

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



**Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-abri
(FEANTSA) c. France**

Réclamation n° 39/2006

RAPPORT AU COMITE DES MINISTRES

Strasbourg, 4 février 2008

Introduction

1. En application de l'article 8§2 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole »), le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne (« le Comité ») transmet au Comité des Ministres son rapport¹ relatif à la réclamation n° 39/2006. Le rapport contient la décision du Comité sur le bien-fondé de la réclamation (adoptée le 5 décembre 2007). La décision sur la recevabilité (adoptée le 19 mars 2007) figure en annexe.
2. Le Protocole est entré en vigueur le 1er juillet 1998. Il a été ratifié par la Belgique, la Croatie, Chypre, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal et la Suède. Par ailleurs, la Bulgarie et la Slovénie sont également liées par cette procédure en application de l'article D de la Charte sociale révisée de 1996.
3. Le Comité a fondé sa procédure sur les dispositions du Règlement du 29 mars 2004 adopté par le Comité lors de sa 201^e session et révisé le 12 mai 2005 lors de sa 207^e session.
4. Il est rappelé qu'en application de l'article 8§2 du Protocole, le présent rapport ne sera rendu public qu'après l'adoption d'une résolution par le Comité des Ministres ou au plus tard à l'issue d'une période de quatre mois après sa transmission au Comité des Ministres, c'est-à-dire le 5 juin 2008.

¹ Ce rapport peut subir des retouches de forme.

DECISION SUR LE BIEN-FONDE

5 décembre 2007

**Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-abri
(FEANTSA)
c. France**

Réclamation n° 39/2006

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 226^è session où siégeaient :

Mme Polonca KONČAR, Présidente
MM. Andrzej SWIATKOWSKI, Premier Vice-Président
Tekin AKILLIOĞLU, Second Vice-Président
Jean-Michel BELORGEY, Rapporteur Général
Alfredo BRUTO DA COSTA
Nikitas ALIPRANTIS
Stein EVJU
Mme Csilla KOLLONAY LEHOCZKY
MM. Lucien FRANCOIS
Lauri LEPPIK
Colm O'CONNOR
Mmes Monika SCHLACHTER
Birgitta NYSTROM

Assisté de M. Régis Brillat, Secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne,

Après avoir délibéré le 18 septembre 2007 et les 4 et 5 décembre 2007 ;

Sur la base du rapport présenté par M. Tekin Akillioğlu,

Rend la décision suivante adoptée à cette dernière date :

PROCEDURE

1. La réclamation déposée par la Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-abri (« la FEANTSA ») a été enregistrée le 2 novembre 2006. Le Comité a déclaré la réclamation recevable le 19 mars 2007.
2. En application de l'article 7§§1 et 2 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole ») et de la décision du Comité sur la recevabilité de la réclamation, le Secrétaire exécutif a adressé le 21 mars 2007 le texte de la décision sur la recevabilité au Gouvernement français (« le Gouvernement ») à la FEANTSA, ainsi qu'à la Confédération européenne des Syndicats (CES), l'Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE) et à l'Organisation internationale des Employeurs (OIE), et le 26 mars 2007 aux Etats parties au Protocole et aux Etats ayant ratifié la Charte révisée et ayant fait une déclaration en application de son article D§2.
3. En application de l'article 31§1 du Règlement, le Comité a fixé au 18 mai 2007 le délai pour la présentation du mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé. A la demande du Gouvernement français d'un délai supplémentaire, le délai a été prorogé jusqu'au 1 juin 2007. Le mémoire a été enregistré le 1 juin 2007.
4. Conformément à l'article 31§2 du Règlement, le Président a fixé au 31 août 2007 la date limite à laquelle la FEANTSA pouvait présenter sa réplique au mémoire du Gouvernement. Ladite réplique a été enregistrée le 30 août 2007.
5. Le Comité avait fixé au 18 mai 2007 l'échéance pour que les Etats parties au Protocole ainsi que la CES, l'UNICE et l'OIE présentent d'éventuelles observations. La CES a soumis des observations le 16 mai 2007. Elle soutient la réclamation de la FEANTSA. La Finlande a soumis une première série d'observations le 25 mai 2007, puis des observations complémentaires le 6 septembre 2007. Elle réfute la réclamation de la FEANTSA.
6. Lors de sa 221^e session (19 – 23 mars 2007), le Comité a décidé, conformément à l'article 33§1 de son Règlement, d'organiser une audition commune avec les représentants des parties aux réclamations collectives Mouvement ATD Quart Monde c. France, réclamation n° 33/2006 et Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-abri (FEANTSA) c. France, réclamation n° 39/2006 et avait fixé le 25 juin 2007 comme date pour l'audition.
7. En raison de la prolongation du délai pour la présentation du mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé, la date de l'audition a été reportée.
8. L'audition publique s'est déroulée au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 17 septembre 2007.

9. La Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-abri (FEANTSA) était représentée par:

M. Robert ALDRIDGE, Président,

M. André GACHE Président de la FAPIL (Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement), membre de la FEANTSA,

M. Marc UHRY, expert en droit au logement, FEANTSA,

et M. Claude CAHN, expert externe.

10. Le Mouvement International ATD Quart Monde était représenté par :

M. Paul BOUCHET, Conseiller d'Etat honoraire et ancien Président du Mouvement ATD Quart Monde,

Mme Cécile REINHARDT, militante ATD Quart Monde,

et Mme Madeleine WEISS, habitante du terrain d'aviation de Kaltenhouse.

11. Le Gouvernement français était représenté par :

Mme Anne-Françoise TISSIER, Sous-directrice des droits de l'Homme, Ministère des affaires étrangères, Direction des affaires juridiques,

Mme Marianne ZISS, Rédactrice, Ministère des affaires étrangères, Direction des affaires juridiques, Sous-direction des droits de l'Homme,

Mme Hélène DADOU, Sous-directrice des interventions urbaines et de l'habitat, Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Service de l'habitat,

et M. François FASSY, Chef du bureau de la lutte contre les exclusions, Ministère du travail des relations sociales et de la solidarité, Direction générale de l'action sociale, Sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions.

12. En application de l'article 33§4 de son Règlement, le Comité a invité la CES, qui a fait connaître qu'elle souhaitait intervenir à l'appui des réclamations, à participer à l'audition. La CES a cependant informé le Comité qu'elle était empêchée.

13. En application de l'article 33§4 de son Règlement, le Comité a invité le gouvernement finlandais, qui a fait connaître qu'il souhaitait intervenir en vue

du rejet de la réclamation FEANTSA c. France, à participer à l'audition. Le Gouvernement finlandais était représenté par :

M. Arto KOSONEN Agent du Gouvernement auprès du Comité Directeur, Ministère des Affaires étrangères, Service juridique,

et M. Peter FREDRIKSSON, Conseiller principal, Ministère de l'Environnement, Service du Logement et des Bâtiments

14. Le Comité a entendu les interventions de Mme Reinhardt, M. Bouchet, M. Aldridge, M. Uhry, Mme Tissier et M. Kosonen ainsi que les réponses aux questions posées par les membres du Comité.

15. A l'issue de l'audition, le Comité a accordé au Gouvernement un délai pour répondre à certaines de ses questions.

16. Les réponses ont été enregistrées le 3 octobre 2007 et communiquées à ATD Quart Monde et à la FEANTSA.

CONCLUSIONS DES PARTIES

a) L'organisation auteur de la réclamation

17. La FEANTSA demande au Comité de conclure à la violation par la France de l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée au motif que la France ne garantit pas un droit au logement effective pour ses résidents. En particulier, elle considère que les mesures en place pour réduire le nombre de sans-abri sont insuffisantes, que la construction de logements sociaux est également insuffisante, qu'une partie significative des ménages vit dans des mauvaises conditions de logement, notamment en ce qui concerne la salubrité et le surpeuplement, et soutient que la mise en oeuvre de la législation sur la prévention des expulsions présente des dysfonctionnements. La FEANTSA allègue aussi que le système d'attribution des logements sociaux et les voies de recours y afférant ne fonctionnent pas de manière appropriée et qu'il y a une discrimination dans l'accès au logement qui concerne les immigrés.

b) Le Gouvernement défendeur

18. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas violation de l'article 31 de la Charte révisée relatif au droit au logement. Il considère que cette disposition impose seulement aux Etats de « prendre des mesures », non d'obtenir des « résultats », et estime que les multiples textes de loi, politiques et plans en faveur du logement mis en place par les autorités démontrent que la France respecte cette disposition. Dès lors, il demande au Comité de rejeter la réclamation collective présentée par la FEANTSA pour défaut de fondement.

LE DROIT INTERNE PERTINENT

19. Les principaux textes juridiques relatifs au logement auxquels se réfèrent les parties concernent les aspects suivants :

- a) Le fondement juridique du droit au logement
- b) Le droit à un logement décent
- c) Le droit à un logement salubre
- d) La lutte contre les expulsions
- e) La réduction de l'état de sans-abri et l'hébergement d'urgence
- f) L'hébergement d'insertion
- g) La construction de logements sociaux
- h) Les modalités d'attribution des logements sociaux
- i) Les voies de recours en matière d'attribution de logements sociaux
- j) Les aides pour l'accès et le maintien dans le logement
- k) L'interdiction de la discrimination dans l'accès au logement.

a) Le fondement juridique du droit au logement

20. **Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs:**

«Article 1^{er} Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent.

L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales [...]. »

21. **Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement:**

« Article 1 : Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. »

22. **Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 du Conseil constitutionnel au sujet de la loi relative à la diversité de l'habitat:**

« Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle » et « qu'il incombe tant au législateur qu'au Gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en œuvre de cet objectif à valeur constitutionnelle ».

23. **Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, codifié à l'article L.115-2 du Code de l'action sociale et des familles :**

« Article 1 : La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.

Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions.

