'accorder cette protection dans l'ordre juridique interne n'est pas davantage indispensable au sens de l'article G.

101. La dernière ingérence majeure qui a touché le groupe ici visé a été la récente suppression du droit de transmettre le bail d'un locataire décédé aux membres de sa famille (cf. point 25). Les juridictions ordinaires slovènes ont en effet estimé que le maintien d'un bail réglementé assorti d'un loyer social après le décès du locataire en place nuirait excessivement à la propriété privée. En dépit de dispositions légales explicites, les juridictions ordinaires slovènes ne reconnaissent donc pas aux membres des familles de locataires occupant des logements dénationalisés le droit de conserver un tel bail au décès de son titulaire. La réglementation des loyers, y compris des loyers sociaux, n'est pas incompatible avec un système juridique démocratique : quasiment tous les Etats européens ont mis en place ce mécanisme légal, tant pour les logements publics que privés. La Cour européenne des droits de l'homme s'est penchée sur la question dans l'affaire *Mellacher et autres c. Autriche*, et a conclu que la suppression du droit de transmettre des baux à l'entourage familial n'était pas conforme aux conditions prescrites par l'article G de la CSER.

L'affaire *Mellacher et autres c. Autriche* concerne l'ingérence de l'Etat dans les droits au respect des biens des propriétaires résultant de l'action menée par les pouvoirs publics en vue de protéger des locataires. Les modifications apportées à la législation autrichienne en matière de logement se sont traduites par plusieurs restrictions faites aux propriétaires privés concernant les baux existants. Les loyers avaient été strictement encadrés et il avait été interdit de résilier les baux existants. Les propriétaires prétendaient que les nouvelles restrictions concernant le montant des loyers ne leur permettaient même pas de couvrir les frais d'entretien des biens immobiliers mis en location. Ils reprochaient à l'Etat défendeur le fait que les nouvelles restrictions concernant les loyers alliées aux nouvelles restrictions relatives à la résiliation des baux existants ôtaient à leurs biens toute valeur économique et les réduisaient à la nue-propriété. La Cour n'a pas accueilli ces requêtes. Les propriétaires dénonçaient une expropriation *de facto*; la Cour a pour sa part estimé que les nouvelles restrictions avaient simplement été un moyen de

contrôler l'usage de biens et avaient par conséquent constitué une ingérence dans les biens des propriétaires. En clair, ces derniers conservaient le droit de vendre ces biens ; quant à l'érosion de leur valeur économique, elle n'équivalait pas en soi à une privation de propriété. L'objectif poursuivi étant de trouver une solution aux problèmes de logement d'un grand nombre d'individus (locataires), les ingérences incriminées relevaient de l'utilité publique. Et dans la mesure où les modifications en cause apportées à la législation s'étaient ramenées à une ingérence, il n'était pas nécessaire, au regard de la Convention, d'octroyer une indemnisation. Dans l'esprit de la Cour, l'ingérence avait été proportionnée du point de vue de l'équilibre entre l'objectif public poursuivi et les intérêts des propriétaires auxquels il avait été porté atteinte.

IV.3 Examen global de la série de mesures restrictives

102. La série de mesures restrictives mises en place par les autorités slovènes a consisté en diverses modifications des textes de loi qui ont été coulées dans le système juridique interne par divers biais : amendements législatifs, arrêts de la Cour constitutionnelle, ou encore décisions des juridictions ordinaires. Le premier facteur-clé qui ressort de l'article G étant en réalité une forme de mesures restrictives, cette première condition nous paraît indubitablement remplie. Nous entendons démontrer ci-après l'absence des deux autres éléments constitutifs de l'article G dans le cas des locataires slovènes ici en cause.

103. Comme nous l'avons indiqué plus haut, le but officiel de certaines mesures restrictives n'est toujours pas clairement établi, les autorités slovènes ne s'en étant jamais expliquées. Elles visaient cependant, pour la majorité d'entre elles, à protéger les droits des propriétaires sur leurs biens. Aussi la question du conflit entre la nécessité de protéger les droits des nouveaux propriétaires sur leurs biens et celle de protéger les droits d'occupation acquis des locataires doit-elle être examinée et évaluée au regard de la légitimité et de l'opportunité de cette série de mesures.

104. Nous ne nions en rien la légitimité des mesures visant à protéger les droits de propriété en général. Il s'agit là d'une obligation incombant à tous les Etats européens, qui découle de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la Convention. Néanmoins, il y a une limite à la protection de ces droits prévue par la Convention, dont même la Cour européenne des droits de l'homme a indiqué qu'elle ne pouvait aller jusqu'à offrir une protection absolue de la propriété privée. Certaines autorités nationales peuvent, en

vertu de leur système juridique interne, tendre à un niveau de protection plus élevé; pour autant, une fois atteintes les normes minimales fixées par la Convention, le niveau supérieur de protection n'est plus une obligation sous l'angle de la Convention. La protection qui va au-delà de ce qu'exige la Convention constitue donc une décision politique qui entre dans la marge d'appréciation laissée aux Etats et qui, du point de vue de la protection des droits de propriété par la Convention, n'est pas nécessaire.

105. Qu'un Etat prenne une décision politique tendant à conférer aux droits de propriété un niveau de protection plus élevé que celui exigé par la Convention, voilà qui est fort légitime. Mais si d'une telle décision naît un conflit avec les droits d'autrui et si ces derniers sont également protégés par la Convention, la légitimité d'une protection à ce point excessive devient contestable. Elle l'est, *a fortiori*, lorsqu'une décision en ce sens n'est qu'une excuse pour empiéter sur les droits d'autrui. Dès lors que le conflit est le reflet des obligations faites à l'Etat aux termes de la CSER, la légitimité de ces mesures doit être examinée, elle aussi, à la lumière de la CSER.

106. Dans ce contexte, il nous semble que la dégradation des droits d'occupation des locataires qui vivaient dans des biens dénationalisés ne s'imposait pas pour protéger les nouveaux propriétaires et que l'on peut s'interroger sur sa légitimité, que le but des mesures en question ait ou non été effectivement de défendre les droits de propriété.

107. La conclusion qui ressort d'un certain nombre d'affaires portées devant la Cour est que la protection des droits de propriété au regard de la Convention ne peut justifier de fragiliser la situation des locataires. Cette protection des droits de propriété inscrite dans la Convention n'empêche pas les pouvoirs publics de recourir aux restrictions qui ont été annulées dans le cadre de la série de mesures prises à l'égard des locataires slovènes occupant des biens dénationalisés. Dans plusieurs affaires, la Cour a montré que la Convention ne protège pas les propriétaires au point de n'admettre aucune interdiction ni limitation en matière d'expulsion (voir *Velosa Barreto c. Portugal*, point 97; *Mellacher et autres c. Autriche*, point 101, ou encore *Immobiliare Saffi c. Italie – infra*), ou de ne pas envisager un encadrement des loyers dès lors qu'ils couvrent au moins les frais d'entretien (voir *Mellacher et autres c. Autriche*, ou encore *Hutten-Czapska c. Pologne – infra*). La Cour a au contraire permis une ingérence plus large dans la situation des propriétaires afin de protéger les locataires. Elle n'a pas considéré que l'imposition d'un droit de préemption au profit des locataires était contraire à la Convention (voir *Thörs c. Islande – infra*), et a confirmé que le fait d'exproprier des propriétaires au bénéfice des locataires moyennant une juste indemnisation était conforme à la Convention (voir *James et autres c. Royaume-Uni*, point 130).

