

PARLEMENT EUROPÉEN
DOCUMENTS DE SÉANCE
1965-1966

15 MARS 1965

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 2

Rapport

fait au nom de

la commission sociale

sur

le projet de recommandation
de la Commission de la C. E. E. aux États membres
(doc. 62, 1964-1965)
concernant le logement des travailleurs qui se déplacent
à l'intérieur de la Communauté

Rapporteur: L. Rubinacci

Par lettre en date du 16 juillet 1964, le président de la Commission de la C.E.E. a demandé la consultation du Parlement sur le projet de recommandation de la Commission de la C.E.E. aux Etats membres concernant le logement des travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (doc. 62, 1964-1965).

Conformément aux dispositions de l'article 38 du règlement, ce texte a été renvoyé à la commission sociale en date du 28 août 1964.

En sa réunion du 8 septembre 1964, la commission sociale a désigné M. L. Rubinacci comme rapporteur sur le projet de recommandation.

La commission a examiné ce projet au cours de ses réunions des 14 janvier et 19 février 1965.

Le rapport rédigé par M. Rubinacci a été adopté à l'unanimité au cours de la réunion de Bruxelles du 19 février 1965.

Étaient présents: MM. Troclet, président; Storch et Angioy, vice-présidents; Rubinacci, rapporteur; Berkhouwer, Bernasconi (suppléant M. Bourges), Carcaterra, Colin, De Block (suppléant M. Arendt), Mme Elsner, MM. Hougardy, van Hulst, Krier, Mauk, Moro, Nederhorst, Pêtre, van der Ploeg, Rohde, Sabatini, Terrenoire et Vredeling.

La proposition de résolution a été adoptée à l'unanimité au cours de la réunion de la commission du 8 mars 1965 à Bruxelles.

Étaient présents: MM. Troclet, président; Storch et Angioy, vice-présidents; Berkhouwer, Bernasconi, Carcaterra, De Block (suppléant M. Arendt), Mme Elsner, MM. Herr, Hougardy, van Hulst, Nederhorst, Pêtre, van der Ploeg, Mme Probst, MM. Richarts, Rohde, Sabatini, Schuijt (suppléant M. Colin), Terrenoire, Vredeling.



S o m m a i r e

	Page
<i>I — Considérations générales.....</i>	<i>1</i>
<i>II — Examen du texte de la recommandation</i>	<i>5</i>
<i> Proposition de résolution</i>	<i>9</i>

RAPPORT

sur le projet de recommandation de la Commission de la C.E.E.
aux États membres (doc. 62, 1964-1965) concernant le logement
des travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté

Rapporteur: M. L. Rubinacci

Monsieur le Président,

I — Considérations générales

1. La proposition de recommandation de la C.E.E. concernant le logement des travailleurs migrants répond à une préoccupation constante du Parlement européen. Déjà lorsque les propositions de l'exécutif — qui ont constitué par la suite le texte des règlements n° 15 et n° 38 sur la libre circulation des travailleurs — ont été examinées par la commission sociale dans le cadre de la procédure de consultation, l'accent fut mis tout particulièrement sur la nécessité pour les travailleurs qui se rendent dans d'autres pays de la Communauté de pouvoir disposer d'un logement et ne pas faire l'objet de discriminations pour l'accès au logement. Il fut stipulé que les travailleurs migrants devaient jouir à cet égard des mêmes droits et des mêmes avantages que les travailleurs nationaux. Par ailleurs, il fut souligné que la possibilité de disposer d'un logement est une condition nécessaire pour sauvegarder ou reconstituer l'unité familiale qui est d'un grand intérêt tant du point de vue social que de point de vue moral.

Il convient de répéter ici ce que la commission sociale a déclaré dans ses rapports. Dans le premier rapport concernant la libre circulation, on lit en effet :

« Votre commission a, en outre, estimé que la Commission de la C.E.E. devait intervenir auprès des États membres pour qu'ils prennent l'initiative de programmes de construction de logements pour les travailleurs originaires d'un autre État membre, en particulier dans les régions où l'affluence de ces travailleurs prend des proportions importantes. Votre commission, reprenant certains vœux déjà émis dans le

passé, tient à recommander une fois encore la définition d'une politique communautaire en matière d'habitations ouvrières » ⁽¹⁾.

Dans le second rapport il est dit :

« Aussi faut-il que des initiatives, financées par la Communauté, soient prises au niveau communautaire aux fins de créer des conditions de logement qui soient attrayantes pour les travailleurs et leurs familles, souvent séparés depuis des années.

Si l'on aboutit, en matière de logement, à des obligations communautaires précises, il faudra rejeter comme absolument inacceptable toute tentative éventuelle unilatérale des gouvernements visant à les interpréter restrictivement. Votre commission entend d'ailleurs que soient bannies du secteur social de semblables pratiques de la part des gouvernements qui, trop souvent, s'avèrent des instruments commodes pour la violation d'engagements communautaires » ⁽²⁾.

A cet égard, il convient de rappeler les dispositions de l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 15 (J.O. n° 57 du 26 août 1961 et des articles 10 et 17, paragraphe 3, du règlement n° 38-64 du 25 mars 1964 (J.O. n° 62 du 17 avril 1964) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cf rapport de M. Rubinacci, doc. 67, 1960-1961, § 32, 2^e alinéa.

