



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

11 mars 2020

Pièce n° 1

**Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri
(FEANTSA) c. République tchèque**
Réclamation n°191/2020

RECLAMATION

Enregistrée au Secrétariat le 19 février 2020



Jan Malinowski
Secrétaire exécutif du Comité européen des droits sociaux
Secrétariat de la Charte sociale européenne
Direction générale des droits de l'homme – DG II
Conseil de l'Europe
7075 Strasbourg Cedex
social.charter@coe.int

Bruxelles, 17 février 2020

RÉCLAMATION COLLECTIVE

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

prévoyant un système de réclamations collectives

FEANTSA c. RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Contacts : maria.jose.aldanas@feantsa.org et freek.spinnewijn@feantsa.org

Table des matières

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | OBJET DE LA RÉCLAMATION | 3 |
| 2. | RECEVABILITÉ..... | 3 |
| 2.1 | ÉTAT PARTIE | 3 |
| 2.2 | ARTICLES VISÉS..... | 3 |
| 2.3 | STATUT DE LA FEANTSA | 4 |
| 3. | RÉCLAMATION | 4 |
| 4. | DROIT INTERNE ET POLITIQUES DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE..... | 5 |
| 5. | QUESTIONS SOULEVÉES SOUS L'ANGLE DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE DE 1961..... | 5 |
| 5.1 | LES MÉNAGES PAUVRES SONT SANS CESSÉ MENACÉS D'ÊTRE DÉCHUS DE LEUR DROIT AU MAINTIEN DANS LES LIEUX ET CONFRONTÉS AU RISQUE D'EXPULSION..... | 5 |
| 5.1.1. | Les modifications des règles encadrant la location remettent en cause le droit au maintien dans les lieux..... | 5 |
| 5.1.2. | Le contrat d'hébergement temporaire n'offre pas une protection suffisante aux résidents des pensions de famille | 6 |
| 5.1.3 | La situation <i>de facto</i> en matière d'expulsions | 7 |
| 5.1.4 | Les Roms sont davantage touchés par la menace d'expulsion..... | 8 |
| 5.2 | QUESTIONS LIÉES AU COÛT ABORDABLE DU LOGEMENT | 8 |
| 5.2.1 | La réduction des aides au logement est disproportionnée, eu égard à la persistance manifeste des besoins..... | 9 |
| 5.2.2. | L'absence de loi sur le logement social se fait cruellement sentir | 12 |
| 5.3 | QUESTIONS LIÉES À LA SÉGRÉGATION SOCIALE ET RACIALE | 13 |
| 6. | NON-CONFORMITÉ À LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE..... | 17 |
| 6.1. | L'article 16 de la Charte sociale européenne..... | 17 |
| 6.2. | Le principe de non-discrimination inscrit dans le Préambule de la Charte sociale | 18 |
| 7. | CONCLUSION..... | 18 |

1. OBJET DE LA RÉCLAMATION

La Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) demande au Comité européen des droits sociaux (le Comité) de constater la non-conformité de la législation, des politiques et des pratiques de la République tchèque en matière de logement locatif et d'aides au logement aux dispositions pertinentes de la Charte sociale (« la Charte » ou « la Charte de 1961 »).

Résumé :

La législation, les politiques et les pratiques de la République tchèque en matière de logement ne sont pas conformes aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne de 1961, notamment à l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), lu seul ou en combinaison avec l'article E (non-discrimination). Ces dernières années, plusieurs problèmes se sont fait jour en République tchèque à la suite de l'application de nouvelles lois et politiques. En outre, il n'y a pas de loi formelle sur le logement social. Les problèmes qui en découlent sont les suivants :

- i. les ménages pauvres sont sans cesse menacés d'être déchus de leur droit au maintien dans les lieux et confrontés au risque d'expulsion du fait de la hausse des prix sur le marché locatif et des modifications apportées à la législation sur la location ;
- ii. la réduction des aides au logement est disproportionnée, eu égard à la persistance manifeste des besoins ;
- iii. certaines zones du territoire ont été déclarées non éligibles à certaines formes d'aides au logement ;
- iv. la discrimination sociale et raciale (y compris la ségrégation raciale) s'intensifie ;
- v. les mesures de contrôle social ont un effet négatif sur l'exercice effectif du droit au logement.

2. RECEVABILITÉ

2.1 ÉTAT PARTIE

La République tchèque est partie à la Charte et a accepté la procédure des réclamations collectives, comme en témoigne sa signature du Protocole additionnel de 1995 le 4 avril 2012.

2.2 ARTICLES VISÉS

Article 16 – Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, lu seul ou en combinaison avec l'article E (non-discrimination)

L'article 16 de la Charte 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 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.

Le Comité a toujours affirmé que « les articles 16 et 31 ont certes une portée différente en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, mais se recourent partiellement sur plusieurs aspects du

droit au logement des familles. Les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion forcée sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31 »¹.

Les questions soulevées par la présente réclamation collective sont considérées comme pertinentes au regard de l'article 16, lu seul ou en combinaison avec le principe de non-discrimination inscrit dans le Préambule de la Charte.

Aux termes du Préambule de la Charte de 1961, « la jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale ».

2.3 STATUT DE LA FEANTSA

La **FEANTSA** compte actuellement plus de 100 organisations membres travaillant dans 26 pays européens. La plupart des membres de la FEANTSA sont des fédérations nationales ou régionales de prestataires de services qui accompagnent les personnes sans domicile en leur offrant une large gamme de services concernant notamment le logement, la santé, l'emploi et l'aide sociale. Ces organismes travaillent souvent en collaboration étroite avec les autorités publiques, les services de logements sociaux et d'autres acteurs compétents.

La FEANTSA est dotée du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et figure sur la liste des organisations habilitées à déposer des réclamations collectives au titre de la Charte sociale européenne.

Dans le cadre de cette procédure, la FEANTSA a désigné Stepan Ripka comme conseiller, conformément à l'article 25.2 du Règlement du Comité.

3. RÉCLAMATION

La législation, les politiques et les pratiques de la République tchèque en matière de logement ne sont pas conformes aux dispositions pertinentes de la Charte de 1961. Ces dernières années, plusieurs problèmes se sont fait jour en République tchèque à la suite de l'application de la nouvelle législation et en l'absence de loi sur le logement social :

- i. les ménages pauvres sont sans cesse menacés d'être déçus de leur droit au maintien dans les lieux et confrontés au risque d'expulsion ;
- ii. la réduction des aides au logement est disproportionnée, eu égard à la persistance manifeste des besoins ;
- iii. certaines zones du territoire ont été déclarées non éligibles à certaines formes d'aides au logement ;
- iv. la discrimination sociale et raciale (y compris la ségrégation raciale) s'intensifie ;
- v. les mesures de contrôle social ont un effet négatif sur l'exercice effectif du droit au logement.

Ces cinq points vont être abordés après une brève description de la législation et des politiques tchèques en matière de logement.