L'affaire *Immobiliare Saffi c. Italie* concerne la protection contre l'expulsion de locataires en place dont le bail était échu. A une certaine époque en Italie, un grand nombre de baux étaient venus à expiration. Face à la menace d'expulsions massives qui risquaient de mettre à la rue de nombreuses personnes, une nouvelle législation avait provisoirement décrété l'interdiction d'expulser des locataires en fin de bail. Le requérant était propriétaire d'un appartement occupé par un locataire qui se trouvait être dans ce cas. En raison de ladite législation, il n'avait pas été en mesure de lui faire quitter les lieux. Mais il ne le put pas davantage lorsque la nouvelle législation cessa de s'appliquer. En effet, après l'invalidation de l'interdiction légale des expulsions, les tribunaux furent saisis d'un grand nombre de demandes d'expulsion, si bien qu'il fallut attendre plusieurs années pour que celle introduite par le requérant soit traitée. Il advint finalement que le locataire décéda, et c'est alors seulement que le requérant reprit possession de l'appartement en question. La Cour a fait droit à la requête. Elle n'a cependant pas estimé que l'interdiction légale des expulsions était contraire à la Convention. Elle a jugé qu'il s'agissait d'une ingérence proportionnée poursuivant un but légitime dans l'intérêt général, à savoir empêcher qu'un grand nombre de locataires (ceux dont le bail était échu) ne se retrouvent sans abri. C'était, selon la Cour, l'impossibilité d'expulser les locataires après que l'interdiction légale de procéder à des expulsions eut cessé de s'appliquer qui avait constitué une atteinte illicite aux droits de propriété du requérant et si le locataire n'avait continué d'occuper l'appartement qu'en raison de l'impossibilité pour les tribunaux de traiter la demande d'expulsion du requérant. Aussi la Cour a-t-elle considéré qu'il y avait eu violation des droits de propriété du requérant (article 1er du Protocole n° 1) et de son droit à un procès équitable (article 6).

Dans l'affaire *Hutten-Czapska c. Pologne*, la Cour s'est quelque peu rétractée par rapport à la position qu'elle avait exprimée dans l'affaire *Mellacher et autres c. Autriche*. Les points soulevés dans ces deux affaires sont identiques, mais la Cour a statué différemment. A l'époque du régime socialiste, l'Etat avait instauré des restrictions rigoureuses pour les propriétaires privés. Sans qu'il y eût jamais expropriation formelle, les pouvoirs publics avaient obtenu le droit d'administrer des logements locatifs privés, et étaient allés jusqu'à attribuer à des locataires des appartements pourtant privés. Les loyers étaient sévèrement réglementés et les locataires jouissaient d'un haut niveau de protection en termes de garantie de maintien dans les lieux. Leurs baux étaient transmissibles par voie héréditaire. Après le renversement du régime socialiste, la situation acquise par les locataires

occupant ces appartements leur fut préservée, et les loyers réglementés furent maintenus. La requérante, qui possédait un appartement de ce type, a fait valoir que son droit à la jouissance paisible de ses biens, inscrit dans la Convention, n'avait pas été respecté dans la mesure où elle ne pouvait résilier le bail imposé ni expulser le locataire, et ne pouvait davantage relever le montant imposé du loyer. L'affaire a dans un premier temps été examinée par le Sénat (première instance), puis, eu égard à la demande de la Pologne, par la Grande Chambre (deuxième instance). Tant le Sénat que la Grande Chambre ont estimé que la réglementation des loyers pratiquée en Pologne était contraire à la Convention et la requête a été accueillie favorablement. De l'avis du Sénat, le fait de limiter le montant du loyer au point qu'il ne couvre même pas les charges constitue une atteinte aux droits de propriété de celui à qui appartient le bien. La Grande Chambre a confirmé ce point de vue et est allée plus loin: selon elle, le montant limité du loyer devrait également procurer un certain profit aux propriétaires si nécessaire. Ni le Sénat ni la Grande Chambre n'ont cependant pas accueilli la requête dans sa partie contestant l'interdiction de résilier le bail et la protection contre l'expulsion.

Dans l'affaire *Thörs c. Islande*, la Cour a eu à se prononcer sur le droit de préemption des locataires. La législation islandaise en vigueur leur avait conféré un droit de préemption ; t il était interdit aux propriétaires de vendre leurs logements à des personnes autres que les locataires, la loi réglementant en outre le prix d'achat. Le requérant était un propriétaire, qui estimait le droit de préemption accordé aux locataires contraire à la Convention. Sa requête a été rejetée par la Commission, qui l'a considérée manifestement infondée.

108. Dans toutes ces affaires, la Cour a rappelé que l'ingérence dans les droits des propriétaires était conforme à la Convention, en ce qu'elle avait pour but légitime de résoudre les problèmes de logement de la population. La Cour elle-même a donc subordonné la protection des droits de propriété à la promotion du logement et à la prévention du phénomène des sans-abri. Mais il y a plus encore. La Convention ne garantit pas que les pouvoirs publics doivent renoncer aux restrictions existantes à la propriété individuelle (voir *Hammerle c. Autriche*), et se garde bien de défendre un quelconque intérêt à l'acquisition de la propriété (voir *Radwillovicz c. Pologne*). Or, dans le cas des locataires slovènes occupant des biens dénationalisés, les mesures restrictives ont toutes été axées sur l'acquisition des biens par de nouveaux propriétaires et sur l'abandon des restrictions pesant sur ces biens nouvellement acquis. Il nous semble, pour toutes ces raisons, que la série de mesures restrictives à laquelle ont eu recours les

pouvoirs publics pour protéger les droits de propriété n'a pas été proportionnée ni nécessaire au sens de l'article G de la CSER.

109. D'autre part, la légitimité des mesures contestées est, dans leur ensemble, également contestable sous l'angle des dispositions de la Convention. La protection des droits de propriété que prévoit cette dernière ne se cantonne assurément pas aux droits des propriétaires ou des bailleurs ; la Convention met aussi en place la protection des locataires. Il faut bien voir que la notion de « biens » (en anglais : *possessions*) inscrite à l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention a une portée autonome qui ne se limite certainement pas à la propriété de biens corporels : certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des « droits de propriété » et donc pour des « biens » aux fins de cette disposition (voir *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas*, par. 53). Le droit d'utiliser le terrain d'autrui ou un bail foncier est considéré comme un bien (voir *Matos e Silva, Lda., et autres c. Portugal*, *Zacher c. Allemagne*, ou encore *Fischer c. Autriche*). Il en va de même pour la location d'un appartement (voir *U.L. c. Suède*). Dans le cas présent, cela signifie que, même si la fragilisation de la situation des locataires avait pour but de protéger les bailleurs par rapport à leurs droits de propriété, ces mêmes mesures ont desservi cette protection pour ce qui est des preneurs vis-à-vis de leurs biens. De plus, la situation des locataires dans le bien qu'ils occupent bénéficie également de la protection qu'offrent les garanties en matière de respect de la vie privée et du domicile figurant à l'article 8 de la Convention. C'est pourquoi nous refusons également de conférer aux mesures contestées, dans leur ensemble, le critère essentiel de légitimité.

110. Au vu de ce qui précède, l'analyse détaillée des raisons invoquées par les autorités slovènes pour justifier les différentes atteintes portées à la situation du groupe de locataires vulnérables nous amène à conclure qu'il n'en est aucune qui réponde aux conditions énoncées à l'article G de la CSER. Il n'était pas indispensable de s'ingérer dans leur situation.

V. Violations alléguées des règles de non-discrimination (article E)

111. L'article E de la CSER, lu en combinaison avec l'Annexe à la Charte, dispose ce qui suit.

La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune ...