Ils prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides. [...]. »

b) Le droit à un logement décent

24. Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs:

«Article 6 : Le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation. »

25. Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains :

«Article 3 : Le logement comporte les éléments d'équipement et de confort suivants :

- 1. Une installation permettant un chauffage normal, munie des dispositifs d'alimentation en énergie et d'évacuation des produits de combustion et adaptée aux caractéristiques du logement. [...]*
- 2. Une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires ;*
- 3. Des installations d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes empêchant le refoulement des odeurs et des effluents et munies de siphon ;*
- 4. Une cuisine ou un coin cuisine aménagé de manière à recevoir un appareil de cuisson et comprenant un évier raccordé à une installation d'alimentation en eau chaude et froide et à une installation d'évacuation des eaux usées ;*
- 5. Une installation sanitaire intérieure au logement comprenant un w.-c., séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas, et un équipement pour la toilette corporelle, comportant une baignoire ou une douche, aménagé de manière à garantir l'intimité personnelle, alimenté en eau chaude et froide et muni d'une évacuation des eaux usées. L'installation sanitaire d'un logement d'une seule pièce peut être limitée à un w.-c. extérieur au logement à condition que ce w.-c. soit situé dans le même bâtiment et facilement accessible ;*
- 6. Un réseau électrique permettant l'éclairage suffisant de toutes les pièces et des accès ainsi que le fonctionnement des appareils ménagers courants indispensables à la vie quotidienne.*

c) Le droit à un logement salubre

26. Code de la santé publique:

«Article L.1331-22 : Les caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur et autres locaux par nature impropres à l'habitation ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux. »

«Article L.1331-23 : Des locaux ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux, dans des conditions qui conduisent manifestement à leur suroccupation. »

d) La lutte contre les expulsions

27. Loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs :

«Article 24 : Toute clause prévoyant la résiliation de plein droit du contrat de location pour défaut de paiement du loyer ou des charges aux termes convenus ou pour non versement du dépôt de garantie ne produit effet que deux mois après un commandement de payer demeuré infructueux.

A peine d'irrecevabilité de la demande, l'assignation aux fins de constat de la résiliation est notifiée à la diligence de l'huissier de justice au représentant de l'Etat dans le département, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, au moins deux mois avant l'audience, afin qu'il saisisse, en tant que de besoin, les organismes dont relèvent les aides au logement, le Fonds de solidarité pour le logement ou les services sociaux compétents.

Le juge peut, même d'office, accorder des délais de paiement [...] »

28. Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution:

« Article 61 : Sauf disposition spéciale, l'expulsion ou l'évacuation d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux. [...] »

« Article 62 : Si l'expulsion porte sur un local affecté à l'habitation principale de la personne expulsée ou de tout occupant de son chef, elle ne peut avoir lieu, [...] qu'à l'expiration d'un délai de deux mois qui suit le commandement. [...]

Le juge qui ordonne l'expulsion [...] peut, même d'office, décider que l'ordonnance ou le jugement sera transmis, par les soins du greffe, au représentant de l'Etat dans le département, en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Dès le commandement d'avoir à libérer les locaux à peine de suspension du délai avant l'expiration duquel l'expulsion ne peut avoir lieu, l'huissier de justice chargé de l'exécution de la mesure d'expulsion doit en informer le représentant de l'Etat dans le département en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental visé à l'alinéa précédent. »

29. Code de la construction et de l'habitation:

« Article L.613-3 : Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu des articles précédents, il doit être sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er novembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille. »

30. Circulaire UHC/IUH 1 n° 2005-32 du 11 mai 2005 relative à la prévention des expulsions locatives:

« La prévention des expulsions est un axe prioritaire de la politique du gouvernement dans la lutte contre les exclusions. »

e) La réduction de l'état de sans-abri (et l'hébergement d'urgence)

31. Code de l'action sociale et des familles:

« Article L.345-2 : Dans chaque département est mis en place, à l'initiative du représentant de l'Etat dans le département, un dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté, fonctionnant en permanence tous les jours de l'année et pouvant être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.

Ce dispositif a pour mission :

1° D'évaluer l'urgence de la situation de la personne ou de la famille en difficulté ;

2° De proposer une réponse immédiate en indiquant notamment l'établissement ou le service dans lequel la personne ou la famille intéressée peut être accueillie, et d'organiser sans délai une mise en œuvre effective de cette réponse, notamment avec le concours des services publics ;

3° De tenir à jour l'état des différentes disponibilités d'accueil dans le département. [...] »

32. Loi n°94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat :

« Article 21 (modifié par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007) : Un plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri est établi dans chaque département [...] et élaboré par le représentant de l'Etat en association avec les collectivités territoriales et leurs groupements dotés de la compétence en matière de logement [...]

Le plan départemental analyse les besoins et prévoit les capacités d'hébergement d'urgence à offrir dans des locaux présentant des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine.

La capacité à atteindre est au minimum d'une place par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 50 000 habitants et pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Cette capacité est portée à une place par tranche de 1 000 habitants dans toutes les communes qui sont comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants. [...] »

f) L'hébergement d'insertion

33. Code de l'action sociale et des familles:

« Article L.345-1 : Bénéficiaire, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. »

g) La construction de logements sociaux

34. Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale:

« Article 87 : Compte non tenu du programme national de rénovation urbaine prévu par les articles 6 à 9 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 500 000 logements locatifs sociaux seront financés, au cours des années 2005 à 2009, selon la programmation suivante :

ANNÉES	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Logements financés par des prêts locatifs à usage social et des prêts locatifs aidés d'intégration.....	58 000	63 000	63 000	63 000	63 000	310 000
Logements financés par des prêts locatifs sociaux.....	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
Logements construits par l'association agréée prévue à l'article 116 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001).....	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Totaux.....	90 000	100 000	100 000	105 000	105 000	500 000

« Article 107 : Afin de financer la réhabilitation de 200 000 logements à loyers conventionnés ou réglementés et de contribuer à la remise sur le marché de logements vacants, des crédits sont ouverts par les lois de finances des années 2005 à 2009, destinés à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, en supplément de ceux qui correspondent à son activité régulière. Ces crédits s'élèvent aux montants suivants (valeur 2004) :

1° A 70 millions d'euros en autorisations de programme en 2005 et à 140 millions d'euros en autorisations d'engagement pour chacune des quatre années suivantes ;

2° En crédits de paiement, à 70 millions d'euros en 2005 et à 140 millions d'euros pour chacune des quatre années suivantes. »

35. Décret n°2005-1243 du 29 septembre 2005 instituant un comité interministériel et un délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements:

« Article 1 : Il est créé un comité interministériel pour le développement de l'offre de logements. [...] »

Le comité fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de développement de l'offre de logements. Il traite des différents aspects de cette politique, et en particulier de la politique de mobilisation de la ressource foncière. »

«Article 2 : Un délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements est placé auprès du ministre chargé du logement. [...] »

36. Code de la construction et de l'habitation

« Article L302-5 (modifié par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007) : Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. En sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été adopté.

A compter du 1er janvier 2008, ces dispositions s'appliquent également, dans les conditions prévues au premier alinéa, aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. Le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 est opéré à compter du 1er janvier 2014.[...] »

« Article L302-6 (modifié par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007) : Dans les communes situées dans les agglomérations visées par la présente section, les personnes morales, propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux au sens de l'article L. 302-5, sont tenues de fournir au préfet, chaque année avant le 1er juillet, un inventaire par commune des logements sociaux dont elles sont propriétaires ou gestionnaires au 1er janvier de l'année en cours. [...] »

« Article L302-7 (modifié par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007) : A compter du 1er janvier 2002, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées à l'article L. 302-5, à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue par l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales lorsque le nombre des logements sociaux y excède 15 % des résidences principales.

Ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

Le prélèvement n'est pas effectué s'il est inférieur à la somme de 3 811,23 euros. »

37. Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement:

« Article 2, créé par l'article 65, Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les mesures destinées à permettre aux

personnes mentionnées à l'article 1er d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques font l'objet, dans chaque département, d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. »

« Article 3 modifié par la Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 art. 60 I : Le plan départemental est élaboré et mis en œuvre par l'Etat et par le département. Ils y associent les communes ou leurs groupements ainsi que les autres personnes morales concernées, notamment les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, les caisses d'allocations familiales, les caisses de mutualité sociale agricole, les distributeurs d'eau et d'énergie, les opérateurs de services téléphoniques, les bailleurs publics ou privés et les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Le plan est établi pour une durée minimale de trois ans. [...] »

« Article 4 modifié par la Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 art. 60 II: Le plan départemental est établi à partir d'une évaluation territorialisée qualitative et quantitative des besoins qui tient compte du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat. A cet effet, il précise les besoins résultant de l'application de l'article 1er en distinguant les situations des personnes ou des familles dont la difficulté d'accès ou de maintien dans un logement provient de difficultés financières ou du cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale.

Il doit accorder une priorité aux personnes et familles sans aucun logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement, dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés.

Le plan désigne les instances locales auxquelles sont confiées l'identification des besoins mentionnés au premier alinéa du présent article et, le cas échéant, la mise en œuvre de tout ou partie des actions du plan. La délimitation du périmètre de compétence de ces instances doit tenir compte des structures de coopération intercommunale compétentes en matière d'urbanisme et de logement créées en application des dispositions de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales.

Il fixe, par secteur géographique, en tenant compte des programmes locaux de l'habitat et des bassins d'habitat, les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes et familles visées par le plan la mise à disposition durable d'un logement et garantir la mixité sociale des villes et des quartiers. A cette fin, il définit les mesures adaptées concernant :

- a) Le suivi des demandes de logement des personnes et familles visées par le plan ;*
- b) La création ou la mobilisation d'une offre supplémentaire de logements conventionnés ;*
- c) Les principes propres à améliorer la coordination des attributions prioritaires de logements ;*
- d) La prévention des expulsions locatives, ainsi que les actions d'accompagnement social correspondantes [...]*

e) Le logement des personnes placées dans des hébergements temporaires ou des logements de transition ;

f) La contribution des fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan ;

g) Le repérage des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, et les actions de résorption correspondantes, ainsi que des logements considérés comme non décentes à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement. [...] »

h) Les modalités d'attribution des logements sociaux

38. Code de la construction et de l'habitation :

« Article L.411 (inséré par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998) : La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers. »

« Article L.441 : L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées.

L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers.

Les collectivités territoriales concourent, en fonction de leurs compétences, à la réalisation des objectifs mentionnés aux alinéas précédents.

Les bailleurs sociaux attribuent les logements locatifs sociaux dans le cadre des dispositions de la présente section.

L'Etat veille au respect des règles d'attribution de logements sociaux. »

« Article L.441-1 : Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 441-2-6 détermine les conditions dans lesquelles les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci sont attribués par ces organismes. Pour l'attribution des logements, ce décret prévoit qu'il est tenu compte notamment du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs. Il est également tenu compte, pour l'attribution d'un logement, de l'activité professionnelle des membres du ménage lorsqu'il s'agit d'assistants maternels ou d'assistants familiaux agréés.