¹ *Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, par. 17 ; *Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. France*, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, par. 89 ; *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, par. 115.

4. DROIT INTERNE ET POLITIQUES DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

- 1.1 **Le système d'aide aux personnes en difficulté matérielle** est régi par la loi n° 111/2006 relative à l'aide aux personnes en difficulté matérielle² (telle que modifiée).
- i. L'article 33, paragraphe d, donne aux communes la possibilité de classer certains secteurs de leur territoire en zones frappées par une « recrudescence de phénomènes socialement indésirables ».
 - ii. L'article 34 de la loi modifiée réduit le plafond des coûts de logement justifiés qui sont couverts par l'aide sociale, lequel passe de 90 % à 80 % des coûts de logement normatifs ; les bénéficiaires recevront donc des sommes moins importantes pour faire face à leurs dépenses de logement.
- 1.2 **Le Code civil** (version en vigueur au 1^{er} janvier 2014) régit les baux locatifs et définit les motifs de résiliation du contrat de bail.
- 1.3 **La « stratégie de prévention et de lutte contre le sans-abrisme en République tchèque jusqu'en 2020 »** a été adoptée par le gouvernement en août 2013. En vue de développer cette stratégie, un groupe d'experts a été mis en place, en lien avec la Commission pour l'inclusion sociale du ministère du Travail et des Affaires sociales. Ce groupe d'experts est composé d'ONG travaillant sur le sans-abrisme, d'experts provenant de différents ministères et de chercheurs. Depuis l'adoption de cette stratégie, le groupe d'experts supervise et suit la mise en œuvre des différentes mesures. La stratégie se base également sur une analyse économique des coûts du sans-abrisme et de différentes solutions.
- 1.4 **Le document d'orientation sur le logement social en République tchèque pour la période 2015-2025** identifie les enjeux majeurs dans le domaine du logement social en République tchèque et définit les mesures à prendre au cours des dix prochaines années pour atteindre les objectifs fixés en la matière. Selon ce document, l'étape suivante aurait dû être l'élaboration d'une nouvelle loi relative au logement social. Néanmoins, aucun texte n'a encore été adopté au moment de la rédaction de la présente réclamation.

5. QUESTIONS SOULEVÉES SOUS L'ANGLE DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE DE 1961

Comme indiqué plus haut, la FEANTSA a identifié cinq points pour lesquels la situation n'est pas conforme aux dispositions pertinentes de la Charte de 1961. Les griefs soulevés sont étayés ci-après.

5.1 LES MÉNAGES PAUVRES SONT SANS CESSÉ MENACÉS D'ÊTRE DÉCHUS DE LEUR DROIT AU MAINTIEN DANS LES LIEUX ET CONFRONTÉS AU RISQUE D'EXPULSION

5.1.1. Les modifications des règles encadrant la location remettent en cause le droit au maintien dans les lieux

La législation tchèque sur la location est définie de façon exhaustive dans le Code civil (loi n° 89/2012). En vertu de la législation antérieure (loi n° 40/1964, telle que modifiée), avant janvier 2014, si le propriétaire mettait fin au contrat de bail, il devait proposer au locataire une solution de relogement (en tchèque :

² Ministère du Travail et des Affaires sociales : <https://www.mpsv.cz/web/cz/aktualni-zneni> et <https://www.mpsv.cz/web/en/assistance-in-material-need>

bytová náhrada)³. Le propriétaire était tenu de trouver une alternative raisonnable (relogement en appartement ou en foyer) et de couvrir les frais de réinstallation du locataire. Or, cette obligation de relogement créait apparemment une inégalité entre les parties et les litiges étaient nombreux, car les motifs de résiliation étaient définis de manière large, voire vague.

Le nouveau Code civil entré en vigueur au 1^{er} janvier 2014 a limité les motifs de résiliation et les propriétaires ne sont plus tenus d'assurer le relogement des locataires s'ils mettent fin au contrat de bail. Les dispositions prévoyant cette obligation ont été abrogées, car elles restreignaient de façon disproportionnée la faculté du bailleur de donner congé au locataire, même avec des motifs légitimes. Cette exigence pouvait apparaître comme singulièrement disproportionnée lorsque le bail était résilié en raison d'un manquement du preneur à ses obligations.

Lorsqu'un bail prend fin à l'échéance du terme convenu et que le locataire ne libère pas les lieux, le propriétaire peut saisir le tribunal pour demander la délivrance d'un commandement de quitter les lieux. Cela signifie que le locataire sera contraint de partir et devra retirer son mobilier. La procédure est rigoureusement encadrée par la loi et l'expulsion doit être autorisée par le juge. En la matière, le droit tchèque ne fait aucune distinction entre logement privé et logement public.

La procédure d'expulsion peut être engagée si le locataire ne libère pas les lieux à la fin du bail. Le propriétaire peut donc saisir le tribunal à des fins d'expulsion à partir du moment où le locataire était censé quitter le logement. Si sa demande est jugée fondée, le tribunal ordonne au locataire de quitter les lieux dans un délai approprié.

Dans l'hypothèse où le locataire ne quitterait pas le logement à l'issue de ce délai supplémentaire octroyé par le juge, une mesure d'expulsion forcée peut être ordonnée. L'expulsion pourra avoir lieu même si le locataire se retrouve à la rue (la mesure ne pourra toutefois pas être exécutée si le locataire est malade et alité ou s'il s'agit d'une femme enceinte ou ayant récemment accouché (dans la limite de six semaines avant l'expulsion forcée)).

Bien que les modifications législatives aient été contrebalancées par d'autres politiques gouvernementales (programmes d'intégration sociale) pour accompagner le transfert souhaité des obligations sociales des propriétaires bailleurs (parties privées) aux pouvoirs publics, les politiques en question se sont révélées insuffisantes à ce stade pour offrir des solutions de relogement appropriées et garantir ainsi le respect de l'obligation de prévention du sans-abrisme qui incombe à l'État en vertu de la Charte, comme en témoignent les données et autres informations figurant ci-dessous.

5.1.2. Le contrat d'hébergement temporaire n'offre pas une protection suffisante aux résidents des pensions de famille

Du fait du manque de logements abordables, des groupes de population très vulnérables, pauvres ou exclus sont hébergés en « pension de famille ». Ces pensions proposent des appartements ou des chambres dans des bâtiments privés où les résidents n'ont pas un bail ordinaire, ne peuvent s'inscrire comme résidents locaux et paient souvent un loyer exorbitant pour une chambre ou un logement minuscule et de mauvaise qualité (cuisine collective, sanitaires communs, sur-occupation). On peut diviser les pensions de famille entre celles qui sont agréées, c'est-à-dire conformes à la réglementation sur la

³ <https://www.pravniprostor.cz/clanky/rekodifikace/bytove-nahrady-po-1-1-2014>

gestion immobilière, et celles qui ne le sont pas. L'agrément est délivré par le Conseil régional d'hygiène. Le supplément pour logement n'est octroyé qu'aux résidents des pensions agréées.