⁽²⁾ Cf rapport de M. Rubinacci, doc 7, 1963-1964, § 46.

⁽³⁾ Règlement n° 15, article 11, paragraphe 3 : « Pour l'application des paragraphes 1 et 2, le travailleur doit disposer d'un logement normal pour sa famille. Il bénéficie des mêmes droits que les travailleurs nationaux et des mêmes avantages éventuels pour tout ce qui concerne l'accès au logement ».

Règlement n° 38-64, article 10 : « Le travailleur ressortissant d'un État membre qui est régulièrement employé sur le territoire d'un autre État membre bénéficie des mêmes droits et des mêmes avantages que les travailleurs nationaux pour tout ce qui concerne l'accès au logement. »

Règlement n° 38, article 17, paragraphe 3 : « Pour l'application des paragraphes 1 et 2, le travailleur doit disposer d'un logement pour sa famille, considéré comme normal pour les travailleurs nationaux dans la région où il est employé. »

2. En ce qui concerne l'importance du problème du logement, le Parlement européen a eu l'occasion d'insister sur l'évolution de la situation sociale de la Communauté, lors des débats annuels sur les rapports présentés par la C.E.E.

Au cours des enquêtes effectuées sur place par la commission sociale, dans le cadre de la mission d'étude dans les six pays de la Communauté, l'accent a été mis tout particulièrement sur la question du logement des travailleurs migrants. Le rapport de M. Storch fait amplement état des constatations qui y ont été faites. Il convient d'en citer un passage particulièrement significatif :

« La délégation a cependant constaté que le problème du logement est l'un des plus graves qui se posent actuellement et qu'il faudra lui trouver une solution appropriée si l'on désire vraiment réaliser la libre circulation des travailleurs. En effet, certains aspects de la situation actuelle sont encore loin d'être satisfaisants. Certes, des initiatives d'une certaine importance et d'une certaine efficacité ont pu être notées, mais personne n'ignore qu'il existe toujours des logements improvisés et surpeuplés qui ne sont parfois que des baraquements sommairement équipés ne répondant pas à un minimum d'exigences humaines et sociales. Le logement des travailleurs ressemble souvent à une caserne plutôt qu'à une habitation » (1).

3. Le problème du logement des travailleurs migrants ne peut évidemment pas faire abstraction de la situation générale des logements dits sociaux dans les différents pays de la Communauté, qui, sous des formes diverses, relèvent des initiatives prises en matière de constructions subventionnées. A cet égard, il faut noter que, spécialement ces derniers temps, les programmes ont subi des réductions. Ceci est dû en partie aux mesures suggérées pour combattre le danger d'inflation dans la recommandation du Conseil de la C.E.E. en date du 15 avril 1964 où les États membres sont invités :

« à freiner, par des mesures particulières, la demande dans le secteur de la construction dans les pays où la demande dépasse les possibilités d'offre de ce secteur ».

Mais on peut lire ensuite :

« Étant entendu notamment que dans les pays où il existe une pénurie de locaux scolaires ou d'hôpitaux, de logements destinés aux groupes sociaux économiquement faibles, la construction de ceux-ci ne devrait cependant pas être réduite ni rendue plus difficile. »

Dans l'exposé sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté en 1963 (§ 352),

l'exécutif reconnaît lui-même qu'en dépit des précautions prises, les mesures de stabilisation pourront avoir des incidences fâcheuses sur l'évolution du logement social. Pour ce motif il ajoute : « il importera, durant l'année en cours, de rester attentif à ce problème ».

Les indications fournies par l'exécutif dans le rapport cité révélèrent malheureusement que la tendance générale était une progression des logements sociaux inversement proportionnelle à celle des logements en général. En effet, cette dernière catégorie est en progression, alors que la première accuse une « diminution constante ».

Les chiffres résument mieux que tout discours la situation présente : dans la Communauté, le nombre total des logements construits dans la période comprise entre 1959 et 1963 est passé de 1.334.100 à 1.430.600, alors que celui des logements sociaux est passé de 632.600 à 528.600. Si l'on prend pour base de l'indice des loyers 1958 = 100, nous obtenons les données suivantes : pour janvier 1964 : république fédérale d'Allemagne 134, France 189, Italie 172 et Pays-Bas 124 (1).

Il faut reconnaître que, ces derniers temps, les gouvernements s'occupent davantage du logement social qui, au moins en ce qui concerne l'Italie, figure parmi les mesures qui doivent être prises à brève échéance en faveur des classes moins favorisées.

4. Les déclarations faites par M. Marjolin au cours de la séance du Parlement européen du 19 janvier 1965 constituent une intéressante prise de position de l'exécutif.

M. Marjolin a fait allusion, à plusieurs reprises, à la nécessité de développer le logement social, donnant la priorité à ce secteur par rapport aux autres secteurs sociaux dans le cadre de la politique économique générale.

Examinant les problèmes de politique économique qui se posent pour l'avenir, M. Marjolin a conclu en ces termes :

« En généralisant, nous pouvons dire que si des opérations de relance s'avéraient nécessaires en 1965 — et je ne les exclue pas — dans des pays où le niveau des investissements productifs est faible ou insuffisant, c'est sur le développement de ceux-ci que l'effort devrait porter en première priorité. On doit également inclure dans cette première priorité la construction des logements sociaux, à condition que les ressources physiques nécessaires soient créées parallèlement et la main-d'œuvre réunie. » (2).