Ce décret fixe des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements, notamment au profit :

- a) De personnes en situation de handicap ou de familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;
- b) De personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ;
- c) De personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;

d) *De personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée.*

Ce décret fixe les conditions dans lesquelles le maire de la commune d'implantation des logements est consulté sur les principes régissant ces attributions et sur le résultat de leur application.

Ce décret détermine également les limites et conditions dans lesquelles les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, contracter des obligations de réservation pour les logements mentionnés à l'alinéa précédent, lors d'une mise en location initiale ou ultérieure. Lorsque ces conventions de réservation ne respectent pas les limites prévues au présent alinéa, elles sont nulles de plein droit.

Il fixe les conditions dans lesquelles ces conventions de réservation sont conclues, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, accordés par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale. Il prévoit que ces obligations de réservation sont prolongées de cinq ans lorsque l'emprunt contracté par le bailleur et garanti par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale est totalement remboursé. [...]»

Ce décret détermine également les limites et conditions de réservation des logements par le représentant de l'Etat dans le département au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.

Le représentant de l'Etat dans le département peut, par convention, déléguer au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie, au titre du précédent alinéa, sur le territoire de la commune ou de l'établissement.

Cette convention fixe les engagements du délégataire en vue de la mise en œuvre du droit au logement, les modalités d'évaluation annuelle de la délégation ainsi que les conditions de son retrait en cas de non-respect de ses engagements par le délégataire.

S'il constate, au terme de l'année écoulée, que les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ne sont pas respectés, le représentant de l'Etat peut, après mise en demeure restée sans suite pendant trois mois, se substituer au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale pour décider directement de la réservation des logements.

«Article L.441-1-1 : L'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat et disposant d'un programme local de l'habitat adopté peut proposer aux organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le ressort territorial de cet établissement de conclure pour trois ans un accord collectif intercommunal.

Cet accord, qui doit respecter la mixité sociale des villes et des quartiers et tenir compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles constituant le patrimoine des différents organismes, définit :

- pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, notamment aux personnes et familles mentionnées au deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dont les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ;

- les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre et au suivi de cet engagement annuel.

Cet accord est soumis pour avis au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Si cet

avis n'a pas été rendu dans un délai de deux mois à compter de la transmission de l'accord, il est réputé favorable.

L'accord collectif intercommunal prévoit la création d'une commission de coordination présidée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette commission est composée du représentant de l'Etat dans le département, des maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, de représentants des bailleurs sociaux présents dans le ressort territorial de l'établissement public de coopération intercommunale, de représentants du département, de représentants de tout organisme titulaire de droits de réservation et de représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées qui œuvrent dans le département. Cette commission a pour mission d'examiner les dossiers des demandeurs de logement social concernés par l'accord collectif intercommunal. Sans se substituer aux décisions des commissions d'attribution prévues à l'article L. 441-2, la commission de coordination émet des avis quant à l'opportunité d'attribuer un logement dans le parc social situé dans le ressort territorial de l'établissement public. La commission se dote d'un règlement intérieur. [...] »

« Article L.441-2 : Il est créé, dans chaque organisme d'habitations à loyer modéré, une commission d'attribution chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif composée de six membres qui élisent en leur sein un président. [...] »

La commission exerce sa mission d'attribution des logements locatifs dans le respect des objectifs fixés à l'article L. 441 et des priorités définies aux premier à septième alinéas de l'article L. 441-1 en faveur des personnes défavorisées et de celles qui rencontrent des difficultés de logement.

Elle comprend, selon des modalités définies par décret, un représentant désigné par des associations préalablement agréées par le représentant de l'Etat dans le département, à l'exception de tout gestionnaire ou bailleur de logements destinés à des personnes défavorisées, et qui mènent des actions d'insertion ou en faveur du logement des personnes défavorisées sur le territoire où sont implantés les logements attribués. Ce représentant dispose d'une voix consultative dans le cadre des décisions d'attribution de la commission. [...] »

« Article L.441-2-1 : Les demandes d'attribution de logements sociaux sont faites auprès de services, organismes ou personnes morales dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Chaque demande fait l'objet d'un enregistrement départemental unique. Un numéro départemental est obligatoirement communiqué au demandeur par le service, l'organisme ou la personne morale qui a reçu la demande dans le délai maximum d'un mois à compter du dépôt de ladite demande. [...] Sont également communiqués au demandeur les délais mentionnés à l'article L. 441-1-4 à partir desquels il peut saisir la commission de médiation prévue à l'article L. 441-2-3, ainsi que les modalités de cette saisine.

Ce système d'enregistrement, géré conjointement par l'Etat et les bailleurs sociaux disposant de logements locatifs sociaux dans le département, a pour objet de garantir les droits du demandeur et d'assurer l'examen prioritaire des demandes qui n'ont pu être satisfaites dans les délais prévus à l'article L. 441-1-4. [...] »

« Article L.441-2-2 : Tout rejet d'une demande d'attribution doit être notifié par écrit au demandeur, dans un document exposant le ou les motifs du refus d'attribution. »

« Article L.441-2-3-2 (inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007) : Le représentant de l'Etat dans le département, en concertation avec les organismes, les associations et les autorités publiques concourant à la

réalisation des objectifs de la politique d'aide au logement dans le département, assure l'accès des personnes visées aux premier et deuxième alinéas du II de l'article L..441-2-3 aux informations relatives à la mise en œuvre du droit au logement. »

«Article L.641-1 : Sur proposition du service municipal du logement et après avis du maire, le représentant de l'Etat dans le département peut procéder, par voie de réquisition, pour une durée maximum d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés, en vue de les attribuer aux personnes mentionnées à l'article L. 641-2.

Ce pouvoir s'étend à la réquisition totale ou partielle des hôtels, pensions de famille et locaux similaires, à l'exception des hôtels et pensions de famille affectés au tourisme.

A titre transitoire, le représentant de l'Etat dans le département peut, après avis du maire, exercer le droit de réquisition prévu au présent article dans toutes les communes où sévit une crise du logement. »

«Article L. 641-2: Sont seules susceptibles de bénéficier des dispositions du présent titre :

Les personnes dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes ;

Les personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire définitive ordonnant leur expulsion est intervenue. »

«Article L.642-1: Afin de garantir le droit au logement, le représentant de l'Etat dans le département peut réquisitionner, pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, des locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux et qui sont vacants depuis plus de dix-huit mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées. »

«Article R.441-1 : Les organismes d'habitations à loyer modéré attribuent les logements visés à l'article L. 441-1 aux bénéficiaires suivants :

1° Les personnes physiques de nationalité française et les personnes physiques admises à séjourner régulièrement sur le territoire français [...] dont les ressources n'excèdent pas des limites fixées pour l'ensemble des personnes vivant au foyer, compte tenu des personnes à charge »

«Article R.441-5 : Les bénéficiaires des réservations de logements prévues au deuxième alinéa de l'article L. 441-1 peuvent être l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale, les employeurs, les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, les chambres de commerce et d'industrie et les organismes à caractère désintéressé.

Toute convention de réservation de logement établie en application dudit alinéa est communiquée au préfet du département de l'implantation des logements réservés.

Les conventions comportent indication du délai dans lequel le réservataire propose des candidats à l'organisme ainsi que des modalités d'affectation du logement à défaut de proposition au terme de ce délai.

Le total des logements réservés aux collectivités territoriales, aux établissements publics les groupant et aux chambres de commerce et d'industrie en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts ne peut globalement représenter plus de 20 % des logements de chaque programme.

Le préfet peut exercer le droit de réservation qui lui est reconnu par l'alinéa 3 de l'article L. 441-1 lors de la première mise en location des logements ou au fur et à mesure qu'ils se libèrent. La réservation donne lieu à une convention

avec l'organisme d'habitations à loyer modéré. A défaut, elle est réglée par arrêté du préfet.

Le total des logements réservés par le préfet au bénéfice des personnes prioritaires ne peut représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme, dont 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat. Un arrêté du préfet peut, à titre exceptionnel, déroger à ces limites pour une durée déterminée, pour permettre le logement des personnels chargés de mission de sécurité publique ou pour répondre à des besoins d'ordre économique. [...] »

39. Circulaire du 17 janvier 2005 prise en application de l'article 60 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales sur les possibilités de délégation des réservations préfectorales de logements locatifs sociaux:

« l'Etat doit rester le garant final du droit au logement. [Il ne devra être procédé à] la délégation du contingent [de réservation] que si [...] cette dernière apportera, au service du logement des plus défavorisés, une efficacité au moins équivalente à celle de la gestion directe du contingent »

40. Circulaire UHC/FB 3 n° 2006-90 du 12 décembre 2006 relative aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les HLM et des nouvelles aides de l'Etat en secteur locatif qui prévoit le barème applicable pour l'attribution d'un logement social :

CATÉGORIE DE MÉNAGES	PARIS et communes limitrophes (en euros)	ILE-de-FRANCE hors Paris et communes limitrophes (en euros)	AUTRES RÉGIONS (en euros)
1	18 463 €	18 463 €	16 052 €
2	27 593 €	27 593 €	21 435 €
3	36 172 €	33 169 €	25 778 €
4	43 187 €	39 730 €	31 119 €
5	51 382 €	47 033 €	36 608 €
6	57 819 €	52 926 €	41 256 €
Par personne supplémentaire	6 442 €	5 897 €	4 602 €

41. Code de l'urbanisme:

«Article L.121-1 : Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer [...] :

2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ; »

i) Les voies de recours

42. Code de la construction et de l'habitation :

«Article L.300-1(inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007) : Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. »

«Article L.441-1-4 : Après avis du comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, des établissements publics de coopération intercommunale ayant conclu un accord mentionné à l'article L. 441-1-1 et des représentants des bailleurs sociaux dans le département, un arrêté du représentant de l'Etat dans le département détermine, au regard des circonstances locales, les délais à partir desquels les personnes qui ont déposé une demande de logement locatif social peuvent saisir la commission de médiation prévue à l'article L. 441-2-3. »

«Article L.441-2-3 (modifié par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007)

I. - Dans chaque département est créée, avant le 1er janvier 2008, auprès du représentant de l'Etat dans le département, une commission de médiation présidée par une personnalité qualifiée qu'il désigne.

Dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, cette commission est composée à parts égales :

- 1° De représentants de l'Etat ;
- 2° De représentants du département, des établissements publics de coopération intercommunale visés à l'article L. 441-1-1 et des communes ;
- 3° De représentants des organismes bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale, œuvrant dans le département ;
- 4° De représentants des associations de locataires et des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.

II. - La commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4.

Elle peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Elle peut également être saisie, sans condition de délai, lorsque le demandeur est logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap.

Le demandeur peut être assisté par une association dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou une association de défense des personnes en situation d'exclusion et agréée par le représentant de l'Etat dans le département.

La commission reçoit notamment du ou des bailleurs chargés de la demande tous les éléments d'information sur la qualité du demandeur et les motifs invoqués pour expliquer l'absence de proposition.

Dans un délai fixé par décret, la commission de médiation désigne les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence. Elle détermine pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques de ce logement. Elle notifie par écrit au demandeur sa décision qui doit être motivée. Elle peut faire toute proposition d'orientation des demandes qu'elle ne juge pas prioritaires.

La commission de médiation transmet au représentant de l'Etat dans le département la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement

Après avis des maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l'accord collectif intercommunal ou départemental, le représentant de l'Etat dans le département désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. Le représentant de l'Etat dans le département définit le périmètre au sein duquel ces logements doivent être situés. Il fixe le délai dans lequel l'organisme bailleur est tenu de loger le demandeur. Cette attribution s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'Etat dans le département. [...]

Les personnes auxquelles une proposition de logement a été adressée reçoivent du représentant de l'Etat dans le département une information écrite relative aux dispositifs et structures d'accompagnement social présents dans le département.

En cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, le représentant de l'Etat dans le département procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins de celui-ci sur ses droits de réservation. [...]

III. - La commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande. [...]

IV. - Lorsque la commission de médiation est saisie d'une demande de logement dans les conditions prévues au II et qu'elle estime que le demandeur est prioritaire mais qu'une offre de logement n'est pas adaptée, elle transmet au représentant de l'Etat dans le département cette demande pour laquelle doit être proposé un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. [...] »

«Article L.441-2-3-1(inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007):

I. - Le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence et qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par décret, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou son relogement.

Le demandeur peut être assisté par une association dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou une association de défense des personnes en situation d'exclusion et agréée par le représentant de l'Etat dans le département.

Ce recours est ouvert à compter du 1er décembre 2008 aux personnes mentionnées au deuxième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 et, à compter du 1er janvier 2012, aux demandeurs mentionnés au premier alinéa du même II. En l'absence de commission de médiation dans le département, le demandeur peut exercer le recours mentionné à l'alinéa précédent si, après avoir saisi le représentant de l'Etat dans le département, il n'a pas reçu une offre tenant compte de ses besoins et de ses capacités dans un délai fixé par voie réglementaire.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'Etat et peut assortir son injonction d'une astreinte.

Le produit de l'astreinte est versé au fonds institué en application du dernier alinéa de l'article L. 302-7 dans la région où est située la commission de médiation saisie par le demandeur.

II. - Le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être accueilli dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et qui n'a pas été accueilli, dans un délai fixé par décret, dans l'une de ces structures peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

Ce recours est ouvert à compter du 1er décembre 2008. [...]

III. - Lorsque la juridiction administrative est saisie d'un recours dans les conditions prévues au I, elle peut ordonner l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. »

j) Les aides pour l'accès et le maintien dans le logement

43. Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement:

«Article 1 : Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Le Conseil national de l'habitat est chargé d'établir chaque année un bilan de l'action engagée qui est rendu public. »

«Article 6 : Il est créé dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement.

Le fonds de solidarité accorde, dans les conditions définies par son règlement intérieur, des aides financières sous forme de cautionnements, prêts ou avances remboursables, garanties ou subventions à des personnes remplissant les conditions de l'article 1er et qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, sous-locataires ou résidents de logements-foyers, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais d'assurance locative, ou qui, occupant régulièrement leur logement, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Les dettes au titre des impayés de loyer et de facture d'énergie, d'eau et de téléphone peuvent être prises en charge par le fonds de solidarité pour le logement si leur apurement conditionne l'accès à un nouveau logement. [...]

Le fonds de solidarité prend en charge des mesures d'accompagnement social individuelles ou collectives lorsqu'elles sont nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes et des familles bénéficiant du plan départemental, qu'elles soient locataires, sous-locataires, propriétaires de leur logement ou à la recherche d'un logement. Il peut aussi accorder une garantie financière aux associations qui mettent un logement à la disposition des personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er ou qui leur accordent une garantie. [...] »

«Article 6-3 (inséré par la loi n°2004-809) du 13 août 2004: Le financement du fonds de solidarité pour le logement est assuré par le département. »

44. Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

« Article 60 : A cette fin, le comité responsable du plan peut instaurer une commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives ayant pour mission de délivrer des avis aux instances décisionnelles en matière d'aides personnelles au logement, d'attribution d'aides financières sous forme de prêts ou de subventions et d'accompagnement social lié au logement, en faveur des personnes en situation d'impayés. Lorsque cette commission est créée, les compétences de la commission prévue à l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation sont exercées par les organismes payeurs de l'aide personnalisée au logement. Les modalités de fonctionnement et la composition de la commission sont fixées par décret ».

45. Code de la construction et de l'habitation:

«Article L.351-2 : L'aide personnalisée au logement est accordée au titre de la résidence principale, quel que soit le lieu de son implantation sur le territoire national. Son domaine d'application comprend :

1° Les logements occupés par leurs propriétaires, construits, acquis ou améliorés, à compter du 5 janvier 1977, au moyen de formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret ;

2° Les logements à usage locatif appartenant à des organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par eux ou appartenant aux bailleurs du secteur locatif [...] »

46. Code de la sécurité sociale:

«Article L.542-1 : L'allocation de logement est accordée dans les conditions prévues à l'article suivant :

1°) aux personnes qui perçoivent à un titre quelconque :

a. soit les allocations familiales ;

b. soit le complément familial ;

c. soit l'allocation de soutien familial ;

d. soit l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;

2°) aux ménages ou personnes qui, n'ayant pas droit à l'une des prestations mentionnées au 1°, ont un enfant à charge au sens de l'article L. 512-3 ;

3°) aux ménages qui n'ont pas d'enfant à charge, pendant une durée déterminée à compter du mariage, à la condition que celui-ci ait été célébré avant que les époux aient l'un et l'autre atteint un âge limite ;

4°) aux ménages ou aux personnes qui ont à leur charge un ascendant vivant au foyer ayant dépassé un âge déterminé ;

5°) aux ménages ou personnes qui ont à leur charge un ascendant ou un descendant ou un collatéral au deuxième ou au troisième degré vivant au foyer, atteint d'une infirmité permanente au moins égale à un pourcentage fixé par décret ou qui est, compte tenu de son handicap, dans l'impossibilité, reconnue par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel prévue à l'article L. 241-5 du code de l'action sociale et des familles, de se procurer un emploi ;

6°) A la personne seule sans personne à charge à compter du premier jour du mois civil suivant le quatrième mois de la grossesse et jusqu'au mois civil de la naissance de l'enfant. »

k) L'interdiction de la discrimination dans l'accès au logement

47. Loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs:

«Article 1er [...] Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses mœurs, son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses activités syndicales ou son appartenance ou sa non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

En cas de litige relatif à l'application de l'alinéa précédent, la personne s'étant vu refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. »

48. Loi n°2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations:

«Article 9 : Un service d'accueil téléphonique concourt à la mission de prévention et de lutte contre les discriminations. Ce service a pour objet de recueillir les appels des personnes estimant avoir été victimes de discriminations. Il répond aux demandes d'information et de conseil sur les discriminations et sur les conditions de saisine de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Le cas échéant, il réoriente les appelants vers les autres organismes ou services compétents. »

49. Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité:

« Article 4 : Toute personne qui s'estime victime de discrimination peut saisir la haute autorité, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat. »

50. Code pénal:

«Article 225-1 : Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance

ou de leur non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. »

*«Article 225-2 : La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 Euros d'amende lorsqu'elle consiste :
1° A refuser la fourniture d'un bien ou d'un service [...] »*

51. Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage:

«Article 1^{er}

I. - Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.

II. - Dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées.

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Il précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité. Il définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent. [...].

«Article 2

I. - Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1er sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre. Elles le font en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Elles peuvent également transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en œuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales. [...]

III. - Le délai de deux ans prévu au I est prorogé de deux ans, à compter de sa date d'expiration, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale a manifesté, dans ce délai, la volonté de se conformer à ses obligations :

- soit par la transmission au représentant de l'Etat dans le département d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire d'accueil des gens du voyage ;

- soit par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus ;

- soit par la réalisation d'une étude préalable.

Le délai d'exécution de la décision d'attribution de subvention, qu'il s'agisse d'un acte unilatéral ou d'une convention, concernant les communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui se trouvent dans la situation ci-dessus est prorogé de deux ans. »

EN DROIT

52. Les articles 31 et E de la Charte sociale européenne révisée sont ainsi rédigés :

Article 31 – Droit au logement

Partie I : « Toute personne a droit au logement. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées:

- 1 à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant;
- 2 à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;
- 3 à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

Article E – Non-discrimination

«La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation.»

REMARQUES PRELIMINAIRES

Sur l'état du droit lors de l'adoption de la décision du Comité

53. S'agissant de la nouvelle loi sur le droit opposable au logement adoptée en France en 2007 (dite « loi DALO »), le Comité rappelle que, dans le cadre de la procédure de réclamation collective, il fonde son appréciation de la conformité à la Charte sur le droit et la pratique internes applicables à la date de la décision sur le bien-fondé de la réclamation (Conseil européen des Syndicats de police c. Portugal, réclamation n° 11/2001, décision sur le bien-fondé du 21 mai 2001). En l'espèce, étant donné que les mesures prévues par la nouvelle loi prendront effet au 1^{er} décembre 2008 (pour certaines catégories de personnes) et au 1^{er} janvier 2012 (pour d'autres), seule la réglementation ayant reçu application sera prise en compte, le Comité s'abstenant de se prononcer sur les mesures contenues dans le nouveau texte de loi.