En cas de location d'un logement destiné à une occupation permanente (par opposition à un hébergement temporaire (en tchèque : *zajistit bytovou potřebu*)), les dispositions légales renforcent la protection du locataire (période de préavis à respecter, reconduction tacite, impossibilité pour le propriétaire de mettre fin au contrat de bail à durée indéterminée pour des motifs autres que ceux énumérés dans le Code civil, etc.).

Par contre, les personnes vivant en pension ne bénéficient généralement pas de ces protections prévues par la loi, étant donné que les contrats d'hébergement temporaire sont conclus pour des durées plus courtes et visent simplement à apporter une solution de logement provisoire. Par rapport à la protection offerte par un contrat de bail, le législateur n'a pas prévu de garanties légales pour les occupants de logements mis à disposition en vertu d'un contrat d'hébergement temporaire, dont la protection est inexistante.

L'hébergement est défini comme la mise à disposition d'un logement en vertu d'un contrat temporaire, aux termes duquel le logeur s'engage à fournir un hébergement de courte durée à un hôte pendant une période donnée dans une structure, tandis que l'hôte s'engage à payer le logeur pour les services fournis à ce titre. Il n'existe pas de statistiques officielles, mais il semble que la grande majorité des pensions de famille aient principalement recours à ces contrats d'hébergement temporaire, qui sont sans cesse renouvelés. Les contrats utilisés dans les pensions sont généralement conclus pour une durée allant de un à trois mois. Les logeurs s'assurent ainsi à chaque fois que les occupants ont des ressources suffisantes pour payer le loyer.

La seule protection dont bénéficient les résidents des pensions de famille est qu'il ne peut être mis fin au contrat qu'à l'issue d'une période de préavis et uniquement si le résident a manqué à ses obligations ou eu un comportement antisocial. Cette protection n'est pas propre aux contrats d'hébergement mais constitue un principe général qui s'applique à tous les contrats.

La FEANTSA estime que le recours généralisé aux contrats d'hébergement temporaire par les pensions de famille engendre une insécurité pour les occupants et augmente le risque d'expulsion des ménages pauvres et vulnérables. Dès lors, cette pratique n'est pas compatible avec les obligations découlant de la Charte, comme nous le ferons valoir.

5.1.3 La situation *de facto* en matière d'expulsions

Même s'il est difficile d'obtenir des chiffres et que les données nationales ne sont pas rendues publiques, nous savons que des centaines de personnes ont été expulsées ces derniers temps en République tchèque. En 2018, à Ustí nad Labem, environ 230 personnes (dont quelque 80 enfants) vivant dans les pensions de famille situées à Klíšská 53 et Purkyňova 14 étaient menacées d'expulsion⁴. Selon le document détaillant la stratégie de développement de Brno pour 2018, « à la fin mai 2017, il y avait

⁴ « Des familles avec enfants menacées d'expulsion intentent une action en justice contre une ville tchèque qui les expose au risque de se retrouver à la rue » : <http://www.romea.cz/en/news/czech/rodiny-s-detmi-z-vystehovavanych-ubytoven-v-usti-nad-labem-zaluzi-mesto-pro-ohrozeni-bezdomovectvim> ; « La police tchèque intervient à la suite d'un incident entre les travailleurs sociaux d'une ONG et des parents roms sous le coup d'une expulsion imminente » : <http://www.romea.cz/en/news/czech/czech-police-respond-to-incident-between-ngo-social-workers-and-romani-parents-about-impending-evictions> (juin 2018, consulté en septembre 2019).

333 locataires de logements municipaux, qui n'avaient aucun contrat de bail ; parmi eux, 258 étaient visés par une action en justice tendant à leur expulsion »⁵. Un rapport publié par la municipalité d'Ostrava-Sud en mars 2018 indique que 288 appartements ont fait l'objet d'une visite d'inspection et qu'une mise en demeure de quitter les lieux a été notifiée aux locataires de 12 logements⁶. Les organisations de la société civile signalent que de multiples expulsions – principalement de Roms – ont eu lieu ces dernières années dans la ville d'Ostrava, particulièrement dans les quartiers de Slezska Ostrava, Viktovice, Marianske Hory et Poruba. Les expulsions se poursuivent à Poruba⁷.

5.1.4 Les Roms sont davantage touchés par la menace d'expulsion

La menace d'expulsion qui pèse sur les Roms est particulièrement alarmante. Dans certains cas, des quartiers entiers sont concernés. En octobre 2018, les habitants des rues Skautská et Dělnická (dans le quartier de Poruba à Ostrava) ont reçu une mise en demeure de quitter les lieux. Ils figurent parmi les centaines de personnes qui sont menacées d'expulsion parce qu'elles vivent dans une dizaine d'immeubles qui, à l'évidence, doivent faire l'objet d'une opération d'aménagement. Ces logements appartiennent au plus gros propriétaire privé du parc locatif en République tchèque (*voir aussi plus bas le point 5.3. « Questions liées à la ségrégation sociale et raciale »*).

5.2 QUESTIONS LIÉES AU COÛT ABORDABLE DU LOGEMENT

Environ 18,1 % des ménages tchèques (776 000 ménages) sont locataires. La République tchèque est l'un des pays où la part des dépenses de logement dans le revenu disponible des ménages pauvres est la plus forte (46 %) ⁸. Au moins 54 000 ménages ont aujourd'hui un besoin impérieux de logement en République tchèque. Parmi eux se trouvent environ 9 600 familles ayant des enfants à charge. Les autres sont des ménages sans enfants (personnes seules ou couples)⁹.

L'ambitieux projet de loi sur le logement social élaboré en 2016 donnait la priorité à la construction de logements abordables et à l'accès au logement des jeunes et des familles avec enfants, mais il n'a jamais été adopté. Des orientations politiques ont été formulées durant le mandat du gouvernement actuel et il existe un consensus sur le potentiel transformateur de l'investissement dans le logement social à destination des personnes sans-abri, mais dans les faits le nombre de logements abordables pour ces personnes est largement insuffisant. Malgré l'existence, depuis 2003, de financements au niveau du gouvernement central pour la production de logements locatifs abordables pour les personnes dans le besoin, leur utilisation par les autorités locales a été limitée¹⁰.

⁵ https://brno2050.cz/wp-content/uploads/2017/09/Strategie_bydleni-analyticka_cast.pdf, p. 44 (consulté le 26 février 2019).

⁶ https://www.ostrava-jih.info/wp-content/uploads/2018/03/JL_03_2018_web.pdf, p. 5 (consulté le 26 février 2019).

⁷ Entretien avec Kumar Vishwanathan, président de l'association Vivre Ensemble (*Vzajemné soužití*), Ostrava, 27 février 2019.

⁸ Fondation Abbé Pierre-FEANTSA, *4^e Regard sur le mal-logement en Europe*, « Index européen du mal-logement 2019 ».