Une différence de traitement fondée sur un motif objectif et raisonnable n'est pas considérée comme discriminatoire.

112. L'article E interdit toute forme de discrimination. Il confirme le droit à la non-discrimination qui se trouve posé, de manière implicite ou explicite, dans un grand nombre de dispositions de la Charte. L'insertion de l'article E dans la Charte révisée sous la forme d'une disposition distincte témoigne de l'importance accrue accordée par ses auteurs au principe de non-discrimination dans la réalisation des droits fondamentaux que prévoit ce traité. Sa fonction est de contribuer à garantir une jouissance également effective de la totalité des droits dont il s'agit indépendamment des spécificités de certaines personnes ou d'un groupe de personnes (*Autisme-Europe c. France*, réclamation n° 13/2000, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, par. 51). Et, effectivement, l'article E n'interdit pas seulement la discrimination directe négative. Il ressort clairement de la jurisprudence du Comité que cette disposition comporte aussi une interdiction de la discrimination indirecte et prévoit un principe d'égalité ; cela signifie qu'il faut assurer un même traitement aux personnes se trouvant dans la même situation, et traiter de manière différente des personnes en situation différente – ce qui suppose à son tour le recours, si nécessaire, à des mesures de discrimination positive.

Autisme-Europe c. France, réclamation n° 13/2000, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, paragraphes 51 et 52 :

L'expression « ou toute autre situation » signifie qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive. ...

*Le Comité observe que le libellé de l'article E est très voisin de celui de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné dans son interprétation de l'article 14 que le principe d'égalité le sous-tendant implique d'assurer un même traitement aux personnes se trouvant dans la même situation et de traiter de manière différente des personnes en situation différente [*Thlimmenos c. Grèce*]. ...*

A ce titre, le Comité considère que l'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs.

Digest de jurisprudence, décembre 2006, p. 171 :

Le principe d'égalité sous-tendant l'article E implique d'assurer un même traitement aux personnes se trouvant dans la même situation mais aussi de traiter de manière différente des personnes en situation différente.

CEDR c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, par. 36 :

Le Comité rappelle que l'article E consacre l'interdiction de la discrimination et pose l'obligation de veiller à ce qu'en l'absence de motifs objectifs et raisonnables (voir paragraphe 1^{er} de l'Annexe), tout groupe de personnes présentant des caractéristiques particulières, y compris les Roms, puisse dans les faits jouir des droits inscrits dans la Charte.

113. Il est, dans le comportement des pouvoirs publics à l'égard des locataires slovènes occupant des biens dénationalisés, un autre élément qui s'avère inacceptable sous l'angle de la CSER, à savoir la discrimination exercée dans la mise en œuvre du droit au logement. Dans le cadre de la réforme du logement et des modifications législatives intervenues par la suite au détriment du groupe de personnes dont il est ici question, les pouvoirs publics ont appliqué ce droit de façon discriminatoire, sans aucune justification objective ou raisonnable, ce qui constitue une violation de l'article E de la CSER en liaison avec l'Annexe à la CSER.

114. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué plus haut, la République de Slovénie a reconnu et appliqué le droit au logement avant d'avoir ratifié la CSER, au tout début de la réforme du logement (cf. point 14). Lorsque les pouvoirs publics ont défini les principaux axes de la réforme du logement et de la privatisation qui devraient figurer dans la loi de 1991 sur le logement, c'est essentiellement la mise en œuvre de ce droit qui les a guidés. Après la suppression du droit d'occupation, qui réglait le problème de logement d'un tiers de la population slovène environ, le législateur a institué le droit de se porter acquéreur du logement existant. La loi disposait qu'en cas d'obstacles juridiques ou matériels à la réalisation de ce droit pour le logement existant, le droit de bénéficier de conditions d'achat avantageuses serait transféré sur un autre logement qui serait fourni par un propriétaire public (cf. point 10). La conversion du droit d'occupation en un droit de propriété civil offrait à leurs titulaires une solution définitive au problème de logement, même après la refonte du système social, en leur permettant de devenir propriétaires. La

garantie de maintien dans les lieux dont ils jouissaient en tant que titulaires de droits d'occupation s'en trouvait améliorée, puisqu'elle leur revenait à présent en tant que propriétaires. La Cour constitutionnelle a estimé qu'en muant le droit d'occupation en droit de propriété, les pouvoirs publics avaient mis en œuvre le droit au logement, qui découlait à l'époque, dans l'ordre juridique interne, de l'article 78 de la Constitution et de l'article 11 du PIDESC (cf. point 14, 48-50). La Cour constitutionnelle avait répondu en ces termes aux arguments de ceux tenus de vendre d'anciens logements sociaux :

Les logements représentent un bien social particulier et revêtent, à ce titre, une importance particulière. L'Etat crée les conditions permettant aux citoyens d'obtenir un logement convenable (article 78 de la Constitution). Dans son article 11, le PIDESC fait obligation aux Parties Contractantes de reconnaître le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris pour ce qui concerne le logement. Les Etats Parties s'engagent également à prendre des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit. Le législateur avait donc le droit et de le devoir d'encadrer d'une manière particulière le secteur du logement social.

115. Compte tenu de ce que les pouvoirs publics ont artificiellement retiré à leurs détenteurs le droit d'occupation, qui représentait pour eux un titre juridique leur conférant le droit d'habiter définitivement les logements existants, l'octroi concomitant du droit d'acquérir le logement existant ou un autre logement analogue à un prix avantageux paraissait un bon moyen de mettre en œuvre le droit au logement à l'égard de cette catégorie de citoyens. Mais l'Etat a privé la minorité vulnérable des anciens titulaires du droit d'occupation ici visée du droit de pouvoir acheter les logements existants ou des logements de substitution à des conditions avantageuses (cf. points 11 et 21). Dans son arrêt qui faisait précisément du droit d'acquisition une règle générale pour la conversion du droit d'occupation (supprimé) en un droit de propriété, et qui se référait à cette occasion aux instruments juridiques internationaux définissant le droit au logement, la Cour constitutionnelle slovène a expliqué comme suit cette différenciation.

On ne saurait davantage souscrire à la thèse selon laquelle nous serions en présence d'une discrimination exercée à l'encontre des occupants de biens nationalisés et confisqués qui ne peuvent en faire l'acquisition au motif que ceux qui devraient légitimement pouvoir les revendiquer jouissent à leur endroit d'un droit de préemption. En l'espèce, l'appartement n'a pas été acquis au moyen de contributions et ressources provenant du fonds de dépenses communes ; par conséquent, nous ne sommes pas dans la situation susmentionnée. Lorsque deux droits sont conflictuels –

en l'occurrence, le droit d'achat et le droit de propriété -, la loi privilégie celui qui a le plus de force, c.-à-d. le droit de propriété.

116. L'Etat a ont donc considéré qu'après la révocation de leur droit d'occupation, les membres du groupe vulnérable dont il est ici question ne devaient pas être habilités à acheter les logements dans lesquels ils vivaient ; il estimait en effet qu'il fallait privilégier la protection des droits de propriété que détenaient sur ces biens les anciens propriétaires d'après-guerre ou leurs héritiers. De ce fait, les pouvoirs publics ont ainsi, par le biais d'une réforme du logement, protégé des droits différents pour les titulaires du droit d'occupation qui y habitaient. La solution initialement retenue était un bail à loyer social concédé à titre permanent et transmissible par voie héréditaire, assorti d'une option d'achat sur un logement de substitution. Au fil des ans, cette position s'est trouvée fréquemment malmenée par les pouvoirs publics, comme nous l'avons expliqué plus haut.