(1) Ces indications, empruntées à l'exposé sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté en 1963, annexe 2, tableau 1, concernent la Communauté sans le Luxembourg (doc. 35-III du 14 août 1964).

(2) Cf. *Débats*, (Compte rendu) séance du 19 janvier 1965, n° 29, page 1.328.

(1) Cf. doc 118, 1963-1964, § 27, 2^e alinéa.

Évoquant plus particulièrement le programme de développement européen à réaliser au cours des années 1966-1970, M. Marjolin a déclaré :

« Dans l'affectation des plus-values fiscales, liées à l'expansion économique, une haute priorité devra être réservée au développement des investissements publics et, dans certains pays, au logement social » (1).

Ces rappels de M. Marjolin sont particulièrement significatifs, non seulement du point de vue général parce qu'ils viennent renforcer l'opinion que la commission sociale a toujours défendue, à savoir la nécessité de considérer les phénomènes économiques et sociaux comme étroitement liés, mais aussi parce qu'ils confirment l'importance que l'exécutif accorde au logement social et l'ardeur dont il fait preuve pour résoudre ce problème.

Il est nécessaire de noter qu'en dépit du nombre croissant des logements ceux-ci sont loin de satisfaire les besoins, excepté pour la Belgique qui, selon les déclarations de l'exécutif, est « le pays où il y a le plus de logements disponibles ».

5. Cette constatation a été confirmée au cours d'un colloque sur la politique des logements sociaux qui s'est tenu à Bruxelles du 16 au 19 décembre 1963, sous les auspices de la Commission de la C.E.E.

Tout ceci montre l'opportunité de l'initiative prise par l'exécutif. Face aux difficultés générales et à celles de la construction en particulier, la recommandation adressée aux États membres, afin qu'ils veillent à la mise en œuvre de l'article 10 du règlement n° 38 sur la libre circulation des travailleurs (2) apparaît comme une admonition à ne pas succomber à la facile tentation de favoriser les discriminations à l'égard des travailleurs étrangers.

Dans certains pays où la situation des logements n'est pas non plus très favorable pour les travailleurs nationaux, il n'est pas exclu que l'on puisse constater une tendance à de telles discriminations.

Dans le discours d'ouverture du colloque déjà cité, M. Levi Sandri, vice-président de l'exécutif de la C.E.E., a attiré l'attention sur les difficultés rencontrées en matière de logement pour les travailleurs migrants :

« Les projets se sont heurtés dans plusieurs pays à la même objection : comment peut-on envisager de créer cette sorte de discrimination

à rebours au détriment des travailleurs nationaux que constituerait l'adoption de mesures prioritaires au bénéfice de ces migrants, étant donné l'importante pénurie qui persiste dans ces pays? » (1).

Mais si cela est vrai, il est également vrai que, dans le cadre des mesures prises en faveur des travailleurs nationaux, il faut également tenir compte des besoins des travailleurs migrants à l'égard desquels il ne faut faire aucune discrimination.

Des enquêtes effectuées à la fin de 1960 en Belgique, en France et en Allemagne pour le compte de la C.E.E., il ressort qu'en ce qui concerne les logements, les législations ne créent pas de discrimination à l'égard des étrangers, mais qu'en pratique les travailleurs migrants sont souvent exclus des avantages accordés aux nationaux en matière de logement.

Ceci était, par exemple, le cas en France, ainsi qu'on peut le lire dans l'enquête effectuée dans ce pays (publiée comme doc. V/7/61) ; en effet, les H.L.M. (habitations à loyer modéré) avaient la possibilité d'inclure dans leur règlement des dispositions excluant les étrangers (2). Il est symptomatique que ceci se produise en France où il y a une très grande pénurie de logements, due notamment à l'accroissement de l'immigration, mais si nous avons cité le cas de la France, ce n'est qu'à titre purement indicatif, étant donné que, mutatis mutandis, des situations analogues se retrouvent dans les autres pays.

Il y a lieu de noter que, selon des informations données par l'exécutif de la C.E.E., le ministre français du travail a fait savoir que depuis 1963 il a été mis fin à ces discriminations de la part des H.L.M.

Il résulte de ce qui précède que, nonobstant le caractère libéral des législations, qui ne font pas obstacle au logement des émigrés, les règlements administratifs et les situations de fait s'opposent à une égalité effective de traitement.

La commission sociale est particulièrement attentive à ce problème et invite l'exécutif à veiller à ce que les discriminations dont il fait lui-même état dans la recommandation soient réellement supprimées.

Il n'est pas question de mettre en doute la bonne volonté des gouvernements, qui font des efforts pour s'adapter à la nouvelle situation créée par des dispositions communautaires, mais malheureusement une certaine tension persiste dans le secteur du logement, comme cela ressort également du rapport sur l'application du règle-

(1) Cf. *Débats*, (Compte rendu) n° 29, page 1331.

(2) Cf. *J.O.* n° 62 du 17 avril 1964.

(1) Cf. page 7 du discours cité.

(2) Document cité, page 40.

ment n° 15 ⁽¹⁾, élaboré par la Commission de la C.E.E. On lit en effet au paragraphe 85 de ce rapport que :

« la crise du logement empêche le développement de l'immigration familiale, notamment en Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas ».