⁹ *Platforma pro sociální bydlení a LUMOS, "Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018"*, avril 2019, <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpr%C3%A1va-o-vylou%C4%8Den%C3%AD-z-bydlen%C3%AD-za-rok-2018.pdf>, p. 7.

¹⁰ FEANTSA, Zoom national sur la République tchèque, 2018, https://www.feantsa.org/download/cz_3817590795416997515.pdf

De surcroît, les villes n'ont généralement aucune idée précise du nombre de personnes mal logées sur leur territoire. Faute de collecter ou d'évaluer régulièrement les données nécessaires, elles sont dans l'incapacité de prendre les mesures requises. Les municipalités offrent certes un service de « logement social », mais le fonctionnement du système est tel que, en moyenne, tout au plus 15 % des logements sont attribués aux familles qui en ont le plus besoin. En outre, les communes n'ont souvent pas assez de logements et/ou n'en réservent pas suffisamment pour ceux qui ont besoin d'un logement social. Alors que le parc immobilier de certaines villes compte plusieurs milliers de logements, et même bien davantage dans certains cas, des centaines de familles vivent dans des conditions d'habitat très précaires dans ces villes et seule une part infime d'entre elles ont accès au logement social (généralement pas plus de 10 familles par an ; dans les villes les plus actives comme Brno, ce nombre atteint 18 familles)¹¹.

5.2.1 La réduction des aides au logement est disproportionnée, eu égard à la persistance manifeste des besoins

En République tchèque, les ménages éprouvant des difficultés financières peuvent demander à bénéficier d'une série de prestations versées par l'État. Un ménage peut se composer d'une personne seule, d'un couple ou des membres d'une famille (enfants compris) qui vivent ensemble. Deux de ces prestations prennent la forme d'une aide financière destinée à couvrir en partie les frais de logement : i) l'**allocation de logement** (en tchèque : *příspěvek na bydlení*) et ii) le **supplément pour logement** (en tchèque : *doplatek na bydlení*). Chacune a une finalité différente au sein du dispositif d'aide sociale de l'État et est versée dans différents cas de figure. L'une et l'autre sont calculées au cas par cas, en fonction des coûts de logement.

L'**allocation de logement** s'inscrit dans le cadre du dispositif étatique d'aide primaire et couvre une partie des dépenses de logement du ménage. Elle est régie par la loi n° 117/1995 sur l'aide sociale de l'État (telle que modifiée) (loi sur les prestations sociales). Elle peut être obtenue sur demande, sous réserve pour le demandeur de remplir les conditions requises ; les autorités publiques compétentes ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire en la matière.

Contrairement au supplément pour logement, l'allocation de logement n'est accordée au propriétaire ou au locataire que si le logement pour lequel il sollicite l'aide correspond au domicile déclaré comme étant le lieu de résidence habituel. Ainsi, les personnes vivant dans un autre type d'hébergement (par exemple en sous-location, dans une pension de famille ou dans une autre structure d'hébergement – sauf si elles ont signé un bail) ou dans un autre endroit que leur lieu de résidence habituel (comme les étudiants ou les travailleurs vivant ailleurs que chez eux) peuvent se retrouver exclues du dispositif et donc ne pas avoir la possibilité de demander cette aide de l'État. Le montant de l'allocation de logement, qui est calculé au cas par cas pour chaque demandeur (ou pour la famille du demandeur), est égal à la différence entre les dépenses mensuelles de logement ouvrant droit à déduction et le revenu familial de référence.

Le **supplément pour logement** a été créé en 2007 par la loi n° 111/2006 relative à l'aide aux personnes en difficulté matérielle (telle que modifiée), afin que les familles soient moins dépendantes de l'aide sociale versée par l'État (notamment de l'allocation de logement). Il s'agit d'une prestation secondaire qui s'adresse uniquement aux personnes non éligibles à l'allocation de logement ou ne disposant pas de revenus suffisants pour couvrir leurs frais de logement, même après le versement d'autres aides de l'État

¹¹ *Platforma pro sociální bydlení a LUMOS, "Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018"*, avril 2019, <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpr%C3%A1va-o-vylou%C4%8Den%C3%AD-z-bydlen%C3%AD-za-rok-2018.pdf>, p. 4.

(y compris de l'allocation de logement). Ce dispositif se voulant avant tout incitatif, l'attribution et le montant du supplément pour logement sont soumis à certaines conditions. Le demandeur doit par exemple s'efforcer de trouver un logement approprié ou un emploi.

L'éventail des personnes éligibles est généralement plus large. Sont concernés non seulement les propriétaires et les personnes qui occupent les lieux en vertu d'un accord, quel qu'il soit (y compris en sous-location), mais aussi les personnes qui vivent dans des lieux non qualifiés de logement, comme les pensions de famille ou d'autres structures d'hébergement. Aucune condition de résidence habituelle n'est exigée. Les personnes vivant dans des locaux à usage d'habitation (par opposition aux structures d'hébergement temporaire) sont toujours en droit de déposer un dossier pour demander le supplément pour logement, dès lors qu'elles remplissent toutes les conditions prévues par la loi. Par contre, les personnes vivant dans des locaux non résidentiels comme les pensions de famille ou d'autres structures d'hébergement n'ont droit au supplément pour logement que dans des cas particuliers, après examen de leur situation par l'autorité compétente, et sous réserve qu'elles fassent preuve d'un comportement raisonnable et souhaitable (par exemple la recherche active d'un appartement ou d'un emploi, la prise en charge d'un problème d'alcool le cas échéant) et gardent leur lieu de vie propre et en bon état.

Ces derniers temps, une baisse du nombre de bénéficiaires a été constatée pour les deux types de prestations octroyées au titre du logement. S'agissant du supplément pour logement versé aux ménages vivant dans une « pension », en trois ans seulement, de 2015 à 2018, la diminution est considérable (-47 %). Ce recul, cependant, ne concerne pas que ce type de bénéficiaires : le nombre total de ménages pauvres touchant le supplément pour logement (*doplatek na bydlení*) a chuté de 42 % entre 2015 et 2018. Par conséquent, le phénomène dépasse le secteur des pensions de famille.

Les prestations reçues par les ménages vivant dans une pension représentent 19 % de l'ensemble des prestations versées. La majorité des prestations servent à payer le loyer. Cela ne veut pas dire pour autant que les bénéficiaires aient un logement convenable, car une grande partie d'entre eux sont hébergés dans des conditions indignes. À titre d'exemple, des personnes louent des habitations qui sont dépourvues des équipements ou du confort sanitaire de base (eau courante, eau chaude, électricité, toilettes, salle de bains ou douche, cuisine ou kitchenette)¹². Les lois applicables n'assurent pas une offre convenable en termes de qualité des logements¹³. En outre, si une personne dénonçait le caractère indigne de l'hébergement dans sa pension de famille, elle risquerait de ne plus recevoir le supplément pour logement, tout en étant dans l'impossibilité de trouver un autre logement.