117. A nos yeux, la République de Slovénie a fait preuve de discrimination à l'encontre des locataires de biens dénationalisés par rapport aux autres titulaires de l'ancien droit d'occupation. L'accusation de discrimination repose sur trois facteurs distincts: (1) comparaison de l'issue finale des mesures déployées dans le cadre de la réforme du logement; (2) différenciation entre les possibilités offertes pour acquérir le droit de propriété sur un logement existant ; (3) différenciation entre les possibilités offertes pour acquérir un titre de propriété sur un logement de substitution.

(1) Discrimination mise en lumière par une comparaison de l'issue finale des mesures déployées par les pouvoirs publics

118. La double approche des pouvoirs publics vis-à-vis des anciens titulaires du droit d'occupation a fini par placer la composante minoritaire vulnérable du groupe qu'ils formaient dans une situation bien pire que celle de la grande majorité de ses membres. Si la grande majorité des anciens titulaires du droit d'occupation a eu la possibilité d'accéder à la propriété – ce qui représentait la solution la meilleure et la plus sûre aux difficultés que connaissait la Slovénie en matière de logement -, un problème à long terme est apparu sur ce terrain pour le groupe de locataires vulnérables, qui n'ont pas eu l'occasion de le régler de façon satisfaisante comparativement aux autres. Sous l'angle du droit au logement, les pouvoirs publics n'ont finalement pas réussi à offrir une situation identique ou comparable à un pan entier de la population que la réforme du logement avait privé de son droit d'occupation. Si l'on examine le sort des propriétaires

au regard de la situation juridique des individus et familles appartenant au groupe vulnérable ici visé, on constate que ce dernier a été sensiblement moins bien traité par les pouvoirs publics. Leur statut dans les logements qui leur sont loués n'est pas définitivement garanti, leur loyer peut être revu à la hausse sans aucune restriction à long terme et, surtout, ils sont tout particulièrement en position de faiblesse pour ce qui est de la recherche d'une solution durable au problème que soulève le logement de l'ensemble des membres d'une même famille étant donné que l'Etat a également limité la transmissibilité des baux par voie héréditaire pour les locataires occupant des biens dénationalisés.

119. Aucun élément objectif ou rationnel ne justifie une telle différence dans l'issue finale des mesures adoptées par les pouvoirs publics, ni une telle inégalité de traitement pour ce qui concerne le droit au logement. L'abrogation et la suppression du droit d'occupation ont été des circonstances qui ont nécessité des mesures spéciales de la part de l'Etat dans le cadre de la réforme du logement, et plus particulièrement sous l'angle du droit au logement – comme l'a d'ailleurs reconnu la Cour constitutionnelle slovène. Ces circonstances ont exigé des pouvoirs publics qu'ils mettent en place dans le même temps des dispositions adéquates pour les individus et les familles dont le droit d'occupation avait été supprimé. Une fois cette initiative menée à bien, les pouvoirs publics n'ont fait aucune distinction quant à la façon dont un logement donné passerait sous propriété de l'Etat ; le droit d'occupation était aboli pour tous de la même manière. Aussi les pouvoirs publics devraient-ils adopter des mesures adéquates qui, pour ce qui est du logement, placeraient la minorité aujourd'hui marginalisée et vulnérable des locataires occupant des biens dénationalisés dans une position identique (ou comparable) à celle dont bénéficie la majorité restante de cette même catégorie d'individus. L'obligation de trouver une solution permanente au problème de logement engendré par l'abrogation du droit d'occupation devrait être respectée de manière à avoir le même effet pour tous les anciens titulaires du droit d'occupation - bien qu'il puisse s'avérer nécessaire de mettre en œuvre d'autres moyens pour le groupe ici visé.

120. Le fait que les membres du groupe vulnérable en question aient acquis le droit d'occupation sur les logements sociaux qui étaient devenus propriété de l'Etat par voie de nationalisations, confiscations et autres formes d'expropriation intervenues après la guerre préalablement à la réforme du logement, alors que les autres ont obtenu le droit d'occupation sur des logements sociaux qui étaient devenus propriété de l'Etat par voie de construction, achat ou autres moyens, ne constitue pas, selon nous, un motif objectif et raisonnable pouvant expliquer la différence qui caractérise la situation, au final, des uns et des autres. Que des biens immobiliers soient passés à l'Etat, dans l'après-guerre,

par le biais d'opérations d'expropriation est une donnée historique dont de nombreux titulaires du droit d'occupation n'avaient pas connaissance lorsqu'a été engagée la réforme du logement en 1991, ni même au moment où ils ont acquis le droit d'occupation. Ce fait historique a eu une importance pour les liens entre l'Etat et les anciens propriétaires expropriés ou leurs héritiers. Indépendamment des modalités d'acquisition, d'expropriation ou de rachat, les deux types de logements sociaux ont, au début de la réforme, été uniquement considérés comme étant des logements sociaux et leur statut était identique (cf. point 7). Les deux groupes d'anciens titulaires du droit d'occupation ont résidé dans les logements existants en vertu du même droit, acquis de manière identique – c.-à-d. auprès de l'administration de l'époque et conformément à la législation en vigueur régissant le système où l'Etat était fournisseur de logements (cf. points 5 à 7). La Cour européenne des droits de l'homme a estimé, dans l'affaire *Larkos c. Chypre*, que la propriété d'un bien immobilier ne pouvait à elle seule justifier de traiter différemment des locataires ayant obtenu leur bail dans les mêmes conditions. Dans le cas des locataires slovènes occupant des logements dénationalisés, même la propriété des biens était identique pour les deux catégories de personnes ; la seule différence résidait dans la façon dont ils étaient devenus propriété de l'Etat.

Dans l'affaire *Larkos c. Chypre*, la Cour a fait droit à une requête introduite par le locataire d'un appartement dont le bail avait été résilié et qui en avait ensuite été expulsé. Le requérant, en sa qualité de fonctionnaire, avait pris en location une maison appartenant à l'Etat. Le règlement en matière de logement en vigueur à l'époque où le contrat avait été signé ne faisait guère de distinction entre logements publics et logements privés en termes de conditions de conclusion et de résiliation du bail. Des différences étaient cependant apparues à la suite de modifications apportées ultérieurement à la législation, les locataires occupant des logements sociaux de l'Etat se trouvant ainsi moins bien protégés en cas de résiliation du bail que ceux qui occupaient un logement privé. L'objectif de la législation était d'élargir la marge de manœuvre laissée aux pouvoirs publics pour mettre des logements sociaux à la disposition de catégories de personnes vulnérables. Du fait de la nouvelle loi, le bail du requérant avait été résilié et il s'était vu notifier un arrêté d'expulsion. Dans la requête dont il avait saisi la Cour, il invoquait le non-respect de l'article 8, de l'article 1^{er} du Protocole n° 1, et de l'article 14 de la Convention. La Cour lui a donné raison, estimant qu'il avait fait l'objet d'une discrimination (article 14 en liaison avec l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la Convention). Elle a considéré que le requérant avait été privé de ses biens (résiliation d'un bail résultant d'une modification des dispositions légales). Elle a comparé sa situation avec celle d'autres locataires qui avaient signé des baux à la même époque que le requérant (locataires occupant un logement privé,

dont la situation n'avait pas été affectée par les changements apportés ultérieurement à la législation). Au vu de cette comparaison, il lui a paru établi que le requérant avait été traité différemment des autres locataires qui avaient signé des baux à la même époque et qu'il avait par conséquent fait l'objet d'une discrimination.