En ce qui concerne la France, il est dit au paragraphe 88 :

« Le problème du logement est particulièrement difficile et délicat, étant donné d'une part les efforts du gouvernement et de l'administration tendant à favoriser systématiquement le regroupement familial . . . »

6. Il convient de rappeler qu'à l'occasion d'autres initiatives prises sur le plan international et auxquelles l'exécutif a fait explicitement allusion dans le texte de la recommandation, on a vigoureusement insisté sur la nécessité que les travailleurs migrants puissent jouir de logements décentes.

Dans la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, le Conseil de l'Europe avait déjà attiré l'attention des États sur le logement auquel ont droit les travailleurs migrants. L'article 19 de cette Charte, qui figure en annexe à la recommandation examinée, stipule que les parties contractantes s'engagent, entre autres, à garantir à ces travailleurs, en ce qui concerne le logement, un traitement non moins favorable que celui qu'elles réservent à leurs propres nationaux.

Auparavant, l'O.I.T. (Organisation internationale du travail) avait examiné la question au cours de la 32^e session de la conférence générale tenue à Genève en 1949, où fut modifiée la convention de 1939 et adoptée la convention n° 97 dans laquelle on trouve, à l'article 6 ⁽²⁾, une formule analogue à celle de l'article 19 de la Charte sociale. Il y est en effet stipulé que les États membres doivent garantir, en ce qui concerne le logement, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'ils accordent à leurs propres ressortissants. La 45^e conférence internationale de l'O.I.T. a, en 1961, adopté la recommandation n° 115 concernant le logement des travailleurs, où sont définis les buts de la politique nationale du logement que les différents pays devront atteindre, ainsi que les suggestions concernant les modalités d'application auxquelles ces pays devront se conformer ⁽³⁾.

Cette recommandation est très importante car elle examine en détail les caractéristiques

des logements, en insistant sur les normes de salubrité.

7. Avant de passer à l'examen de la recommandation, il convient de se pencher sur une question de nature juridique et institutionnelle soulevée par la communication au Parlement de cette recommandation.

Dans la lettre qu'il a adressée le 16 juillet 1964 à M. Duvieusart, président du Parlement européen, pour lui transmettre ce document, M. Hallstein, président de la Commission de la C.E.E., déclarait que « la Commission connaît l'importance que le Parlement attache à cette question et souhaiterait recueillir son sentiment sur ce projet . . . » ⁽⁴⁾.

Une certaine perplexité s'était manifestée à propos de cette expression, mais les déclarations faites à la commission sociale par M. Levi Sandri ont fait apparaître que celui-ci entendait demander l'avis du Parlement ainsi qu'il est prévu au traité et qu'il en a été jusqu'ici dans la pratique.

Il s'agissait d'une simple erreur de rédaction.

8. Au cours du débat qui s'est déroulé à la commission sociale, certaines réserves ont été manifestées à l'égard de l'instrument juridique (recommandation) adopté par l'exécutif. La thèse a été soutenue qu'il aurait été plus opportun d'avoir recours à une « directive ». A ce sujet, le représentant de l'exécutif a invoqué l'article 189 du traité de Rome qui, dans son premier alinéa, stipule :

« Pour l'accomplissement de leur mission, et dans les conditions prévues au présent traité, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis. »

Le représentant de l'exécutif a soutenu que l'on ne peut recourir au règlement ou à la directive que s'ils sont expressément prévus par le traité.

Votre commission estime qu'aux arguments ci-dessus on peut opposer d'autres motifs juridiques desquels il est possible de conclure que, dans le cas à l'examen, on pourrait recourir à l'instrument juridique de la directive en se référant soit aux pouvoirs reconnus à l'exécutif par l'article 155, soit à l'article 49 du traité qui prévoit expressément que seront arrêtées, par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue de réaliser progressivement la libre circulation des travailleurs en éliminant les procédures, les pratiques administratives et les délais prévus par les législations des différents pays.

⁽¹⁾ Cf. doc. V/8/02210/64 déf. du 31 juillet 1964, § 85-90.

⁽²⁾ Cf. Conférence internationale du travail, 32^e session, *Compte rendu des travaux*, Genève, B.I.T. 1951, page 782.

⁽³⁾ Cf. Conférence internationale du travail, 45^e session, *Compte rendu des travaux*, Genève, B.I.T. 1962, pages 962 et suivantes.

⁽⁴⁾ Dans les autres langues, au lieu de « sentiment » on lit « giudizio » (italien), « Ansicht » (allemand), et « mening » (néerlandais).

Or, il faut considérer que la question à laquelle se réfère la recommandation se rattache précisément à la libre circulation des travailleurs. Pour que cette libre circulation puisse être réalisée, il est indispensable que les travailleurs migrants puissent avoir accès au logement. Il s'agit d'un préalable intimement lié à la libre circulation et donc susceptible de figurer au nombre des mesures mentionnées à l'article 49.

Il est vrai que l'article 49 renvoie au précédent article 48, mais dans celui-ci le « droit de demeures » est considéré comme un des éléments inhérents à la libre circulation des travailleurs.