Bien que le bureau du médiateur de la République tchèque ait le pouvoir de défendre des citoyens face aux autorités et à d'autres institutions publiques, ce mandat n'autorise pas le défenseur des droits à intervenir dans les relations ou les litiges relevant du droit privé (sous-location et contrats d'hébergement

¹² Platforma pro sociální bydlení a LUMOS, "Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018", avril 2019, <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpr%C3%A1va-o-vylou%C4%8Den%C3%AD-z-bydlen%C3%AD-za-rok-2018.pdf>, p. 6.

¹³ Loi n° 111/2006 relative à l'aide aux personnes en difficulté matérielle, article 33.6 et article 33a et 33b, loi n° 183/2006 relative au plan d'occupation des sols et au code de la construction (loi sur la construction), et loi n° 258/2000 relative à la protection de la santé publique et portant modification de certaines autres lois (loi sur la protection de la santé publique).

compris). Les plaintes pour comportement discriminatoire sont la seule exception ; en pareil cas, le défenseur des droits peut aussi intervenir dans la sphère privée¹⁴.

Le nombre de ménages unipersonnels et de familles vivant dans une pension qui touchent le supplément pour logement a diminué. Toutefois, celui des familles et celui des enfants logés dans une pension n'ont pas baissé de façon aussi marquée que celui des ménages unipersonnels. Par conséquent, bien que le nombre total d'enfants pour les familles vivant dans une pension et touchant le supplément pour logement ait diminué, la part des enfants dans la population constituée des personnes habitant dans une pension et touchant le supplément pour logement a augmenté (elle est ainsi passée de 19 % en 2015 à 25 % en 2018).

| Attribution du supplément pour logement (pensions de famille) | 2018 | 2015 | Différence absolue | Différence relative |
|--|-------------|-------------|---------------------------|----------------------------|
| Nombre total de demandes concernant le supplément pour logement | 7 611 | 14 264 | -6 653 | -47 % |
| Nombre total de personnes vivant dans les ménages bénéficiaires | 12 214 | 20 743 | -8 529 | -41 % |
| Nombre de familles bénéficiaires comportant au moins un enfant de moins de 18 ans | 1 356 | 1 948 | -592 | -30 % |
| Nombre total d'enfants pour les familles bénéficiaires | 3 007 | 3 921 | -914 | -23 % |
| Nombre d'enfants par famille | 2,2 | 2,0 | 0,2 | 10 % |
| Nombre de ménages bénéficiaires composés uniquement de personnes âgées (tous les membres du foyer ont plus de 65 ans) | 598 | 352 | 246 | 70 % |

Source : rapport sur le logement et l'exclusion en 2018¹⁵

Dans le même temps, la baisse du nombre de bénéficiaires du supplément pour logement ne saurait être interprétée comme une réduction du nombre de ménages mal logés. Seuls quelque 60 % des familles et 40 % des ménages sans enfants qui vivent dans une pension reçoivent le supplément pour logement¹⁶. Certes, dans certains cas, la perte de l'aide a été motivée par l'augmentation des revenus du foyer, grâce à une amélioration de la situation professionnelle, mais les données disponibles tendent à indiquer que certains ménages ont vu leur aide supprimée à la suite de diverses mesures restrictives et se sont enfoncés dans la pauvreté.

Plusieurs amendements aux lois pertinentes ont été adoptés depuis 2015. Tous visaient à s'attaquer au « business de la pauvreté », c'est-à-dire la location, pour une courte durée ou une longue durée, de locaux impropres à l'habitation (généralement dans des pensions de famille ou d'autres structures d'hébergement) à des locataires auxquels sont extorqués des loyers exorbitants. D'une manière générale,

¹⁴ Mandat du défenseur public des droits : <https://www.ochrance.cz/en/mandate-of-the-public-defender-of-rights/>

¹⁵ *Platforma pro sociální bydlení a LUMOS, "Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018"*, avril 2019, <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpr%C3%A1va-o-vylou%C4%8Den%C3%AD-z-bydlen%C3%AD-za-rok-2018.pdf>, p. 19.

¹⁶ *Ibid.*

ces amendements ont pour but de réduire les dépenses publiques et de créer un système efficace de versement des allocations.

Depuis 2018, toutes les rubriques du formulaire de demande d'allocation de logement sont divisées en sous-rubriques, de façon à avoir un aperçu détaillé des dépenses du ménage, ce qui peut allonger les délais de traitement des dossiers. Cela a rendu le processus infiniment plus complexe. Jusqu'à l'adoption de l'amendement à la loi sur les prestations sociales, une simple déclaration des dépenses globales était suffisante.

L'amendement à la loi relative à l'aide aux personnes en difficulté matérielle adopté en 2015 comportait deux volets : i) il prévoyait que le supplément pour logement ne pouvait être versé qu'à une seule personne au sein d'un ménage, même si plusieurs membres du foyer étaient éligibles à cette prestation, et ii) il définissait les logements éligibles en fixant des caractéristiques minimales de confort, ce qui excluait des personnes du bénéfice de la prestation. Un amendement adopté en 2017 a encore durci les règles à satisfaire pour obtenir le supplément pour logement. Il a en outre donné aux communes la possibilité de classer certains secteurs de leur territoire en zones frappées par une « recrudescence de phénomènes socialement indésirables » (nous y reviendrons plus loin), ce qui pourrait aussi entraîner une baisse de l'enveloppe du supplément pour logement.

5.2.2. L'absence de loi sur le logement social se fait cruellement sentir

À l'heure actuelle, aucun processus législatif ne porte sur le logement social en République tchèque, alors que l'adoption d'une loi en la matière figurait au départ dans la déclaration d'intention du Gouvernement tchèque et que la disponibilité de logements abordables apparaît comme une nécessité. Il ressort des déclarations publiques du gouvernement qu'il prévoit d'investir dans la construction de logements et de prendre diverses autres mesures, au lieu d'adopter une loi générale sur le logement social.

Le gouvernement a annoncé 15 mesures censées compenser l'absence de loi sur le logement social, dont des subventions pour la construction, l'allègement de la dette et la réglementation de la location en droit commercial. Ces mesures ne sauraient résoudre le problème du logement social, étant donné que la plupart de ces aspects sont déjà régis par les lois existantes. Certaines villes ont réussi à réglementer le logement social sur leur territoire, indépendamment du gouvernement.

Dans ses Observations finales (2015), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) s'est dit préoccupé par l'absence de législation ou de politiques concernant le logement social et le fait que les Roms continuent de se voir dénier l'accès à un logement convenable, en particulier à un logement social. Il a recommandé au Gouvernement tchèque d'adopter sans tarder une loi relative au logement social et d'instituer un système global de logement social en portant une attention spéciale aux Roms et aux autres minorités ethniques.