Sur la portée de l'article 31

54. Le Gouvernement a insisté, tant dans ses productions écrites que lors de l'audition publique sur la circonstance, sur le fait que les dispositions de la Charte relatives au droit au logement et, en premier lieu l'article 31, ne constitueraient pour les Etats parties qu'une obligation de moyens. En d'autres termes, dès lors que des mesures appropriées seraient prises en vue d'assurer le droit au logement, la situation serait en conformité avec les dispositions de la Charte.

55. Le Comité confirme qu'il résulte du texte même de l'article 31 qu'on ne saurait l'interpréter comme imposant aux Etats parties une obligation de résultat. Cependant, le Comité rappelle que les droits énoncés par la Charte sociale sont des droits qui doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique (CIJ c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, § 32).

56. Il en résulte que les Etats parties ont l'obligation, pour que la situation puisse être jugée conforme au Traité :

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

57. En ce qui concerne les moyens propres à progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte, le Comité tient à souligner que, pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques, mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte (Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §53)

58. Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser (Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §53).

59. En ce qui concerne la tenue de statistiques, cette obligation revêt une portée particulièrement importante s'agissant du droit au logement en raison de la multiplicité des moyens d'action, de l'interaction entre ces différents moyens ainsi que des contre-effets susceptibles d'intervenir en raison de cette complexité. Cependant les statistiques n'ont de sens que si elles

permettent de comparer les moyens dégagés, ainsi que les résultats obtenus ou progrès réalisés, aux besoins constatés.

60. Le Comité se réfère à ce sujet notamment aux Lignes Directrices sur l'accès au logement des groupes vulnérables dont le Comité des Ministres a pris note, lors de la 995^e réunion des Délégués le 16 mai 2007. Le point 11 de ces Lignes Directrices est ainsi rédigé :

« Les politiques du logement doivent s'appuyer sur des faits établis : il convient par conséquent d'améliorer la base de connaissances en réalisant des études et en recueillant systématiquement des données. Une bonne connaissance de la situation en matière de logement, fondée notamment sur des informations statistiques, est un préalable indispensable à la conception et à la mise en œuvre d'une politique du logement efficace. Il convient de collecter régulièrement des statistiques sur les questions relatives au logement et, en particulier, d'évaluer les besoins en logements. »

61. Or, le Comité relève que sur plusieurs points le Gouvernement ne donne pas d'informations statistiques pertinentes ou ne procède pas à une confrontation entre besoins constatés, moyens dégagés et résultats obtenus. Il ne semble pas de fait qu'il soit procédé à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées. Or, à défaut d'avoir le souci et d'être en mesure d'évaluer l'impact des mesures prises sur la réalité, la réalisation des droits prévus par la Charte est menacée d'être inefficace.

62. En ce qui concerne la définition des étapes - notion à laquelle d'autres organes de régulation d'instruments internationaux sont également très attentifs - il est essentiel que des échéances raisonnables soient fixées tenant compte à la fois certes des contraintes administratives mais aussi de ceux des besoins des populations concernées présentant un caractère d'urgence. On ne saurait quoi qu'il en soit reporter indéfiniment le terme des performances que les pouvoirs publics se sont assignées.

63. Il importe en effet que les pouvoirs publics soient particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande, en l'occurrence tout particulièrement les familles et les personnes en situation d'exclusion ou de pauvreté (Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §53).

Sur l'interprétation de l'article 31 à la lumière des autres instruments internationaux

64. Le Comité considère que l'article 31 doit être interprété à la lumière des instruments internationaux pertinents qui ont servi de sources d'inspiration à ses rédacteurs ou de concert avec lesquels il a vocation recevoir application.

65. Il en va ainsi, en premier chef, de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Comité est particulièrement attentif à ce que les interprétations qu'il développe de l'article 31 soient en phase avec

l'interprétation que la Cour européenne des droits de l'homme donne des dispositions pertinentes de la Convention.

66. Ensuite, le Pacte des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels constitue une source d'interprétation déterminante. L'article 11 énonce le droit au logement en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant :

« Article 11

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »

67. Le Comité attache également une grande importance aux observations générales n° 4 et n° 7 du Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels. En outre, le Comité suit avec intérêt les travaux du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à un logement convenable, Miloon Khotari, dont il tire une inspiration féconde.

SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 31§1 EN MATIERE DE LOGEMENT D'UN NIVEAU SUFFISANT

(i) Mauvaises conditions de logement d'un grand nombre de ménages

A. Argumentation des parties

68. La FEANTSA se fonde sur le rapport annuel 2005 sur le mal-logement de la Fondation Abbé Pierre et affirme que 1 150 000 personnes vivent dans des logements dépourvus du confort de base soit environ 1,8% de la population. Elle reconnaît que les conditions de logement de l'ensemble de la population se sont considérablement améliorées depuis une trentaine d'années mais indique que dans le même temps, la situation des personnes mal logées s'est aggravée.

69. Il existe ainsi encore 2,6% de logements sans confort de base et 6,9% de logements sans chauffage central en 2002, soit environ 10% des logements (700 000). Or, ce sont les ménages les plus pauvres qui vivent dans les logements sans confort et insalubres, à tout le moins anciens et excentrés. Environ 18% des ménages les plus pauvres jugent de fait leurs conditions de logement « insatisfaisantes » ou « très insatisfaisantes » en 2002.

70. La FEANTSA soutient aussi que 3 500 000 personnes environ vivent en situation de surpeuplement et environ 1 000 000 en situation de surpeuplement accentué. Environ 900 000 logements sont surpeuplés. Les ménages les plus pauvres sont ceux qui vivent le plus dans des conditions de

surpeuplement : 16% des ménages pauvres vivent en situation de surpeuplement modéré et 3% en situation de surpeuplement accentué.

71. Les ménages à bas revenus locataires du parc social sont plus souvent que les autres composés de familles nombreuses et disposent donc de moins d'espace dans leur logement. 1 ménage à bas revenu sur 4 se trouve dans un logement inadéquat par sa taille. Ainsi, le taux de surpeuplement des ménages pauvres est 2 fois supérieur à celui des autres ménages occupant des logements sociaux.

72. La FEANTSA articule enfin que près de 6 millions de personnes vivent en situation de fragilité à court ou moyen terme, soit une personne sur dix. L'augmentation moyenne de la qualité de l'habitat ne profite qu'aux ménages les plus aisés et déjà les mieux logés.

73. Le Gouvernement ne conteste pas les chiffres avancés par la FEANTSA sur le nombre de ménages inconfortables : il affirme cependant que sur un parc de 22 131 000 résidences principales en 1992, 24 525 000 en 2001, le nombre de logements inconfortables qui était de 1 452 000, soit 6,8 % du parc en 1992, est tombé à 689 000, soit 2,8 % du parc. La population habitant ces logements serait elle-même passée de 2 547 000 personnes à 1 150 000 personnes.

74. Le Gouvernement affirme que sur le même parc de résidences principales entre 1992 et 2001, le nombre de logements en surpeuplement accentué est passé de 290 000 à 218 000 soit 0,9% du parc. La population habitant ces logements est passée de 1 411 000 personnes à 1 037 000 personnes. Le surpeuplement accentué est défini selon les normes de l'INSEE par une différence de deux unités, entre la taille du ménage et le nombre de pièces dont il dispose. Le Gouvernement considère qu'il y a donc une diminution très sensible du surpeuplement entre 1992 et 2001, même s'il est conscient de l'effort qui reste à accomplir.

75. Le Gouvernement considère que la réclamation utilise différentes statistiques sur le surpeuplement, qui sans être fausses ne donnent pas une représentation exacte du mal-logement. Dans les chiffres reproduits du rapport annuel 2005 de la Fondation Abbé Pierre, les indicateurs désignant les personnes en situation de fragilité ne sont pas suffisamment précis, et ne correspondent pas toujours à une réalité de mal-logement.

B. Appréciation du Comité

76. Le Comité rappelle que l'article 31§1 garantit à chacun un logement d'un niveau suffisant, ce qui signifie un logement salubre (c'est-à-dire disposant de tous les éléments de confort essentiels : eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité) ; présentant des structures saines ; non surpeuplé ; et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux (voir Conclusions 2003, Article 31§1, France).

77. Le Comité rappelle aussi que les critères constitutifs d'un logement d'un niveau suffisant doivent être appliqués aux logements locatifs comme aux logements occupés par leurs propriétaires. Il relève à cet égard que les critères définissant un « logement d'un niveau suffisant » sont principalement énoncés dans un décret du 30 janvier 2002, qui ne s'applique qu'au secteur locatif. Il n'y a aucun texte fixant des standards pour les logements occupés par leurs propriétaires, mais les conditions de base pour ces derniers peuvent être déduites d'autres règlements.

78. Pour ce qui est des mesures prises par le Gouvernement pour éradiquer l'habitat indigne, le Comité note que des plans d'action locaux visant à réduire le nombre de ces logements ont été mis en place d'une manière générale dans tout le pays. Quelque 76 000 logements bénéficieraient de travaux de rénovation dans le cadre de ces plans d'action locaux, mais cela ne représente guère qu'un petit pourcentage (10 à 15% environ) du parc immobilier inventorié. Le Comité relève en outre qu'en dépit de la généralisation de ces plans, de graves problèmes subsistent ; il note en particulier qu'entre 400 000 et 600 000 logements (soit plus d'un million de personnes) continuent d'être exposés à des risques sanitaires dus à des conditions de vie insalubres. Le Comité considère qu'il y a eu une absence de plan systémique, durant une période de temps considérable, pour améliorer le problème de l'habitat indigne et que les mesures récentes pour corriger cela n'ont pas été jusqu'ici largement mises en œuvre. Il considère par conséquent que les mesures prises par les autorités pour éradiquer le problème de l'habitat indigne demeurent insuffisantes.

79. Sur la question de la responsabilité en matière de logements d'un niveau suffisant, le Comité a observé tout au long de ces dernières années l'absence d'une réglementation générale au plan national (voir Conclusions 2005, article 31§1, France). Il constate de surcroît que l'adoption et la mise en œuvre, au niveau régional et local, des dispositifs réglementaires destinés à améliorer la qualité des logements n'est pas toujours garantie dans les faits et varie selon les départements.