Du reste, la Commission et le Conseil ont déjà traité de la question du logement pour les travailleurs migrants à l'article 11 du règlement n° 15 et aux articles 10 et 17, paragraphe 3, du règlement n° 38, alors que, dans une directive spéciale, on a prévu une série de mesures administratives à prendre dans le cadre des législations nationales pour permettre la libre circulation des travailleurs.

Au surplus, votre commission n'a pas estimé devoir demander à l'exécutif de renoncer à la recommandation et d'arrêter une directive et cela tant pour des raisons d'ordre pratique que pour ne pas retarder encore l'intervention communautaire dans un domaine aussi important.

Votre commission, se référant à la conclusion de la recommandation dans laquelle l'exécutif prie les gouvernements des États membres de lui faire rapport chaque année sur les mesures adoptées pour mettre la recommandation en œuvre ainsi que de leur application, des difficultés rencontrées, des données disponibles sur les logements des travailleurs qui se déplacent dans la Communauté et de leur famille, invite l'exécutif à remettre au Parlement, sur la base des rapports des États membres, son propre rapport à la fin de la première échéance d'un an, afin de lui permettre d'apprécier les résultats obtenus et, le cas échéant, de réexaminer l'opportunité de faire suivre la recommandation — si celle-ci se révélait inefficace — d'une directive plus impérative.

II — Examen du texte de la recommandation

9. Le document se compose de deux parties : premièrement, l'exposé des motifs qui ont amené l'exécutif à présenter le projet en discussion et, deuxièmement, le texte de la recommandation proposée. Y figurent également trois annexes reproduisant des passages de la Charte sociale et des recommandations n°s 97 et 115 de l'O.I.T. en la matière.

Le texte énumère les arguments juridiques et les faits sur lesquels se fonde la recomman-

dation, ainsi que les précédentes prises de position communautaires et internationales auxquelles l'exécutif a voulu très sagement se rallier.

Indépendamment de l'article 155 du traité, sur lequel se basent toutes les recommandations, la proposition en examen s'inspire de l'article 10 du règlement n° 38-64 du 25 mars 1964 relatif à libre circulation des travailleurs (publié au J.O. n° 62 du 17 avril 1964) qui sanctionne — comme l'avait déjà fait l'article 11 du précédent règlement n° 15 concernant la libre circulation — le principe de l'égalité des droits et des avantages pour les travailleurs migrants et les nationaux « pour tout ce qui concerne l'accès au logement ».

Bien que dans les législations des six pays soit exclue toute discrimination à l'égard des travailleurs migrants, les situations de fait révèlent souvent un comportement contraire des administrations locales et des organismes qui s'occupent du logement social.

Nous avons déjà fait allusion aux difficultés suscitées par une égalité effective des droits entre travailleurs nationaux et travailleurs étrangers, mais nous estimons opportun de revenir ici sur cette question. Pour remédier à ces difficultés, il ne suffit pas, en effet d'écartier les obstacles de caractère administratif, dus très souvent à l'ignorance des dispositions à appliquer, il est aussi nécessaire d'agir dans un sens dynamique en favorisant des initiatives qui extirpent le mal.

Accroître la proportion des logements sociaux par rapport aux logements ordinaires, intervenir par tous les moyens pour favoriser l'accès des travailleurs aux logements, éliminer les taudis auxquels l'exécutif fait courageusement allusion — il faut lui en donner acte — dans son document, c'est ce qu'il convient de faire pour atteindre le but fixé, à savoir, offrir aux travailleurs migrants la possibilité effective d'accéder à des logements qui soient vraiment des logements.

A cet égard, nous estimons utile de citer l'article 2 des principes généraux de la recommandation n° 115 de l'O.I.T. (1) :

« La politique nationale devrait viser à stimuler, dans le cadre de la politique générale en matière de logement, la construction de logements et d'installations collectives connexes, afin que tous les travailleurs et leur famille puissent disposer d'un logement adéquat et convenable et d'un milieu d'habitat approprié. Un certain degré de priorité devrait être accordé aux personnes dont les besoins sont les plus urgents. »

(1) Cf. document cité, page 964

Si nous rapprochons ce principe des données fournies précédemment en ce qui concerne l'évolution du rapport entre logements sociaux et logements en général, et si nous ajoutons à cela la hausse considérable des loyers à la suite notamment de la politique de libération des conditions de location, il nous apparaîtra, d'une part, urgent d'adopter une politique du logement qui s'insère dans un vaste contexte économique-social et, d'autre part, nécessaire de prendre des initiatives comme celles que prend actuellement la C.E.E. pour protéger les classes les plus durement touchées par la persistance de la situation actuelle.

Il est évident, en effet, que l'accroissement considérable des loyers compense l'augmentation, tout aussi considérable, des salaires enregistrée au cours de ces dernières années. Il est donc nécessaire de prendre des mesures de compensation en faveur des logements sociaux et, par conséquent, en faveur des logements pour les travailleurs migrants.