(2) Discrimination sous l'angle des possibilités offertes au locataire de se porter acquéreur du logement existant

121. La différenciation majeure établie par les pouvoirs publics réside dans le fait qu'ils ont placé les locataires dans l'impossibilité de se porter acquéreurs des logements existants, car, à leurs yeux, les anciens propriétaires ou leurs héritiers bénéficiaient d'une priorité sur les anciens titulaires du droit d'occupation pour l'obtention des droits de propriété y afférents. Il nous semble que les pouvoirs publics n'ont pas fondé cette distinction sur des motifs objectifs et raisonnables, bien que ces logements aient été expropriés au lendemain de la deuxième Guerre mondiale.

122. Une analyse internationale comparée des problèmes liés aux logements occupés transférés à l'Etat lors de la vague d'expropriations socialistes survenue après-guerre montre que la communauté internationale ne recommande pas leur restitution *in integrum* dès lors que cela nuirait aux droits et intérêts des propriétaires existants. Il apparaît également qu'hormis la Slovaquie, aucune autre ancienne république yougoslave dotée d'un système juridique comparable n'a opté pour une solution de ce genre. De plus, les anciennes républiques yougoslaves, y compris la Slovaquie, ont conclu un traité international par lequel elles s'engagent à reconnaître le droit d'occupation pour tous dans les mêmes conditions (cf. points 28 à 31). Ni la communauté internationale ni les autres Etats placés dans des situations similaires n'ont donc estimé que les anciens titulaires du droit d'occupation qui habitaient des logements expropriés ne devaient pas être traités de la même manière que tous les autres anciens titulaires dudit droit occupant des logements sociaux. Dans d'autres pays, les titulaires du droit d'occupation vivant dans des logements précédemment expropriés ont conservé le même statut que les autres : ils pouvaient soit acheter le logement à des conditions avantageuses si le droit d'occupation était converti en un droit d'acquisition, soit demeurer locataires si cette possibilité ne leur était pas offerte. Dans d'autres Etats, les anciens propriétaires privés qui possédaient des biens expropriés - ou leurs héritiers - ont reçu une juste indemnisation sous la forme d'une somme d'argent ou d'un bien immobilier de substitution. Les Etats ont donc accepté d'eux-mêmes de supporter le poids des injustices créées par les expropriations socialistes. On notera également qu'à l'exception

de la Slovénie, toutes les autres anciennes républiques yougoslaves ont été impliquées dans des conflits armés durant la période de transition. Pourtant, malgré ces difficultés et face à une dégradation sensible de leur situation budgétaire et économique, ces Etats n'ont pas fait porter le poids de la restitution de biens immobiliers injustement expropriés sur leurs propriétaires actuels.

123. Compte tenu de ce qui précède, il nous semble que l'argument avancé par les autorités slovènes pour expliquer la distinction qu'elles ont faite (cf. point 69) ne peut excuser cette différenciation ni le traitement inadéquat qui en a résulté pour le groupe de locataires slovènes vulnérables en ce qui concerne la réalisation du droit au logement dans le cadre de la réforme du logement. La façon dont les biens immobiliers sont devenus propriété de l'Etat pour la minorité vulnérable d'anciens titulaires du droit d'occupation ne peut justifier la non-reconnaissance du droit de se porter acquéreur du logement existant. Aux yeux de la Cour constitutionnelle slovène, les pouvoirs publics étaient tenus de garantir l'application du droit au logement après l'abrogation et la suppression du droit d'occupation. Nous avons rappelé plus haut la position prise par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Larkos c. Chypre*, à savoir que la propriété d'un bien immobilier ne peut à elle seule justifier de traiter différemment des locataires qui ont obtenu leur bail dans les mêmes conditions (cf. point 74). La Cour européenne des droits de l'homme s'est montrée plus explicite encore à propos de la discrimination et de l'origine de biens immobiliers dans les affaires *Strunjak et autres c. Croatie* et *Sorić et autres. c. Croatie*. Elle était ici appelée à statuer sur deux requêtes collectives déposées par des locataires croates résidant dans des appartements privés. Il n'a pas été fait droit à leur requête, mais la Cour a indiqué que, s'agissant du droit de se porter acquéreur, les autorités croates assimilaient - avec raison - les titulaires du droit d'occupation qui habitaient des logements qui avaient été nationalisés aux titulaires dudit droit qui vivaient dans d'autres logements appartenant dès l'origine à l'Etat, car les uns comme les autres avaient acquis le droit d'occupation sur des logements sociaux.

Les affaires *Strunjak et autres c. Croatie* et *Sorić et autres. c. Croatie* portaient sur la différenciation opérée entre locataires de logements appartenant à l'Etat et locataires de logements appartenant à des propriétaires privés concernant le droit de s'en porter acquéreurs. Avant la réforme du logement, le « droit d'occupation » pouvait s'obtenir indifféremment sur les deux types de logements. Après la réforme, les titulaires de ce droit se sont vu octroyer le droit de se porter acquéreurs lorsque les logements visés étaient la propriété de l'Etat ; en revanche, lorsqu'il s'agissait d'appartements privés, leur statut a été modifié et ils sont devenus des locataires protégés par la loi bénéficiant d'un loyer réglementé et d'un bail transmissible par

voie héréditaire. Les occupants de ces logements privés se sont sentis discriminés car, contrairement aux titulaires du même droit qui vivaient dans des appartements propriété de l'Etat, ils ne pouvaient obtenir le droit de s'en porter acquéreurs. La Cour n'a pas accueilli ces requêtes. Elle a considéré qu'il n'avait pas été enfreint aux droits des requérants au respect du domicile que prévoit l'article 8 de la Convention, étant donné que le système juridique croate leur accorde le droit de continuer à habiter dans le logement qu'ils occupent et leur garantit une protection juridique, un loyer réglementé et un bail transmissible par voie héréditaire. Les requérants comparaient leur situation à celle des titulaires du droit d'occupation sur des biens immobiliers devenus propriété de l'Etat à l'issue de procédures d'expropriation, mais la Cour a fait remarquer que ces titulaires étaient à juste titre assimilés à ceux qui détenaient le même droit sur d'autres logements appartenant à l'Etat car ils avaient obtenu le droit d'occupation *ab initio*. Les requérants, en revanche, avaient été dès le départ locataires de biens immobiliers privés.

(3) Discrimination en termes de possibilités de se porter acquéreur d'un logement de substitution

124. A supposer que les modalités de transfert des logements sous propriété de l'Etat constituent une circonstance qui pourrait expliquer la distinction opérée entre ceux dont le droit d'occupation pouvait être converti en droit d'acquisition du bien existant et ceux pour qui cela n'était pas possible, les pouvoirs publics ne pouvaient pour autant justifier une différenciation quant aux possibilités offertes aux locataires occupant des biens dénationalisés de se porter acquéreurs d'un logement de substitution. C'est là le troisième volet de la discrimination alléguée.