80. Une dernière lacune identifiée par le Comité concerne la protection juridique du droit à un logement d'un niveau suffisant (droit de recours des occupants). Au vu des informations provenant du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées – organe consultatif auprès du Premier Ministre –, le Comité observe que les voies de recours, débouchant le plus fréquemment sur le versement d'une indemnité ou d'une révision à la baisse du loyer, sont inefficaces. Il note en outre que les locataires sont réticents à engager une procédure contre leur propriétaire, notamment parce qu'ils connaissent mal leurs droits et craignent de perdre leur logement en cas d'action en justice.

81. Le Comité considère par conséquent que le progrès insuffisant concernant l'éradication de l'habitat indigne et le manque d'infrastructures adéquates pour un grand nombre de ménages constituent une violation de l'article 31§1 de la Charte révisée.

SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 31§2 EN MATIERE DE PREVENTION ET REDUCTION DE L'ETAT DE SANS-ABRI

(i) Application non satisfaisante de la législation en matière de prévention des expulsions

A. *Argumentation des parties*

82. La FEANTSA soutient que la procédure sur la prévention des expulsions inscrite dans la législation ne comporte pas de traduction concrète. La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 devait substituer une logique d'action sociale à une logique économique, au mieux d'ordre public. C'est pourquoi le préfet doit être prévenu 2 mois avant l'assignation en justice par le bailleur de manière à mettre au jour une solution de maintien dans les lieux ou de relogement ; mais cette procédure n'a presque aucune conséquence en pratique. Le contentieux locatif est en augmentation depuis 1997 et plus particulièrement entre 2002 et 2003 alors que la loi de 1998 visait précisément à en éviter l'essor. De plus, les statistiques officielles ne prennent pas en considération les personnes qui quittent leur domicile juste avant l'expulsion effective pour éviter de se voir confisquer leurs biens. En 2004, il a été signé un protocole d'accord, visant à prévenir les expulsions locatives dans le logement social, qui prévoit la signature d'une convention tripartite entre le bailleur, le locataire et le Préfet afin d'éviter l'expulsion par la concertation. Cependant, la participation du Préfet a été supprimée, donc le bailleur et le locataire se retrouvent seuls pour trouver une solution, ce qui est inefficace.

83. Le Gouvernement conteste toutes ces affirmations et assure que les autorités nationales ont pris les mesures législatives appropriées. La loi du 29 juillet 1998 a notamment instauré un délai obligatoire de trois mois s'imposant aux bailleurs publics entre la saisine obligatoire de la section départementale des aides publiques au logement (SDAPL) et la délivrance d'une assignation pour résiliation de bail, et un second délai de 2 mois s'imposant aux bailleurs publics et privés à respecter entre la délivrance de l'assignation et la date de l'audience (art. 114 et 115 de la loi). Les assignations sont transmises au Préfet du département en vue de saisir les organismes dont relèvent les aides au logement (notamment la SDAPL, qui décide du maintien ou de la suspension de l'aide au logement), le fonds de solidarité pour le logement qui intervient pour des aides aux impayés de loyers. Il y aurait donc bien une véritable démarche de prévention en amont. La même loi de 1998 a prévu la signature, dans chaque département, d'une charte de prévention des expulsions locatives, destinée à mobiliser les partenaires (bailleurs, huissiers, administrations) pour des actions communes de prévention.

84. Le Gouvernement considère que l'évolution récente des contentieux locatifs au cours des années récentes, marquée par une augmentation des assignations et des résiliations de baux locatifs, trouve son explication notamment dans la précarisation des conditions de vie pour un certain

nombre de familles. Le Gouvernement n'explique pas en quoi cette précarisation le relèverait des responsabilités qui sont les siennes.

85. Le Gouvernement rappelle que la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale autorise la signature d'un protocole entre le bailleur et le ménage, permettant à ce dernier le maintien dans les lieux et le rétablissement de l'aide personnelle au logement, même après résiliation de bail, sous réserve du respect d'engagements de paiement du loyer et d'apurement de la dette locative. La signature de ces protocoles (10 000 signés depuis l'entrée en vigueur de la disposition) aurait permis le maintien dans les lieux de familles se trouvant dans l'impossibilité de payer leur loyer compte tenu de leurs difficultés. Le nombre de familles concernées n'est pas chiffré.

86. De plus, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement renforce l'ensemble du dispositif, notamment par la création dans le département d'une commission spécialisée de prévention des expulsions locatives, ayant pour mission de réunir les diverses commissions et instances en charge du traitement financier et social des expulsions (fonds de solidarité pour le logement, comité pour le surendettement, instances responsables des aides personnelles au logement) et de coordonner l'action de ces diverses instances.

B. Appréciation du Comité

87. Le Comité rappelle qu'aux termes de l'article 31§2 de la Charte révisée, les Etats doivent mettre en place des procédures pour limiter les risques d'expulsion et veiller à ce que celle-ci, quand elle doit survenir, soit exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées (Conclusions 2003, Suède, p. 698).

88. L'expulsion peut être définie comme la privation du logement dont on était occupant pour des motifs tenant soit à l'insolvabilité, soit à une occupation fautive (Conclusions 2003, Suède, p. 699). La protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion doit notamment comporter une obligation de concertation avec les intéressés, dont les objectifs sont les suivants : recherche des solutions alternatives à l'expulsion, fixation d'un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion. La loi doit également interdire de procéder à l'expulsion de nuit ou l'hiver, définir des voies de recours juridiques, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice, et assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale. Les garanties procédurales sont ici importantes. Même lorsque l'expulsion est justifiée, les autorités doivent faire en sorte de reloger ou d'aider financièrement les personnes concernées.

89. Le Comité considère que certains éléments du système français en matière d'expulsions, notamment le fait qu'il faille attendre deux mois après la notification de l'avis officiel d'expulsion pour pouvoir procéder à cette dernière, ou encore la suspension des expulsions en période hivernale, sont conformes aux principes directeurs qu'il a posés.

90. Cependant, le Comité constate que le système français n'apporte pas, aux termes des dispositions applicables, ni dans la pratique, les garanties exigées, en particulier pour le relogement. La loi du 29 juillet 1998 contre l'exclusion ne garantit en effet en rien qu'un individu expulsé sera relogé. Le Comité constate une multiplication des cas d'expulsions où les personnes concernées ne sont pas relogées, et ce même lorsque les logements en question ne répondent pas aux conditions minimales d'habitabilité. Aussi, eu égard au nombre élevé d'arrêtés d'expulsion prononcés en France chaque année, et compte tenu du risque de voir l'expulsion aboutir à des situations de précarité, le Comité considère que l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date de l'expulsion est contraire à l'article 31§2.

91. Le Comité a, par le passé, relevé l'existence de failles concernant les mesures d'ordre financier destinées à empêcher les expulsions (voir Conclusions 2005, France, article 31§2). Il a en particulier noté que, d'après un rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, « les plans d'apurement établis par les commissions de surendettement ne sont pas toujours compatibles avec l'obligation de résorber l'impayé en deux ans, qui constitue la condition *sine qua non* permettant au juge d'accorder des délais plutôt que de constater la résiliation du bail. Par conséquent, compte tenu à nouveau du fait que le nombre de locataires faisant l'objet d'un jugement d'expulsion est très élevé, le Comité considère que la situation relative aux mesures financières de nature à prévenir l'expulsion n'est pas non plus conforme à l'article 31§2 de la Charte Révisée.

92. Le Comité a également relevé la mauvaise coordination entre tous les acteurs impliqués dans la démarche préventive : collectivités locales, fonds de solidarité logement (FSL), commission de surendettement, etc. (voir Conclusions 2003, France, article 31§2). Bien que les commissions spécialisées dans la prévention des expulsions, instituées par la loi n° 2006-72 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, aient théoriquement vocation à améliorer la coordination entre ces différentes instances, le Comité n'est pas en mesure d'apprécier la contribution qu'elles peuvent concrètement apporter à la prévention de l'expulsion de locataires, étant donné que la loi a été votée il y a peu.

93. Le Comité estime dès lors que l'application non satisfaisante de la législation en matière de prévention des expulsions et le manque de dispositifs permettant de proposer des solutions de relogement aux familles expulsées constituent une violation de l'article 31§2 de la Charte révisée.

(ii) Insuffisance des mesures mises en place pour réduire le nombre de sans-abri

A *Argumentation des parties*

94. La FEANTSA fournit des données chiffrées selon lesquelles une personne sur vingt n'est pas logée ou est mal logée (5% de la population, soit 3 000 000 de personnes). De plus, 86 500 personnes sont sans domicile fixe

et environ 800 000 personnes sont privées de domicile personnel et vivent à l'hôtel, dans un habitat de fortune, chez des proches dans des conditions très difficiles ou en structure d'hébergement de type « asile ».

95. Le service d'appel en cas d'urgence est inefficace. Le 115, numéro de téléphone d'urgence pour les sans-abri, n'offre pas de garantie de réponse ni d'enregistrement de la demande. Le nombre de sollicitations a augmenté de 32% entre 1997 et 2002 soit 32 000 appels en 2002. Les services d'urgence ne sont pas en situation de répondre à l'ensemble de la demande et beaucoup d'appels restent sans réponse.

96. Il existe une pénurie de places en hébergement d'urgence. Il existe 90 000 places d'hébergement alors qu'environ 1 000 000 de personnes vivent dans des conditions extrêmement difficiles ; aussi les capacités d'accueil sont-elles manifestement insuffisantes. De plus, le volume de places d'hébergement diminue au fur et à mesure des années. Il manque de places pour recevoir les demandeurs d'asile, il manquerait au moins 40 000 places non compris les enfants.

97. L'accueil dans des containers, des wagons se développe, et l'hébergement en hôtel n'est pas adapté en raison de la promiscuité, de l'impossibilité de cuisiner etc. Les dispositifs d'urgence ne proposent ni conditions de vie dignes, ni un accompagnement vers une meilleure solution.

98. Le dispositif hivernal qui consiste en une augmentation temporaire de la capacité des centres d'hébergement ainsi qu'en une suspension d'actions d'insertion pose beaucoup de problèmes : il ne tient pas compte des projets de vie des personnes accueillies, puis les renvoie brutalement à la rue, il ignore les données statistiques (plus de décès en été qu'en hiver, taux d'occupation des CHU de 99% en été), il suspend l'action d'insertion alors qu'elle est indispensable. Il faut un certain temps pour que l'ouverture de centres soit connue. Des tensions entre les SDF et les membres des associations d'accueil sont fréquentes. De plus, l'objet des associations qui hébergent les SDF est de proposer un projet socio-éducatif et non pas de garantir un droit au logement ; en conséquence l'offre d'hébergement est de mauvaise qualité et les personnes hébergées n'ont aucun recours.