Selon la FEANTSA, l'absence de loi sur le logement social garantissant aux ménages pauvres l'accès à un logement de niveau suffisant est incompatible avec les prescriptions de la Charte. Dans l'affaire *FEANTSA c. France*¹⁷, le Comité européen des droits sociaux a rappelé qu'une offre de logement d'un coût abordable devait être assurée pour satisfaire aux obligations découlant de la Charte. Un logement est d'un coût abordable lorsque le ménage qui l'occupe peut supporter les coûts initiaux (garantie, loyer d'avance), le

¹⁷ *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007.

loyer courant et les autres frais (charges de fonctionnement, d'entretien et de gestion, par exemple) en longue période tout en conservant un niveau de vie minimum, tel que l'entend la collectivité dans laquelle il évolue (Conclusions 2003, Suède, p. 700).

5.3 QUESTIONS LIÉES À LA SÉGRÉGATION SOCIALE ET RACIALE¹⁸

La République tchèque s'appuie sur une enquête réalisée par l'Institut de sociologie Ivan Gabal pour définir les « quartiers défavorisés ». Cette enquête a été menée pour la première fois en 2006 et la dernière édition a eu lieu en 2015. Selon les données de 2015, 95 000 à 115 000 personnes vivent dans 606 quartiers identifiés comme « défavorisés » dans 297 villes. Celles-ci comptent 700 « pensions de famille ». Le nombre total de quartiers défavorisés a plus que doublé depuis 2006. On en recensait alors 310, qui regroupaient 60 000 à 80 000 personnes. La plupart des régions touchées par ce phénomène se trouvent dans le nord et l'est du pays (Moravie-Silésie, Ústí nad Labem, Karlovy Vary et Olomouc). Elles englobent des villes comme Ostrava, Karvina et Ústí nad Labem. Certains « quartiers défavorisés » se trouvent dans des localités rurales, généralement sans communauté rom importante, mais la majorité sont des ghettos urbains¹⁹.

En 2006 comme en 2015, la majorité des habitants des « quartiers défavorisés » étaient des Roms. Par rapport à 2006, une augmentation généralisée du nombre de pauvres a toutefois été constatée en 2015 dans ces secteurs. Il s'agit « souvent de chômeurs qui se trouvent dans une situation similaire, pour l'essentiel, à celle de la population rom (endettement, faible niveau d'instruction, etc.) ». Les personnes âgées sont en revanche sous-représentées (7 %, contre 24 % pour l'ensemble de la population), mais leur proportion augmente²⁰.

En 2015, un accroissement considérable du nombre de personnes logées en pension de famille a été constaté par rapport à 2006. À titre d'illustration, en 2008, les chiffres pour la rubrique « Autres formes d'hébergement » (qui englobe des établissements tels que les pensions de famille) montraient que 7 115 adultes et 3 912 enfants (soit 11 027 personnes au total) vivant dans ce type de structure bénéficiaient d'une aide au logement. En décembre 2014, le nombre de bénéficiaires de l'allocation de logement répertoriés sous cette rubrique s'élevait à 28 600 ménages totalisant 47 500 personnes (dont 27 000 dans des pensions de famille). Parmi les ménages touchant une aide au logement et recensés dans d'autres formes d'hébergement, 7 300 avaient un enfant de moins de 18 ans à charge et 2 700 vivaient dans une pension²¹. Selon le rapport sur le logement et l'exclusion en 2018, 17 900 ménages

¹⁸ Le droit international condamne fermement la ségrégation raciale, ainsi qu'il ressort, entre autres, de l'article 3 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Dans sa recommandation générale la plus récente, à savoir la Recommandation générale XIX concernant l'article 3 de la Convention, le CERD a clairement indiqué que : i) l'obligation d'éliminer toutes les pratiques de cette nature inclut l'obligation d'éliminer les conséquences des pratiques adoptées ou tolérées par des gouvernements précédents ; ii) si une situation de ségrégation raciale complète ou partielle peut, dans certains pays, avoir été créée par les politiques gouvernementales, une situation de ségrégation partielle peut également être le résultat non intentionnel d'actions de personnes privées, et iii) une situation de ségrégation raciale peut également survenir sans que les autorités en aient pris l'initiative ou y contribuent directement. Selon le Comité, il existe une obligation positive de mettre fin à de telles pratiques.

¹⁹ G.A.C. spol. SRO, "Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR", mai 2015, https://www.esfcr.cz/mapa-svl-2015/www/analiza_socialne_vyloucenych_lokalit_gac.pdf, p. 12-13.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

(25 300 personnes dont 5 000 enfants) étaient logés en pension de famille et 1 700 autres (2 600 personnes dont 700 enfants) vivaient dans d'« autres structures d'hébergement de niveau insuffisant » (pensions de famille non agréées)²².

La proportion de chômeurs dans les quartiers défavorisés est de 80 à 85 % en moyenne. Le chômage est plus élevé dans les « quartiers homogènes sur le plan ethnique » et en zone rurale, où il y a une pénurie d'emplois. Les taux de chômage les plus élevés sont ceux déclarés par des villes des régions de Moravie-Silésie, d'Ústí nad Labem, de Karlovy Vary et d'Olomouc. La plupart des emplois y sont « de courte durée ou à terme incertain » et très mal payés. La majorité des adultes habitant ces quartiers ont « au mieux un niveau d'instruction élémentaire » et « il est établi que le niveau d'éducation a régressé ces vingt dernières années ». Le renforcement de la ségrégation résidentielle aggrave la ségrégation scolaire : « dans les quartiers défavorisés, 22 % environ des élèves – soit entre 3 000 et 3 500 enfants – sont éduqués dans un environnement caractérisé par une forte homogénéité ethnique »²³. Des données récentes issues de la seconde enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS II), qui permet de suivre la situation des Roms entre 2011 et 2016, montrent que la République tchèque n'a réalisé aucun progrès dans la lutte contre la ségrégation scolaire durant cette période (l'enquête n'a pas vocation à étudier la ségrégation en matière de logement ou résidentielle). La proportion de Roms couverts par une assurance maladie a par ailleurs connu un recul en République tchèque entre 2011 et 2016 (passant de 92 % à 79 %)²⁴.

La ségrégation des Roms figure parmi les sujets de préoccupation mentionnés par le CERD dans ses Observations finales (2015). Le Comité était en outre préoccupé par le fait que certaines municipalités refusaient de louer des logements municipaux aux Roms, renforçant ainsi cette ségrégation²⁵.

Dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 58/2009, dans son appréciation concernant les allégations de mesures régressives formulées par l'organisation réclamante, le Comité européen des droits sociaux dit qu'« il y a violation aggravée lorsque sont remplis les critères suivants :

- i. d'une part, prise de mesures violant les droits de l'homme visant et touchant expressément des groupes vulnérables ;
- ii. d'autre part, passivité des pouvoirs publics qui non seulement ne prennent pas de mesures appropriées à l'encontre des auteurs de ces violations, mais concourent à cette violence »²⁶.