125. Comme nous l'avons indiqué à plusieurs reprises, l'Etat a permis aux titulaires du droit d'occupation de devenir propriétaires de leur logement en leur conférant, lorsque ce droit a été abrogé, celui de s'en porter acquéreurs. Ce droit s'est principalement exercé sur le logement existant. Si des circonstances d'ordre juridique ou matériel faisaient obstacle à cette vente, les propriétaires publics qui avaient privatisé les logements existants (collectivités locales) étaient contraints, par la loi, de proposer aux titulaires du droit d'occupation un logement de substitution adéquat (cf. point 10). Cette solution a également été retenue, dans un premier temps, pour le groupe ici visé de locataires vulnérables occupant des biens dénationalisés. Lors du processus de dénationalisation, l'Etat a privilégié la restitution des droits de propriété sur les logements existants à ceux qui en étaient propriétaires avant-guerre – ou à leurs héritiers –, de sorte que la vente de

ces biens aux locataires qui les occupaient s'en est trouvée freinée. Appliquant la IIIe « option de privatisation de logements de substitution », il a par conséquent imposé aux collectivités locales d'offrir aux titulaires du droit d'occupation portant sur des biens dénationalisés la possibilité d'acquérir un autre logement analogue à un prix intéressant (cf. point 17). Cette option revêtait dans la loi un caractère définitif, jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle slovène ne l'annule avec effet à compter de l'année 2000 (cf. point 21). L'argumentation développée à l'appui de cette décision était que la disposition juridique concernée méconnaissait la protection constitutionnelle des droits de propriété des collectivités locales (cf. point 98). Les autorités slovènes ne l'ont remplacée par aucune autre option depuis 1999.

126. L'Etat a donc donné aux anciens titulaires du droit d'occupation la possibilité de devenir propriétaires de leur logement face à un problème créé artificiellement, que ce soit pour les logements existants ou pour les logements de substitution. Seul le groupe vulnérable et marginalisé de locataires occupant des biens dénationalisés a été exclu de ce dispositif en 1999, sur la base cette fois de la protection dont la Constitution entoure les biens immobiliers appartenant aux collectivités locales. Comme indiqué plus haut, la protection des droits de propriété des collectivités locales - en leur qualité de branche spéciale autonome des pouvoirs publics - ne saurait en aucun cas apparaître comme un motif raisonnable pour méconnaître les droits des individus. Et si tel était le cas, cela concernerait les relations entre le pouvoir central et les collectivités locales. Dans l'hypothèse où le pouvoir central estimait ne pas pouvoir encombrer les collectivités locales d'un instrument qui réglerait de manière définitive le problème de logement de ce groupe de personnes vulnérables - bien qu'il l'ait fait pour tous les anciens titulaires du droit d'occupation -, il aurait dû s'en charger lui-même. Dès lors qu'il s'en est abstenu, il a exercé une discrimination à l'égard des occupants de biens dénationalisés lorsqu'il a adopté et mis en œuvre ses mesures en vue de la réalisation du droit au logement.

VI. Violation alléguée d'obligations positives et solutions possibles

127. Les autorités slovènes devraient s'attacher, conformément à la Partie I et aux articles 16 et 31 de la CSER, à résoudre le problème de logement auquel sont confrontés les locataires occupant des biens dénationalisés, problème dont elles sont elles-mêmes, par leurs actes, à l'origine. Il ressort des faits exposés aux points 32 à 44 que les autorités ont conscience de ce problème. Les organisations non gouvernementales nationales et internationales, ainsi que les associations de défense des droits de l'homme, s'en font elles aussi l'écho. Les autorités se sont engagées en maintes

occasions à étudier et mettre en œuvre des solutions appropriées, mais leur promesse ne s'est pas sérieusement concrétisée ; toutes les solutions retenues se sont malheureusement avérées – immédiatement ou après quelque temps - inefficaces.

128. Nous croyons que la République de Slovénie dispose objectivement de moyens juridiques et financiers qui permettraient de régler de façon efficace le problème des locataires occupant des biens dénationalisés. Aussi estimons-nous qu'elle enfreint également l'obligation de diligence positive qui lui incombe au titre de l'article 31 de la CSER. Dans les points ci-après, où nous tenterons de le démontrer, nous définirons les solutions possibles dans le cadre du système juridique slovène (1), verrons si les pouvoirs publics ont examiné – ou ont cherché à mettre en place – différentes solutions (2), et indiquerons si ces solutions sont viables compte tenu de la situation financière actuelle de la Slovénie (3).

(1) Solutions possibles

129. Pour résoudre durablement ce problème de logement créé artificiellement, il est essentiel que l'Etat accorde au groupe de locataires plus particulièrement visé ici un titre juridique approprié qui puisse y apporter une réponse définitive. Etant donné que le système juridique slovène ne reconnaît plus le droit d'occupation comme un droit civil *sui generis*, et compte tenu des analyses, suggestions et propositions des institutions et ONG intéressées (cf. point 32), il nous semble que deux titres pourraient ici convenir : soit un titre de propriété, soit un titre de location assorti de toutes les garanties juridiques requises. Ces titres pourraient valoir pour le logement existant, ou pour un logement de substitution.

130. L'établissement de titres de propriété sur des logements existants pourrait se faire par dépossession simultanée des propriétaires privés ayant acquis cette qualité par le biais de procédures de dénationalisation et autres formes de restitution de biens immobiliers. La mise en œuvre d'une telle solution supposerait que l'Etat recoure aux critères traditionnels de protection de la propriété privée. La République de Slovénie étant liée par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les normes qui sont énoncées à l'article 1er de son Protocole n° 1 devraient être respectées. Cela étant, cette solution serait réalisable dans la mesure où elle a souvent été utilisée dans d'autres pays – comme l'a d'ailleurs indiqué la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire analogue *James et autres c. Royaume-Uni* – pour déposséder des propriétaires privés dans le but de régler durablement le

problème de logement des locataires, la Cour qualifiant cette solution de défendable et conforme à la Convention.

L'affaire *James et autres c. Royaume-Uni* tourne autour de l'expropriation de propriétaires privés au profit des locataires. Aux termes de la réforme du logement, certains propriétaires privés avaient été contraints de vendre leur bien à des locataires titulaires de baux de longue durée assortis de loyers encadrés, et ce à un prix fixé par la loi qui était nettement inférieur au prix du marché. Les requérants étaient les propriétaires qui avaient dû procéder à des ventes de cet ordre ; ils avaient saisi la Cour en alléguant d'avoir été illégalement privés de leurs biens. La Cour n'a pas fait droit à leurs griefs. La vente forcée aux locataires a certes été considérée comme un acte de privation, mais il a été jugé légitime. Pour les requérants, le fait de vendre leur bien au profit des locataires n'était pas conforme à l'intérêt général ; la Cour a pour sa part estimé que l'objectif poursuivi (résoudre le problème de logement de nombreuses personnes) était légitime et allait dans l'intérêt général. Même si les propriétaires n'avaient pas obtenu la valeur du marché des maisons vendues, la Cour a considéré que le prix fixé par la loi constituait une compensation équitable des biens ainsi perdus. La Cour a ainsi tenu compte de ce que les maisons mises en vente étaient grevées de baux de longue durée assortis de faibles loyers, de sorte que les propriétaires n'avaient en l'espèce perdu que le droit à la modique somme du loyer. Elle a par conséquent estimé que le prix d'achat fixé par la loi, si bas fût-il, n'en représentait pas moins une compensation équitable des biens perdus par les propriétaires.

131. L'obtention d'un titre juridique sur un logement de substitution - deuxième réponse possible au problème des locataires occupant des biens dénationalisés - est la solution viable la plus souvent envisagée jusqu'ici. Le législateur avait, dans cet esprit, initialement prévu que le droit des locataires occupant des biens dénationalisés irait de pair avec la IIIe « option de privatisation de logements de substitution » (cf. point 17) ; les autorités ont également envisagé cette possibilité par la suite, lors de l'adoption de la nouvelle loi relative au logement (cf. point 39). Concrètement, cela supposait que l'Etat (1) propose auxdits locataires des logements de substitution du domaine public à un prix d'achat abordable, ou (2) finance l'acquisition de logements de substitution que ces locataires auraient eux-mêmes repérés sur le marché immobilier.