99. Les malades ne sont pas traités. En 30 ans, le nombre de places en hôpital psychiatrique est passé de 180 000 à 62 000 et la durée de prise en charge est passée de 230 jours à 35. D'où une forte représentation de personnes atteintes de troubles psychiques parmi les sans-abri. Les malades sont jetés à la rue et on estime à 30-40% la part des SDF qui présentent des troubles.

100. Le Gouvernement soutient que dans les dernières années d'importants efforts quantitatifs et qualitatifs ont été consentis en faveur des dispositifs d'hébergement. Ainsi, dans le cadre du Plan de cohésion sociale qui a donné lieu à la loi de programmation, 1800 places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ont été créées sur les trois années 2005 à 2007, s'ajoutant aux 7000 places de centres d'accueil pour les demandeurs d'asile

(CADA) et aux 4000 places de maisons-relais. Ces mesures ont été confirmées et amplifiées lors du Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions du 10 mai 2006 qui a arrêté une série de mesures visant à renforcer et améliorer le dispositif pour les années 2007 à 2009 : pérennisation à l'année de 5000 places « hivernales » pour rompre avec le caractère saisonnier d'une partie du dispositif, transformation de 3000 places d'urgence en places de CHRS, renforcement des services de veille sociale, mesures d'humanisation.

101. La réforme s'est accélérée et amplifiée dans le cadre du plan d'action renforcé pour les sans-abri (PARSA), annoncé le 8 janvier 2007 :

(i) l'extension des horaires et l'ouverture le week-end des structures se généralisent ; ainsi, les conditions d'accueil en hébergement d'urgence sont-elles sensiblement améliorées, faisant suite à l'amélioration des conditions de sécurité ;

(ii) sont prévues en 2007 la transformation de 4500 places d'hébergement d'urgence en places de CHRS, la création, par transformation également, de 6000 places de stabilisation et la création nette de 9000 places de maisons-relais supplémentaires ; toutes ces formules constituent des alternatives à l'hébergement d'urgence et s'inscrivent dans la double perspective d'une augmentation de l'offre et d'une prise en charge dans la durée et vers l'insertion ; les crédits nécessaires à ces opérations ont été obtenus et le mouvement de création est bien engagé ;

(iii) une offre de logements spécifique va être dégagée au profit de personnes en CHRS pour accélérer les sorties de ces établissements.

102. Par ailleurs, l'article 4 de la loi du 5 mars 2007 confirme et consacre le principe de « non-remise à la rue », déjà arrêté le 8 janvier 2007 et qui doit permettre, outre les avantages qu'il apporte pour la continuité de la prise en charge des personnes concernées, de diminuer sensiblement le nombre d'appels au 115 et donc de résorber l'engorgement de celui-ci. Les modalités de mise en œuvre de ce principe ont fait l'objet d'une circulaire ministérielle du 19 mars 2007. Son application est de nature à répondre à une critique formulée par la FEANTSA sur « les expulsions par voie de fait des structures d'hébergement », puisque les sorties des centres d'hébergement d'urgence ne pourront plus s'effectuer que pour une orientation vers une forme d'hébergement ou de logement adapté stable avec l'accord de la personne hébergée. Il a enfin pour conséquence de mettre fin au caractère saisonnier d'une partie des capacités d'hébergement.

B. Appréciation du Comité

103. Le Comité rappelle que l'article 31§2 exige des Parties qu'elles s'engagent à réduire progressivement le phénomène des sans-abri en vue de l'éliminer. Pour diminuer le nombre de sans-abri, des mesures d'urgence et à plus long terme s'imposent; elles consistent notamment à leur fournir immédiatement un abri et à mettre en place des dispositifs pour les aider à surmonter leurs difficultés et ne pas y retomber (voir Conclusions 2003, Italie, p. 367).

104. Il rappelle aussi qu'afin de réduire progressivement l'état de sans-abri comme le prévoit l'article 31§2 de la Charte révisée, les Etats doivent se procurer, sur les faits, les informations qui sont nécessaires pour traiter le problème. La collecte régulière de données chiffrées et détaillées constitue une première étape permettant d'atteindre cet objectif (Conclusions 2005, France).

105. Le Comité note que, d'après les informations de la Fondation Abbé Pierre, les données relatives aux besoins en foyers d'hébergement/accueil d'urgence ne sont pas recueillies à l'échelon national de manière harmonisée et effective. Les données provenant du 115 (numéro d'appel d'urgence) restent très sommaires et ne portent pas sur la totalité des besoins réels, car une grande partie de la demande d'hébergement ne passe pas par ce biais. Elles ne rendent pas compte, *a fortiori*, de l'offre exacte de places disponibles, ni du parcours suivi par l'intéressé à l'intérieur du dispositif, ou à sa sortie. Le Comité considère par conséquent que les carences du système français en termes de collecte de données concernant les besoins en centres d'hébergement / foyers d'accueil, est une faille fondamentale qui empêche les autorités de déterminer l'adéquation des mesures prises pour réduire le phénomène des sans-abri.

106. Sur la réalité des chiffres, le Comité note que, selon l'Institut national de la statistique, le nombre total de personnes vivant en France sans domicile fixe était estimé à 86 000 en 2004. Ce chiffre, déjà fort élevé en soi, doit être pris avec prudence en ce qu'il ne reflète peut-être pas la véritable ampleur du problème, compte tenu des lacunes susmentionnées dans la collecte de données fiables.

107. Une autre insuffisance du système français est le manque de places dans les foyers d'accueil d'urgence. Le Comité observe que les demandes d'assistance de ce type demeurent bien souvent non satisfaites. Les appels traités par le 115 portent en majorité sur une demande d'admission en urgence dans un foyer d'accueil ou d'obtention d'un logement, mais ces services ne sont en mesure d'y répondre que de façon partielle. Aussi le Comité considère-t-il que le manque de places en foyers pour sans-abri ainsi que l'insuffisance, au niveau des municipalités, des capacités d'accueil de jour et d'hébergement de nuit adaptées aux différentes situations illustrent l'échec sous-jacent de la politique de l'Etat dans ce domaine et que la situation n'est pas conforme aux prescriptions de la Charte révisée.

108. Pour ce qui est des conditions de vie dans les structures d'accueil, le Comité estime qu'elles doivent respecter la dignité des personnes et qu'un accompagnement doit être systématiquement proposé pour aider ceux qui s'y trouvent à acquérir la plus grande autonomie possible. Il rappelle également que les formules temporaires d'hébergement, fût-ce dans des conditions décentes, ne peuvent être considérées comme une solution satisfaisante et qu'il faut offrir à ceux qui y ont recours un logement d'un niveau suffisant dans un délai raisonnable.

109. Le Comité estime à cet égard que, d'une manière générale, les structures d'accueil pour les personnes en situation de grande précarité pourraient être améliorées en France. Le repli sur des formes d'hébergement de fortune ou de transition, quantitativement et qualitativement insuffisants, et n'offrant à terme aucune perspective d'accès à un logement normal, est trop important. Le Comité considère qu'il serait positif si la transformation de foyers pour sans-abri en structures d'accueil ouvertes 24h/24 devenait une pratique générale. Il considère également que toute offre d'hébergement devrait déboucher à court ou moyen terme sur une solution de logement autonome.

110. Le Comité estime donc que les mesures qui sont actuellement en place pour réduire le nombre de sans-abri sont insuffisantes, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif, et constituent une violation de l'article 31§2 de la Charte révisée.

SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 31§3 RESULTANT D'UN MANQUE D'OFFRES DE LOGEMENT A UN COUT ABORDABLE

(i) Construction insuffisante de logements sociaux

A. Argumentation des parties

111. La FEANTSA considère qu'il y a une pénurie de logements accessibles, et qu'il existe une insuffisance de l'offre locative accessible aux populations modestes. En 1984, 679 000 personnes demandaient un logement social, en 2002 1 043 000 personnes ont déposé une demande, la demande a donc progressé de 65% entre 1984 et 2002. Le problème est qu'en 2002, seulement 452 000 logements sociaux étaient disponibles soit un manque de 591 000 logements sociaux. La disponibilité annuelle de logements décroît depuis 1999. Entre 1996 et 2002 l'offre de logements disponibles sur le parc social a régressé de 27 400 attributions annuelles alors que dans le même temps, le nombre de ménages en demande de logement social augmentait de 188 000.

112. Il y a une disparition progressive du parc locatif privé à bon marché : on est passé de 107 600 logements bénéficiant de subventions ANAH (Agence Nationale de l'Habitat pour l'amélioration du confort dans l'habitat privé) en 1997 à 87 291 en 2003. De même, le nombre de logements conventionnés (qui bénéficient d'aides publiques avec contrepartie) est passé de 9 100 en 1997 à 7 705 en 2003. Enfin les Programmes Sociaux Thématiques (PST) qui sont des conventions qui génèrent un niveau de loyer calé sur les moins chers des logements sociaux (PLA-I) sont passés de 3 200 en 1997 à 1 777 en 2003.

113. Les ménages pauvres ont de plus en plus recours au logement social au lieu d'accéder à la propriété car le coût de celle-ci est trop onéreux. Le logement social est davantage sollicité et ne peut satisfaire toutes les demandes. La part des ménages à bas revenus augmente dans le parc HLM mais l'accès au logement social des ménages pauvres est de plus en plus

difficile alors même que l'accès au logement locatif privé leur devient très onéreux, voire impossible. L'Etat ne favorise pas la construction de logements sociaux. La production annuelle de logements sociaux a diminué de 30% entre 1994 et 2003 en passant de 80 000 logements construits à 56 500. L'évolution du niveau de la construction est inférieure au niveau annuel des besoins ; ainsi la pénurie de logements s'accroît. La croissance annuelle du parc n'a pas (dé)passé 37 400 logements depuis 1999 alors que le Conseil Economique et Social évalue à 120 000 le nombre de logements sociaux qu'il conviendrait de construire annuellement.

114. Le niveau annuel des besoins était de 325 000 à 340 000 nouveaux logements par an entre 1999 et 2003 alors que le niveau annuel de la construction était de 319 000 sur la même période. De plus, les chiffres doivent être pris en compte avec prudence en raison du fait qu'une large part de ces nouvelles constructions sont en réalité des résidences secondaires. En 2003, l'INSEE évalue à 320 000 le nombre de logements qui devraient être construits chaque année compte tenu du retard de production pris depuis plusieurs années. Le déficit cumulé de production de logements se situe entre 1,5 et 2 années de production.