C'est ce que déclare en substance l'exécutif au paragraphe 4 de la recommandation :

« En conséquence, en dehors des mesures destinées à abolir les quelques discriminations qui pourraient encore subsister, une action impliquant un effort spécial en faveur du logement de ces travailleurs doit être entreprise par la Communauté pour appuyer et stimuler les efforts dans les États membres, en sorte que soit accordée une réelle égalité de chances, en matière d'attribution de logements, aux travailleurs provenant d'un autre pays de la Communauté, d'une part, et à ceux du pays d'accueil, d'autre part. »

10. Le document présenté par l'exécutif attire l'attention des États sur les mesures concrètes à prendre en faveur des travailleurs migrants. Il rattache étroitement ces mesures à la politique générale en matière de logement social et souligne la nécessité de ces mesures sur le plan social, économique et politique.

A cet effet, l'article 1 de la recommandation invite expressément les États membres à tenir compte des logements nécessaires pour les travailleurs migrants dans le calcul des besoins en logements sociaux.

Ce concept se rattache aux conclusions du paragraphe 32 du mémorandum de la commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape (Bruxelles, 24 octobre 1962). Évoquant la politique du logement, la commission note, en effet, dans ce paragraphe qu'il est nécessaire d'élaborer des propositions visant à « la coopération financière entre les États membres en faveur des logements des travailleurs se déplaçant dans la Communauté ».

11. L'exécutif consacre les points 2 et 5 de la recommandation aux problèmes financiers. D'une part, il souligne la nécessité pour les pouvoirs publics de procéder à un réexamen des programmes de financement des logements sociaux pour faire face aux besoins nouveaux qui se font sentir dans ce secteur. D'autre part, il indique, comme moyen permettant de surmonter les obstacles existants, la coopération financière entre les États membres, en vue de promouvoir la construction de logements par des organismes publics ou privés, afin de garantir le concours de capitaux à un taux d'intérêt réduit.

Il serait intéressant de se reporter encore une fois à la recommandation n° 115 de l'O.I.T. qui, dans ses articles 13 et 18, traite du financement des logements des travailleurs. Pour assurer un financement régulier et continu, elle recommande diverses mesures. Tout d'abord, il faudrait accorder des facilités pour les prêts, tant publics que privés, à un taux d'intérêt modéré, mais il faudrait en plus intervenir par des subventions, des allègements fiscaux et en développant les coopératives et les autres organismes à but non lucratif. Il faudrait favoriser l'accès à la propriété des travailleurs en leur concédant directement des prêts. Une autre proposition très intéressante est celle qui concerne les mesures à prendre pour favoriser l'épargne individuelle qui devrait à son tour être dirigée vers les investissements en faveur de la construction de logements pour les travailleurs.

La commission sociale attache une grande importance au problème du financement qui constitue la condition essentielle de la bonne réussite d'une politique des logements en faveur des travailleurs migrants. A l'appui de cette affirmation, on peut citer la prise de position figurant dans le rapport de M. Storch (1) :

« La commission recommande à l'exécutif d'examiner dans quelle mesure les crédits des fonds existants pourraient être affectés, par exemple, à l'octroi de crédits à taux d'intérêt réduits à la construction de logements familiaux pour les travailleurs migrants. En outre, la Commission de la C.E.E. devrait inviter les États membres à ouvrir dans le cadre d'accords bilatéraux des crédits spécialement affectés à la construction de logements en faveur des travailleurs qui, pour des raisons professionnelles, sont obligés de quitter leur lieu de résidence. »

Pour faciliter la solution du problème, la commission sociale est d'avis que l'on devrait pouvoir disposer de prévisions, continuellement mises à jour, sur les mouvements migratoires, notamment en ce qui concerne les travailleurs

1) Cf. document cité, paragraphe 29.

qui ont l'intention de résider pendant une longue période dans un pays de la Communauté, ce qui permettrait de déterminer les besoins en logements pour les travailleurs migrants.

12. Pour résoudre de façon réaliste la question du logement des travailleurs migrants, il faut favoriser les initiatives visant à construire des appartements à céder en location. Si, en effet, le travailleur national aspire à devenir propriétaire d'un appartement, cela apparaît difficile au travailleur immigré, à moins qu'il ne décide de rester toute sa vie dans le pays d'accueil.

13. Toujours sur la question du financement, la commission sociale estime opportun de répéter ce qu'elle a déjà dit dans le rapport Storch en ce qui concerne la nécessité pour l'exécutif de favoriser les accords financiers bilatéraux.

Pour compléter ce qu'il a dit au chapitre IX de l'exposé sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté en 1963 (doc. 35-III du 14 août 1964), l'exécutif devrait fournir des informations précises en ce qui concerne les initiatives déjà prises en matière de financement de logements pour les travailleurs migrants, indiquer les possibilités réelles et les instruments juridiques de nature à favoriser ce financement et donc en promouvoir l'application par les États ou les organismes intéressés.

La recommandation souligne justement que la pénurie de logements peut préparer le terrain à d'éventuelles discriminations. En effet, fait observer l'exécutif, la situation est au départ différente pour les nationaux que pour les étrangers, et ceci à l'avantage des premiers. Du reste, la disposition figurant à l'article 17 du règlement 38-64 qui prévoit que le travailleur migrant doit posséder un logement considéré décent pour les travailleurs nationaux, bien qu'elle soit juste, peut donner lieu peut-être à des interprétations restrictives qui en altèrent le contenu favorable aux travailleurs étrangers.

Si à ceci on ajoute la séparation du milieu, l'ignorance des dispositions locales et les difficultés linguistiques, on se rend compte que, l'adaptation étant déjà difficile, il est invraisemblable de croire que les travailleurs étrangers résoudront par eux-mêmes le problème du logement, si on ne leur prête pas assistance, et si on ne leur fournit pas des renseignements appropriés.