La ségrégation géographique et résidentielle ne fait qu'empirer en République tchèque malgré les préoccupations formulées de longue date par diverses instances européennes et internationales. La FEANTSA considère que cette détérioration marquée de la situation mérite de retenir l'attention du Comité, tout particulièrement au regard des problèmes décrits au point 5.3.1. ci-dessous.

²² Platforma pro sociální bydlení a LUMOS, "Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018", avril 2019, <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpr%C3%A1va-o-vylou%C4%8Den%C3%AD-z-bydlen%C3%AD-za-rok-2018.pdf>, p. 7.

²³ *Ibid.*

²⁴ Commission européenne, "Commission Staff Working Document, Roma integration indicators scoreboard (2011-2016) Accompanying the document Communication to the European Parliament and the Council Midterm review of the EU framework for national Roma integration strategies", SWD (2017) 286.

²⁵ CERD, 2015, par. 11.

²⁶ Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, par. 76 et 77.

5.3.1. Certaines zones du territoire ont été déclarées non éligibles à certaines formes d'aides au logement qui sont pourtant une nécessité pour les couches les plus pauvres et vulnérables de la société

Depuis le 1^{er} juin 2017, les communes ont la possibilité de classer certains secteurs de leur territoire en zones frappées par une « recrudescence de phénomènes socialement indésirables » (dites zones « OOP » ; on parle communément de « zones zéro prestation » pour désigner ces secteurs).

Ne peuvent être déclarés « zones zéro prestation » que les secteurs pour lesquels une commune peut démontrer qu'ils sont frappés par une recrudescence de phénomènes socialement indésirables, tout spécialement en termes d'atteintes à l'ordre public (effets négatifs sur les enfants, présence de toxicomanes, etc.). Si c'est le cas, les nouveaux foyers qui emménagent dans le secteur ne sont pas admis au bénéfice du supplément pour logement. Ces limitations ne concernent pas les personnes qui habitaient le quartier avant le classement en « zone zéro prestation », qu'elles soient propriétaires de leur logement ou en location en vertu d'un contrat de bail ou de tout autre accord contractuel (c.-à-d. les « anciens » habitants). Cette règle visait à doter les communes d'un instrument juridique leur permettant d'agir contre les propriétaires privés de pensions de famille et d'autres structures d'hébergement dont la politique est d'héberger le plus grand nombre possible de personnes démunies en appliquant des prix supérieurs à la moyenne et en négligeant l'entretien des logements, qui finissent par devenir impropres à l'habitation (c'est ce qu'on appelle le « business de la pauvreté » [voir plus haut]).

Ces nouvelles dispositions de la loi ont été vivement critiquées par plusieurs sénateurs, qui ont saisi la Cour constitutionnelle tchèque d'un recours en annulation. La principale objection était le fait que ces mesures portaient atteinte non seulement au principe général d'égalité, mais aussi à la dignité humaine, à la liberté de circulation et à la liberté d'entreprendre. Ils soulignaient aussi que même si les « zones zéro prestation » nouvellement déclarées n'impliquaient de restrictions que pour les demandeurs ayant emménagé dans le secteur après l'introduction de la nouvelle règle, beaucoup de résidents occupaient leur logement en vertu d'un contrat de bail de courte durée. Par conséquent, une fois le bail arrivé à son terme, le nouveau contrat pourrait tomber sous le coup des restrictions prévues pour les nouveaux arrivants. Autrement dit, les « anciens habitants » étaient eux aussi susceptibles de perdre leur droit de demander le supplément pour logement, auquel cas il y aurait perte de droits existants. Déclarer un secteur « zone zéro prestation » pourrait aussi donner lieu à la création de « ghettos ». À notre connaissance, la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée.

Le médiateur tchèque s'est associé à la procédure judiciaire et a proposé que cette disposition soit retirée de la loi. Ses principaux arguments peuvent se résumer comme suit :

- i. l'impossibilité de faire des exceptions au cas par cas ;
- ii. l'existence préalable d'autres mesures, moins draconiennes ;
- iii. les conséquences négatives : limitation des migrations internes dans la ville, effet domino (si une commune déclare des secteurs « zones zéro prestation », les villes voisines pourraient faire de même pour dissuader les personnes en difficulté matérielle de venir s'y installer, et ainsi de suite), détérioration des relations entre villes, stigmatisation accrue des personnes démunies ;
- iv. la mesure n'est pas proportionnée (droit des personnes en difficulté matérielle à une assistance contre maintien de l'ordre public) et est contraire à la Charte tchèque des libertés et droits fondamentaux.

En novembre 2018, plus de 80 communes avaient pris cette mesure ou annoncé leur intention de la mettre en œuvre. Selon des articles de journaux publiés en ligne, des secteurs avaient déjà été classés « zones zéro prestation » dans des villes comme Kladno, Sokolov, Aš, Karviná, Duchcov et Trmice²⁷.

Des communes pourraient aussi vouloir déclarer l'ensemble de leur territoire « zone zéro prestation », ce qui aurait pour effet de dissuader d'autres personnes (« indésirables ») de venir s'y installer. Telle est la démarche suivie par les municipalités de Kladno et d'Ústí nad Labem. On peut aussi s'attendre à ce que les secteurs classés « zones zéro prestation » se situent dans les régions ayant la plus forte concentration de quartiers connus pour leur niveau élevé d'exclusion sociale. Cela pourrait obliger les personnes pauvres à quitter les villes pour la campagne, où le logement est plus abordable, mais où les possibilités de trouver un emploi convenable sont moindres. Cela réduirait certainement leurs chances d'insertion et, selon toute probabilité, leur dépendance à l'égard de l'aide sociale de l'État serait plus importante.

La FEANTSA estime que la politique consistant à déclarer certaines zones géographiques non éligibles à l'aide sociale d'urgence (décrite plus haut) revient à exclure certaines catégories de personnes en les dissuadant d'habiter dans ces secteurs. Il en résulte une discrimination indirecte qui lèse certains groupes de population et tout particulièrement les plus vulnérables.

5.3.2 Les mesures de contrôle social ont un effet négatif sur l'exercice effectif du droit au logement

En République tchèque, les résidents locaux sont tenus de déclarer leur lieu de résidence et obtiennent un récépissé de déclaration, mais certaines catégories de personnes, fondamentalement les personnes sans domicile fixe et les personnes logées en pension de famille, n'y ont pas accès.

Toute personne résidant dans une commune et possédant un justificatif de domicile (titre de propriété ou contrat de bail par exemple) peut déclarer ce domicile comme son *lieu de résidence habituelle*. Celui-ci correspond à l'adresse d'un citoyen tchèque en République tchèque. Chaque personne ne peut avoir qu'un seul lieu de résidence habituelle et c'est cette adresse qui figure sur le registre des habitants. L'adresse déclarée est généralement celle du lieu où l'intéressé a sa famille, un logement ou un emploi.