132. Une troisième solution consiste à assortir les droits des locataires d'une garantie offrant un niveau suffisant de protection juridique. Il fallait pour cela modifier la législation en matière de logement, de façon à y incorporer les dispositions appropriées.

Il fallait diminuer le nombre de motifs d'expulsion, supprimer la possibilité de déplacer des locataires d'un logement vers un autre, garantir le maintien du bail au décès du locataire principal, abaisser et encadrer en permanence les loyers, et réexaminer les droits et devoirs associés à l'utilisation du bien loué. En l'état actuel, la protection juridique face à la situation qui était celle du groupe de personnes vulnérables avant l'intervention des pouvoirs publics n'est pas suffisante (cf. point 26). Les pouvoirs publics devraient s'attacher à définir le statut des locataires occupant des biens dénationalisés en des termes aussi proches que possible de celui dont ils jouissaient avant la réforme du logement intervenue en 1991. Ainsi qu'il apparaît très clairement au fil de la présente réclamation, le fait de protéger le statut juridique des locataires ne porterait pas atteinte aux droits des propriétaires privés d'une manière inacceptable en termes de protection de la propriété privée.

133. Compte tenu de tout ce qui précède, pour satisfaire à leurs obligations au regard de l'article 31 de la CSER, les variantes juridiquement admissibles auxquelles peuvent avoir recours les Etats pour résoudre le problème des locataires occupant des biens dénationalisés sont au nombre de quatre.

- Variante n° 1 - Instituer le droit légal d'acheter aux propriétaires de biens dénationalisés le logement actuellement loué, et ce à des conditions correctes, avec une contribution équitable des fonds publics pour les propriétaires (cf. points 83 et 84).
- Variante n° 2 - Proposer au groupe vulnérable des logements de substitution qui seraient mis en vente par les pouvoirs publics à des conditions correctes (cf. points 83 et 85).
- Variante n° 3 - Permettre aux locataires occupant des biens dénationalisés d'obtenir des aides financières de l'Etat pour acheter un logement de substitution (cf. point 85).
- Variante n° 4 - Revoir entièrement la législation en matière de logement, et y intégrer tous les éléments nécessaires pour assurer une protection juridique équivalente à celle dont jouissaient les locataires de biens dénationalisés avant la réforme du logement (cf. point 86).

(2) Efforts déployés par les pouvoirs publics

134. La variante n° 1 ci-dessus a été examinée par les pouvoirs publics lors de l'adoption de la loi sur le logement. L'enveloppe budgétaire de l'Etat requise pour

compenser les pertes des propriétaires a été estimée à quelque 118 millions d'euros. Il a décidé de ne pas dégager pareille somme pour résoudre le problème des locataires occupant des logements dénationalisés (cf. point 39).

135. La IIIe « option de privatisation de logements de substitution » (cf. point 17) est la voie explorée par les pouvoirs publics pour concrétiser la variante n° 2. Sur proposition du Gouvernement, le législateur slovène a mis en place une option aux termes de laquelle les collectivités locales fourniraient des logements de substitution et les vendraient aux locataires à des conditions avantageuses en cas d'accession à la propriété. Cette tentative a échoué à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle slovène annulant le dispositif en question. De l'avis de la Cour, la protection des biens des collectivités locales l'emporte sur le règlement du problème des locataires occupant des biens dénationalisés, même si elle concerne des structures publiques (cf. point 21).

136. Le système juridique slovène en vigueur est fort proche de la variante n° 3 : il prévoit la possibilité d'accéder à la propriété d'un logement de substitution selon une formule qui permet aux locataires occupant des biens dénationalisés de prétendre à une aide financière de l'Etat si l'occasion leur est donnée d'acquérir le logement où ils vivent - ou un autre logement analogue, en laissant alors le premier libre d'usage. L'aide financière ne couvre cependant que 5 à 10% de la valeur vénale du logement existant, de sorte que cette solution n'est pas efficace et ne contribue pas, dans les faits, à résoudre le problème de logement (surtout pour ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes). Pour que cela fonctionne, il faudrait accroître sensiblement les moyens financiers mis à disposition par l'Etat. Les pouvoirs publics ont examiné cette possibilité lors de l'adoption de la loi sur le logement, mais l'ont écartée (cf. point 39).

137. Quant à la variante n° 4, les pouvoirs publics ne l'ont pas envisagée à ce jour pour régler le problème des locataires occupant des biens dénationalisés.

(3) Ressources financières et matérielles nécessaires à la Slovénie pour mettre en place une solution efficace

138. Le recours aux variantes 1 et 3 exigerait que l'Etat réserve, selon ses propres calculs, une enveloppe budgétaire d'environ 113 millions d'euros (cf. point 39). Cette somme pourrait être étalée dans le temps – les propositions de l'Association nationale des locataires parlent de cinq ans, ce qui signifie que la charge budgétaire annuelle serait

d'environ 22,6 millions d'euros. Il nous semble que la République de Slovénie avait sans nul doute et a toujours la capacité financière d'opter pour l'une de ces deux variantes.

139. En 2003, après établissement des montants nécessaires et une fois prise la décision de ne retenir ni l'une ni l'autre de ces variantes, le budget de l'Etat s'élevait à 5.812 millions d'euros. Les pouvoirs publics auraient donc dû redistribuer 1,9% du budget 2003 s'ils avaient voulu régler immédiatement et totalement le problème des locataires occupant des biens dénationalisés en 2003. S'ils préféraient déployer progressivement l'une des deux variantes sur une durée de cinq ans, le budget de l'Etat serait grevé, pour la période 2003-2008, d'un montant annuel d'environ 22,6 millions d'euros, soit en moyenne 0,3% du budget annuel. Le tableau ci-après illustre la répartition des fonds budgétaires nécessaires pour mettre en œuvre les variantes 1 ou 3 sur la période 2003-2008.

Année	Budget national total (en millions)	Pourcentage du budget à prévoir pour régler le problème en une seule opération (113 millions €)	Pourcentage du budget pour un règlement progressif étalé sur cinq ans (22,6 millions €/an)
2003	5.813 €	1,9 %	0,4 %
2004	6.488 €	1,7 %	0,3 %
2005	6.755 €	1,7 %	0,3 %
2006	7.331 €	1,5 %	0,3 %
2007	7.766 €	1,5 %	0,3 %

2008	8.139 €	1,4 %	0,3 %
------	---------	-------	-------

140. Cela ne s'est pas fait faute, prétendument, de ressources budgétaires. Pourtant, en 2003, des parts importantes du budget de l'Etat ont été réaffectées sur des postes qui n'avaient pas été initialement prévus - environ 22,7 millions d'euros pour le nouvel avion réservé aux membres Gouvernement (0,4% du budget 2003), 100 millions d'euros comme contrepartie des investissements engagés par des particuliers dans le réseau public de télécommunications (1,7% du budget 2003), 105 millions d'euros pour l'indemnisation des victimes des exactions du régime communiste commises après la deuxième Guerre mondiale (1,8% du budget 2003). Et cela ne s'arrête pas là. Afin de réparer les préjudices dus aux confiscations et nationalisations sociales opérées après la deuxième Guerre mondiale, l'Etat slovène a réservé plus de quatre milliards d'euros au seul titre des indemnisations financières pour la période 1997-2017, alors que la valeur des biens publics devant être restitués aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers en nature ou sous la forme de biens immobiliers de substitution est à ce point immense qu'elle n'a jamais été calculée. La comparaison des simples moyens financiers alloués pour réparer les préjudices causés dans l'après-guerre en Slovénie et des ressources nécessaires pour régler le problème des locataires dont il est ici question montre que les secondes représentent à peine 5,2% des sommes réservées à l'indemnisation des personnes - ou, le plus souvent, de leurs héritiers - victimes des exactions commises après la guerre. La proposition de loi relative à la réparation des dommages matériels de la deuxième Guerre mondiale que le Gouvernement a récemment mise en chantier envisage une enveloppe de 600 millions d'euros. Il est donc clair que la République de Slovénie est financièrement capable de réaliser la variante 1 ou la variante 3, pour peu que l'Etat décide de prendre le problème au sérieux.