C'est à juste titre que la recommandation distingue la position adoptée à l'égard du logement par le travailleur isolé de celle du travailleur marié accompagné de sa famille, car les problèmes à résoudre sont évidemment différents. Certes, les difficultés d'ordre psychologique sont valables pour tous, mais elles sont plus accentuées pour les travailleurs mariés sans famille et pour les célibataires.

14. La commission sociale voit avec satisfaction que l'on a inclus dans la recommandation les travailleurs rapatriés ou réfugiés, en relation notamment avec le fait que le Conseil a presque toujours adopté une attitude négative à leur égard (1).

Il serait aussi souhaitable que l'on tienne compte également des apatrides qui, parmi tous ceux qui résident sur un territoire donné, sont les plus désavantagés sur le plan juridique..

La commission espère que, par la suite, on fera droit finalement à sa demande concernant les apatrides et que l'on tiendra compte de ceux-ci dans le texte définitif de la recommandation. D'ailleurs, à propos des réfugiés, le texte actuel est également un peu vague et la formule par trop indirecte.

La commission sociale estime que, pour des raisons d'équité, on ne doit pas faire de discriminations à l'égard des ressortissants de pays tiers, étant donné l'importance de l'immigration en provenance de ces pays au cours des dernières années. L'exécutif doit utiliser tous les moyens en son pouvoir pour éviter que se produisent de telles discriminations. On ne doit pas ignorer en effet que les travailleurs en provenance des pays tiers rencontrent souvent d'énormes difficultés d'adaptation en raison des différences de nature sociale et climatique.

15. Deux points fondamentaux de la recommandation de l'exécutif sont ceux qui se réfèrent aux conditions de logement et à l'information des travailleurs. En ce qui concerne le premier l'exécutif propose en effet au paragraphe 4 :

- « a) L'établissement d'une liste de mesures adoptées pour donner son plein effet à l'article 10 du règlement n° 38-64, notamment en vue de vérifier la disparition des discriminations directes ou indirectes dans les critères adoptés par les organes locaux responsables de l'établissement des listes dans l'octroi d'autres avantages pour l'accès au logement ;
- b) L'établissement d'un bilan des résultats acquis dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux tendant à améliorer le logement des travailleurs se déplaçant dans la Communauté. »

Une importance non moins grande revient à l'examen des conditions matérielles du logement pour lesquelles l'exécutif renvoie à l'énu-

(1) La situation des réfugiés s'est améliorée grâce à la déclaration que les représentants des gouvernements des États membres de la C.E.E., réunis au sein du Conseil, leur a consacrée le 25 mars 1964. Conformément à cette déclaration, les six pays s'engagent à accorder aux réfugiés « le traitement le plus favorable possible sur leur territoire ».

mération contenue dans la recommandation n° 115, aux articles 7-11 des propositions concernant les modalités d'application.

La question de l'information est également essentielle : au cours de l'enquête faite en 1960, à laquelle il a déjà été fait allusion, il est apparu que l'un des obstacles majeurs au développement d'une politique du logement en faveur des travailleurs migrants est leur manque d'information ; le rapport français déclarait (1) à ce propos qu'en définitive la solution du problème du logement dépendait en grande partie de l'initiative individuelle des travailleurs.

A cette nécessité de l'information se rattache la proposition formulée à l'article 8 de la recommandation qui stipule l'insertion dans le contrat de travail de clauses relatives aux conditions de logement, dans le cas où le logement est fourni par l'employeur.

La commission sociale estime qu'il faudrait éviter que le contrat de bail soit lié au contrat de travail. L'expérience a prouvé que ce fait était une source d'abus : en effet, à l'expiration du contrat de travail, le travailleur peut se trouver du même coup sans logement puisqu'il doit quitter le sien à bref délai. Pour éviter de tels abus, votre commission a invité l'exécutif à changer le texte du paragraphe 8 de la recommandation, dans lequel cette question est évoquée, en précisant que les clauses relatives au logement, qu'elles soient ou non insérées dans le contrat de travail, doivent être clairement spécifiées.

Cela ne veut pas dire que les employeurs ne peuvent pas et ne doivent pas contribuer à la solution du problème du logement, spécialement dans les régions où le besoin en main-d'œuvre étrangère est très grand et où il est une condition essentielle du développement. Dans ce domaine, tout le monde — c'est-à-dire les employeurs, qui tirent bien des avantages de la main-d'œuvre étrangère, et les pouvoirs publics — doit apporter sa contribution. L'essentiel est de coordonner les efforts faits aux différents niveaux.

16. La recommandation contient une lacune du fait qu'elle ne mentionne pas la possibilité, au moins future, d'une intervention communautaire directe. Cette remarque ne fait que reprendre l'idée exprimée par M. Levi Sandri au cours du colloque déjà mentionné lorsqu'il a déclaré, en se référant aux contacts qu'il avait eus avec les administrations nationales des six pays, qu'on avait « aboutis entre autres conclu-

sions à mettre en évidence qu'une intervention financière d'origine communautaire — quelle qu'en puisse être la source — serait, pour des raisons bien plus psychologiques que proprement financières, déterminante et permettrait seule de donner d'impulsion requise ».