Le lieu de résidence habituelle est utilisé comme adresse principale : c'est là que vont être envoyés les avis, courriers ou notifications des autorités publiques. Si un citoyen ne reçoit pas les documents officiels qui sont adressés au lieu déclaré comme lieu de résidence habituelle, cela peut avoir de graves conséquences dans certaines procédures (actions en justice par exemple). Mais d'autres aspects sont aussi liés au lieu de résidence habituelle :

- i. les droits (comme le droit de voter aux élections municipales et régionales, le droit d'être candidat à un mandat de conseiller municipal ou régional, le droit de se garer dans les zones de stationnement payant à Prague) ;
- ii. les taxes et redevances pour les prestations de service public (l'obligation de payer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères dans la commune du lieu de résidence habituelle ; la scolarisation des enfants dans l'établissement scolaire ou préscolaire correspondant au lieu de résidence habituelle) ;
- iii. les aspects procéduraux de différentes procédures publiques (fiscalité, emploi, justice, etc.).

²⁷ Ústí nad Labem se prohlásí za ghetto, jiná severočeská města mohou následovat, <http://denikreferendum.cz/clanek/tisk/27709-usti-nad-labem-se-prohlasi-za-ghetto-jina-severoceska-mesta-mohou-nasledovat>.

Si une personne ne possède aucun titre lui permettant de déclarer son domicile comme lieu de résidence habituelle, elle a la possibilité de mentionner l'adresse de la mairie locale comme adresse permanente. Dans ce cas, l'information doit figurer sur la pièce d'identité de l'intéressé, ce qui n'est pas sans conséquence sur les relations de droit civil (ainsi, les banques seront réticentes à accorder un prêt à cette personne, jugée d'emblée moins digne de confiance du point de vue de la banque et/ou d'une solvabilité douteuse).

La FEANTSA estime que les mesures de contrôle susmentionnées ne sont pas compatibles avec les obligations découlant de la Charte de 1961, et en particulier de l'article 16, comme nous allons l'expliquer ci-après.

6. NON-CONFORMITÉ À LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE

6.1. L'article 16 de la Charte sociale européenne

Le droit au logement revêt une importance capitale pour la famille et permet l'exercice de nombreux autres droits – tant civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels²⁸.

Selon la jurisprudence constante du Comité européen des droits sociaux, les articles 16 et 31 se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement des familles. Les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion forcée sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31. Le Comité a toujours interprété le droit à la protection économique, juridique et sociale des familles prévu à l'article 16 comme conférant le droit à un logement d'un niveau suffisant²⁹.

Pour se conformer à l'article 16, la République tchèque doit par conséquent encourager une offre suffisante de logements pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement et veiller à ce que les logements soient dotés des commodités essentielles. En outre, l'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend la garantie de maintien dans les lieux, qui est indispensable pour assurer la pleine jouissance de la vie familiale dans un environnement stable. Cette obligation comporte la garantie contre l'expulsion illégale³⁰. Il en résulte que les États parties, pour assurer la mise en œuvre satisfaisante du droit au logement des familles sous l'angle de l'article 16 de la Charte, ont l'obligation :

- i. de mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte ;
- ii. de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats ;
- iii. de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées ;
- iv. de définir des étapes, et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées ;

²⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Observation générale n° 4 – Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte), et *Centre européen pour les droits des Roms c. Grèce*, réclamation n° 15/2003, par. 24.

²⁹ *Centre sur le droit au logement et les expulsions (COHRE) c. Croatie*, réclamation n° 52/2008, par. 53.

³⁰ *Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, réclamation n° 15/2003, par. 24 ; *CEDR c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, par. 16 et 17.

- v. d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande³¹.

La législation tchèque soulève des problèmes sous l'angle de l'article 16 car elle n'assure pas une offre suffisante permettant aux familles d'accéder à un logement et de le conserver. Le Comité a aussi indiqué que l'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend la garantie contre l'expulsion illégale. Pour garantir cette protection, la République tchèque devrait mettre en place des procédures destinées à limiter les risques d'expulsion.

Dans les faits, beaucoup de familles pauvres n'ont d'autre choix que de vivre dans des pensions de famille, où elles ne bénéficient pas d'une protection suffisante. Cela affecte notamment un aspect essentiel du droit à un logement décent, le droit au maintien dans les lieux, dans la mesure où elles ne signent que des contrats d'hébergement temporaire qu'elles doivent reconduire régulièrement selon leurs ressources. Cette situation soulève également de graves préoccupations pour les résidents du point de vue de l'habitabilité. Concrètement, la République tchèque n'a aucune législation ou politique appropriée concernant le logement social et beaucoup de ménages pauvres – tout spécialement les Roms – continuent de se voir dénier l'accès à un logement convenable, en particulier à un logement social³².

6.2. Le principe de non-discrimination inscrit dans le Préambule de la Charte sociale

Le Comité a souligné³³ que l'un des objectifs intrinsèques des droits garantis par la Charte est d'exprimer la solidarité et de favoriser la cohésion sociale. Il en résulte que les États doivent respecter la différence et veiller à ce que l'organisation sociale ne soit pas de nature à engendrer ou renforcer l'exclusion sociale. Cette exigence est illustrée par l'interdiction de la discrimination inscrite dans le Préambule et par son interaction avec les droits matériels de la Charte. La situation décrite précédemment montre que pour certains groupes, la jouissance du droit à un logement décent pour les familles est particulièrement limitée, voire nulle, du fait de leur statut socio-économique ou d'autres éléments personnels. C'est notamment le cas pour de nombreux ménages vulnérables et pour la minorité rom.

Étant donné les problèmes décrits dans la présente réclamation collective concernant les Roms et d'autres personnes pauvres et vulnérables, la réclamation doit être lue à la lumière de l'interdiction de discrimination énoncée dans le Préambule de la Charte.

7. CONCLUSION

La FEANTSA a identifié cinq points pour lesquels la situation n'est pas conforme aux dispositions pertinentes de la Charte de 1961 :

- i. les ménages pauvres sont sans cesse menacés d'être déchus de leur droit au maintien dans les lieux et confrontés au risque d'expulsion ;
- ii. la réduction des aides au logement est disproportionnée, eu égard à la persistance manifeste des besoins ;

³¹ *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, réclamation n° 39/2006.

³² CERD, 2015, par. 15 b.

³³ *Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, réclamation n° 15/2003, par. 19.

- iii. certaines zones du territoire ont été déclarées non éligibles à certaines formes d'aides au logement ;
- iv. la discrimination sociale et raciale (y compris la ségrégation raciale) s'intensifie ;
- v. les mesures de contrôle social ont un effet négatif sur l'exercice effectif du droit au logement.

Tous ces points soulèvent des problèmes sous l'angle de l'article 16, lu seul ou en combinaison avec le Préambule de la Charte de 1961. Outre le fait que cette situation est contraire aux dispositions pertinentes de la Charte, la législation et les politiques de la République tchèque en matière de logement et d'aides au logement ont un effet négatif sur d'autres droits de l'homme.

Pour la FEANTSA :

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Ian Tilling (président de la FEANTSA)