141. La variante 2 supposerait quant à elle que l'Etat dispose d'un nombre suffisant de logements de substitution inoccupés. La Cour constitutionnelle slovène ayant écarté la IIIe option de privatisation de logements de substitution et, avec elle, la participation des collectivités locales au processus, l'Etat - au niveau central - devrait avoir un tel parc immobilier. Il n'existe pas de données accessibles au public quant au nombre de logements dont l'Etat slovène est propriétaire. Or, durant la réforme du logement opérée entre 1991 et 1994, les collectivités locales ont récupéré des logements excédentaires non privatisés ou dénationalisés. De même, c'est à elles aussi que revenait, aux termes de la législation slovène, la construction de nouveaux logements publics. Il nous faut par

conséquent présumer que l'Etat central slovène ne contrôle pas un parc de logements suffisant pour réaliser la variante 2.

142. La variante 4 épargnerait à la Slovénie toute charge financière. Cette solution interviendrait à l'issue d'une importante refonte de la législation et de la mise en place d'un statut juridique protégé pour les locataires occupant des biens dénationalisés. De telles mesures limiteraient certes, jusqu'à un certain point, les droits des nouveaux propriétaires privés, mais il s'agirait essentiellement d'un aménagement de la propriété conforme à la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme sous l'angle de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui n'emporte pas d'obligations de responsabilité pécuniaire. La Cour européenne des droits de l'homme a statué en ce sens dans l'affaire –analogue - *Mellacher et autres c. Autriche* (cf. point 63).

143. Il ressort de ce qui a été indiqué plus haut, au point 81, qu'il incombe à la République de Slovénie l'obligation de régler le problème des logements dénationalisés, obligation qui découle de l'article 31 de la CSER. Sa responsabilité est cependant, en l'espèce, d'autant plus grave que l'Etat est entièrement à l'origine du problème et que celui-ci ne résulte pas de risques pris par les locataires. L'Etat a conscience de l'obligation qui lui est faite - et l'admet du reste à certains niveaux -, mais n'a pas réussi à s'en acquitter. Au vu de la réalité slovène, les autorités pourraient adopter un certain nombre de mesures pour résoudre un problème auquel s'est trouvé artificiellement confronté un groupe vulnérable d'individus et de familles. L'analyse de la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui montre qu'il existe des moyens juridiques et financiers justes et réalistes pour le régler, et ce par au moins trois biais (sur les quatre variantes exposées au point 87, il ne subsiste de doutes que pour la réalisation de la troisième, comme expliqué au point 95). Faute d'avoir pris les mesures nécessaires pour régler le problème, malgré l'urgence de la situation et en dépit des assurances qu'elles avaient elles-mêmes données, les autorités slovènes ont manqué à leur obligation de veiller, par tous moyens appropriés, à l'exercice effectif du droit au logement, en particulier en favorisant l'accès à un logement d'un niveau suffisant conformément à l'article 31§1 de la CSER, et ce à l'égard d'un groupe vulnérable de locataires occupant des biens dénationalisés.

E. OBJECTION RATIONE TEMPORIS

144. Il se peut que les autorités slovènes contestent la recevabilité de la présente réclamation en faisant valoir l'application *ratione temporis* de la CSER au motif que la République de Slovénie n'a ratifié cet instrument qu'en 1999. Aussi souhaitons-nous lever dès à présent cette objection. Trois circonstances particulièrement importantes doivent être prises en compte lors de l'examen d'une éventuelle objection de la sorte: (1) la République de Slovénie a reconnu et mis en œuvre les droits concernés dans son ordre juridique interne préalablement à la ratification de la CSER; (2) les atteintes déterminantes portées au groupe vulnérable de locataires slovènes se sont produites après la ratification de la CSER par la Slovénie; (3) la situation exposée dans la présente réclamation s'inscrit dans la durée – elle a débuté avant la ratification de la CSER, mais n'en persiste pas moins et se poursuit même après sa ratification.

145. Nous avons expliqué que les autorités slovènes ont reconnu et mis en œuvre le droit au logement, la protection des familles et les règles de non-discrimination bien avant la ratification de la CSER, et ce non seulement sur un plan général, mais aussi dans la pratique (cf. points 48 à 55). Aussi la ratification de la CSER n'a-t-elle entraîné aucun engagement nouveau en la matière de leur part ; elle a simplement réitéré leurs obligations et en a souligné l'importance, et a mis en place des mécanismes de contrôle efficaces pour leur réalisation. Dès lors que les droits concernés étaient valables et effectifs dans l'ordre juridique slovène tout au long de cette période – depuis l'apparition du problème jusqu'à ce jour -, l'objection *ratione temporis* n'a pas lieu d'être.

146. A l'issue de la réforme du logement (en 1994), la législation slovène offrait toujours la possibilité de trouver une solution définitive de logement du groupe de locataires vulnérables, soit en leur permettant de demeurer dans les logements existants en qualité de locataires bénéficiant d'une ferme garantie de maintien dans les lieux, de titres juridiques transmissibles par voie héréditaire et d'un loyer abordable, soit en leur donnant l'occasion d'obtenir un logement de substitution et d'en devenir propriétaire (cf. point 18). Les graves manquements décrits aux points 21 à 25 qui ont conduit à la situation actuelle qui connaît ce groupe de locataires (suppression du droit de se porter acquéreurs de logements de substitution et de la transmissibilité des titres juridiques, atteintes à la garantie de maintien dans les lieux et non-respect du coût abordable du logement) ne sont intervenus qu'après la ratification de la CSER.

147. Enfin et surtout, les mesures restrictives mises en place par les pouvoirs publics avant la ratification de la CSER ne sont que le début d'un processus visant à affaiblir

progressivement la position des locataires en question. La Cour européenne des droits de l'homme a considéré elle aussi, dans des cas similaires, que la Convention devait s'appliquer à ce genre de situations (voir, par exemple, l'affaire *Bromiowski c. Pologne*, arrêt de la Grande Chambre, paragraphes 122 à 125, ou encore *Vasilescu c. Roumanie*, paragraphes 49 et 51). Au vu de ce qui précède, il nous semble qu'une objection *ratione temporis* ne saurait être jugée justifiée.

F. PROPOSITION SOUMISE AU COMITE

148. Pour toutes les raisons mentionnées dans les pages qui précèdent, nous estimons que la République de Slovénie ne respecte pas les articles 31 et E de la CSER. Nous proposons en conséquence au Comité européen des Droits sociaux :

- (1) de déclarer la présente réclamation collective recevable;
- (2) de conclure que la Partie Contractante concernée n'applique pas de manière satisfaisante les articles 16, 31 et E de la CSER ;
- (3) de recommander au Comité des Ministres d'adopter une résolution et une recommandation sur la question soulevée dans la présente réclamation concernant les possibilités envisagées pour régler efficacement le problème (cf. points 138 à 143).

Pour la FEANTSA,

Hannu Puttonen,
Président