Cette intervention pourrait se rattacher à la politique suivie par la Haute Autorité (1) et pourrait dès à présent être sérieusement prise en considération, compte tenu de la fusion des exécutifs européens. Les résultats enregistrés par la Haute Autorité dans le domaine de la construction de logements pour les travailleurs ont été considérables et un effort commun, notamment en faveur des travailleurs migrants, est non seulement possible mais encore souhaitable et nécessaire.

La commission sociale estime que l'exécutif devrait étudier la possibilité d'une intervention de la Banque européenne pour le financement des programmes de construction en faveur des travailleurs migrants.

Elle prend acte des récentes déclarations du représentant de l'exécutif sur les possibilités de financement de la construction sociale en faveur des travailleurs migrants à l'occasion de la prochaine révision du Fonds social (2).

17. En conclusion, on peut dire que la recommandation de l'exécutif de la C.E.E. est assurément opportune, mais qu'elle doit être considérée comme le premier pas, très important certes, d'une action qui devra guider à l'avenir toute la politique des logements sociaux. Il faut donner acte à l'exécutif de ce qu'il a vu exactement les données du problème car la recommandation n'est pas isolée mais se rattache à d'autres initiatives et à d'autres prises de position parmi lesquelles nous retiendrons, en raison de leur portée, les enquêtes même partielles effectuées par l'exécutif en 1960, le colloque de décembre 1963 sur la construction sociale et l'insertion du problème dans le programme d'action.

Il faut espérer que l'exécutif pourra donner une impulsion plus grande à cette question en intervenant avec ses moyens propres et en exploitant les instruments juridiques plus efficaces dont il dispose.

18. Sur la base de ces considérations, la commission sociale invite le Parlement à adopter la proposition de résolution suivante :

(1) Cf. doc. « C.E.C.A. 1952-1962 » Luxembourg, 1963, § 704-706

(2) Dans l'intervalle, la commission sociale a reçu de l'exécutif les propositions de règlements du Conseil tendant à accroître l'efficacité des interventions du Fonds social européen. Un rapport sera rédigé à ce propos par la commission sociale.

(1) Cf. doc. V/7/61, page 93.

Proposition de résolution

portant avis du Parlement européen sur le projet de recommandation de la Commission de la C.E.E. aux États membres concernant le logement des travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté

Le Parlement européen,

— vu le projet de recommandation de la Commission de la C.E.E. concernant le logement des travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (doc. 62, 1964-1965),

— vu le rapport de la commission sociale sur cette recommandation (doc. 2),

rappelle ses prises de position antérieures en la matière ;

affirme que le problème du logement des travailleurs migrants est un élément qui conditionne la libre circulation des travailleurs et qui répond à des exigences de caractère social et moral, eu égard notamment au maintien de l'unité de la famille ;

affirme en outre que ce problème doit être rattaché au problème plus vaste du logement social, pour lequel des programmes appropriés doivent être adoptés par les différents États et être considérés dans le cadre du programme économique communautaire 1966-1970,

considère que la recommandation en examen est un premier pas et exprime le vœu qu'il soit suivi d'autres initiatives efficaces de la Commission de la C.E.E.,

invite la Commission de la C.E.E. à lui soumettre un rapport sur la suite donnée par les États membres à la recommandation, en vue de déterminer les initiatives à prendre à l'avenir,

approuve le projet de recommandation présenté par la Commission de la C.E.E., sous réserve des observations formulées dans le rapport et de l'amendement suivant au paragraphe 8 du projet de recommandation :

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DE LA C.E.E

TEXTE MODIFIÉ

8. Logements fournis par l'employeur

- a) Dans le cas où le logement est fourni par l'employeur, *l'insertion de clauses dans le contrat de travail, relatives aux conditions de logement.* Ces clauses préciseront, outre le lieu et la nature du logement, le montant du loyer et des charges, les conditions dans lesquelles le bail est résilié ou la cessation

8 Logements fournis par l'employeur

- a) Dans le cas où le logement est fourni par l'employeur, **les clauses relatives aux conditions de logement doivent être clairement spécifiées, qu'elles soient rattachées ou non, ou bien annexées au contrat de travail.** Ces clauses préciseront, outre le lieu et la nature du logement, le montant du loyer et des

de l'occupation du logement peut être exigée, en particulier à l'expiration du contrat de travail (délai de préavis). De même, il est souhaitable que soient assurées des garanties relatives au respect de la vie privée des travailleurs, surtout dans le cas de logements collectifs, dont les règles de discipline éventuellement imposées devront être annexées au contrat de travail.

- b) L'adoption *dans les contrats de travail de clauses types* concernant les conditions de logement visées au paragraphe a) ci-dessus.

charges, les conditions dans lesquelles le bail est résilié ou la cessation de l'occupation du logement peut être exigée, en particulier à l'expiration du contrat de travail (délai de préavis). De même, il est souhaitable que soient assurées des garanties relatives au respect de la vie privée des travailleurs, surtout dans le cas de logements collectifs, dont les règles de discipline éventuellement imposées devront être annexées au contrat de travail.

- b) L'adoption **de clauses types, éventuellement rattachées au contrat de travail**, concernant les conditions de logement visées au paragraphe a) ci-dessus.