115. La loi SRU de 2000 prévoit l'obligation pour les communes d'atteindre un seuil minimum de 20% de logements sociaux mais en 2005, 45% des communes concernées qui disposaient de moins de 5% de logements sociaux n'avaient programmé aucun nouveau logement. Les mécanismes coercitifs qui pèsent sur les communes sont légers : une faible amende moins onéreuse que le coût social estimé de la présence d'habitants pauvres. Il pourrait être envisageable de prévoir le gel de l'ensemble des crédits d'Etat en cas de non respect des obligations légales.

116. Le Plan de Cohésion Sociale prévoit la production de 90 000 logements sociaux pour 2005, 100 000 en 2006 et 2007 et 105 000 en 2008 et 2009 mais il est évident, vu le marché actuel, que ces objectifs ne seront pas remplis.

117. Non seulement, la production de logements décroît en volume mais elle s'oriente tendanciellement vers des produits plus onéreux ne s'adressant pas aux ménages les moins bien logés. On distingue plusieurs types de logements sociaux des moins onéreux aux plus onéreux : les PLA-I qui visent à accueillir un public « cumulant des difficultés économiques et sociales », puis les PLA-PLUS, les PLUS-CD et les PLS qui ciblent des classes intermédiaires. On peut observer d'après les chiffres donnés par le Ministère de l'Equipement que le nombre de PLA-I construits chaque année a chuté depuis 1999 en passant de 13 921 en 1999 à 5 034 en 2003. De même, la production de PLA-PLUS est passée de 68 575 en 1994 à 34 588 en 2003 soit une diminution de moitié. A l'inverse la production de logements PLUS-CD et PLS destinés aux personnes ayant des revenus plus aisés est passée de 570 PLUS-CD et 4 966 PLS en 1999 à 4 144 PLUS-CD et 12 659 PLS. Le pourcentage de PLS construits est en constante augmentation depuis 1999 pour atteindre 22% du total des logements sociaux construits alors que la part de PLA-I est en recul constant pour atteindre 9% des logements sociaux. Le

nombre de logements sociaux démolis augmente, ce qui aggrave le manque en logements de l'espèce puisque tous les logements ne sont pas remplacés ou ne le sont que par des constructions trop onéreuses.

118. Le dispositif dit « Besson » entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999 visait à favoriser l'investissement locatif tout en développant un parc locatif intermédiaire entre le secteur libre et le secteur HLM destiné aux revenus moyens. Les avantages fiscaux octroyés comportaient une contrepartie relative à la durée de location et au montant des loyers. Ce dispositif a été modifié en 2003 par le dispositif « de Robien » qui s'applique aux acquisitions de logements neufs ou en état futur d'achèvement et étend la défiscalisation aux logements anciens en cas de réalisation de travaux. Cependant, les contreparties sont supprimées. Ainsi, les plus riches consolident leur patrimoine immobilier, les loyers augmentent et deviennent inaccessibles aux plus pauvres. L'aide apportée par ce dispositif (21 000 euros environ) est presque équivalente au montant de l'aide à un logement moyen PLUS (22 000 euros) alors qu'il n'impose aucune contrepartie. Ainsi il est plus intéressant de construire sous le dispositif de Robien qui n'impose aucune contrepartie plutôt qu'un logement PLUS qui impose des contreparties. Ce dispositif n'encadre pas le coût du logement et tend à une hausse des loyers. Les aides à l'investissement et les aides fiscales sont constantes depuis 2000 mais n'aident en rien à une meilleure accessibilité au marché du logement pour les titulaires des ressources les plus faibles.

119. Il apparaît que l'Etat consacre une part croissante des dépenses publiques au secteur privé (23% en 1990 contre 33% en 2000). Le secteur social, avec 30 % des dépenses, n'est plus le principal bénéficiaire des aides de la collectivité.

120. Le Gouvernement reconnaît que la crise du logement résulte pour une large part de la construction insuffisante de logements, et notamment de logements sociaux, à la fin des années 1990 et au début des années 2000. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui met en œuvre le plan de cohésion sociale adopté en Conseil des ministres le 30 juin 2004, a notamment pour objet, en prévoyant de façon volontariste la production d'un grand nombre de logements sociaux, de permettre de résorber ce déficit.

121. Les objectifs du plan de cohésion sociale de 2004 portent sur la production de 500 000 logements locatifs sociaux de 2005 à 2009, et la production de 200 000 logements à loyers maîtrisés avec le concours des aides financières de l'Agence nationale de l'habitat. La construction neuve enregistre depuis trois ans une forte croissance annuelle des mises en chantier, supérieure à 10 % en 2004 et 2005. Les mises en chantier ont été de 410 000 logements en 2005 et de 430 000 pour l'année 2006. La production de logements sociaux (PLUS PLAI PLS hors logements ANRU) enregistre une progression importante avec 80 000 logements en 2005 et 96 200 en 2006, se décomposant en 7 900 logements PLA I, 51 200 logements PLUS et 37 100 logements PLS. En outre 6 600 logements sociaux ont été

financés en 2006 par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, ce qui porte à 102 800 le total des logements locatifs sociaux financés en 2006.

122. Cet effort est poursuivi en 2007 avec un objectif fixé à 136 000 logements. Concernant la satisfaction des besoins des personnes et familles les plus modestes, à laquelle le gouvernement attache une grande importance, l'offre de logements très sociaux se compose des logements PLA I, de 30 % des logements PLUS, produits qui doivent être attribués à des locataires respectant les conditions d'accès à un logement très social PLA I, et des logements très sociaux produits en 2006 avec l'aide de l'ANAH, soit un total de 25 300 logements très sociaux, représentant 18,7 % des 134 800 logements locatifs sociaux publics et privés produits en 2006. La part des logements très sociaux est donc importante.

123. En ce qui concerne la défiscalisation, le Gouvernement soutient que le dispositif « Robien » a permis la construction de plus de 65 000 logements en 2006. Son succès a contribué au niveau de 430 000 logements mis en chantier et de 525 000 permis de construire accordés en 2006, deux records historiques depuis plus de 25 ans. S'il n'a pas conduit à une baisse visible et immédiate des prix de l'immobilier dans les zones concernées, ce qui relève d'un contexte économique plus général, il a permis d'augmenter sensiblement l'offre de logements. L'afflux de ces nouveaux logements contribue à détendre l'offre. Ce phénomène devrait mener, à terme, à la détente des prix de l'immobilier locatif.

B. Appréciation du Comité

124. Le Comité rappelle qu'une offre de logement d'un coût abordable doit être assurée. Un logement est d'un coût abordable lorsque le ménage qui l'occupe peut supporter les coûts initiaux (garantie, loyer d'avance), le 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.

125. Il incombe aux Etats de prendre des mesures appropriées pour favoriser la construction de logements, en particulier de logements sociaux (Conclusions 2003, Suède, p. 700).

126. Le Comité rappelle également que, dans les conclusions 2005, il avait conclu que le nombre de logements sociaux construits en France était manifestement insuffisant : Selon le rapport, le nombre de demandes s'élevait à 1 300 000 pour la période allant du 1er juillet 2002 au 30 juin 2003 et, selon le Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI), au 1er juin 2002, le nombre de ménages demandeurs de logements sociaux était estimé à 1 640 000 quand la construction de logements prévue pour 2004 était de 80 000.

127. Depuis lors, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures destinées à améliorer la situation. Le Comité a examiné l'ensemble des éléments figurant dans le dossier et note en particulier :

- l'augmentation sensible des mises en chantier en 2005,
- les mesures résultant de la loi de 2006 mais qui n'ont pas encore produit leurs effets,
- l'ambition affichée par la loi du 5 mars 2007.

128. Le Comité observe toutefois que même si tous ces objectifs étaient atteints c'est-à-dire si 591 000 logements sociaux étaient réalisés d'ici 2009, il semble qu'on observerait toujours un déséquilibre considérable par rapport aux besoins, dans la mesure où ces derniers peuvent être quantifiés d'après le nombre de demandes d'attribution de logements sociaux. Il semble aussi qu'aucun mécanisme d'intervention clair n'ait été mis en place pour veiller à ce que l'offre de logement aux plus défavorisés ait la priorité voulue et que l'évaluation des besoins des plus défavorisés soit intégrée dans le programme de logements sociaux.

129. Par ailleurs, le Gouvernement qui n'a pas directement répondu dans ses observations écrites aux arguments de la FEANTSA concernant la production de logements accessibles aux populations modestes, précise dans sa réponse aux questions posées à l'occasion de l'audition publique que « si la construction de logements sociaux peut sembler s'orienter vers des logements plus onéreux, c'est qu'elle tente de répondre à une demande large (...) en effet l'offre de logement doit s'adresser non seulement aux plus défavorisés mais aussi à une large part de la population qui, confrontée à des difficultés économiques passagères ou à une crise localisée de l'immobilier, a besoin d'un logement décent. » .

130. Le Comité constate que la mise en œuvre de cette politique n'est pas en soi une démarche suffisante et ne suffit pas à justifier l'inadéquation manifeste et persistante des mécanismes d'intervention existants pour s'assurer que l'offre de logements sociaux aux plus défavorisés bénéficie de toute la priorité qui convient. La situation constitue par conséquent une violation de l'article 31§3.

(ii) Dysfonctionnement du système d'attribution des logements sociaux et des voies de recours correspondantes

A. Argumentation des parties

131. La FEANTSA soutient que les logements sociaux ne sont pas réservés qu'aux plus pauvres en raison du concept de mixité : ce concept de mixité sociale qui a émergé au cours des années 80 face à la paupérisation et à la concentration ethnique subie a été introduite dans la loi de 1998 et est devenue un moyen de filtrer l'accès au logement des catégories indésirables. La mixité « suggère juste que tout le monde est légitime à vivre mais pas n'importe où », c'est un espoir d'harmonie sociale mais cette notion n'a jamais été précisée donc on peut lui donner n'importe quel contenu. La mixité sert de bouclier aux collectivités locales pour ne pas loger les personnes connaissant le plus de difficultés, mais ne permet pas de promouvoir la diversité sociale dans les quartiers. On espère que les plus pauvres seront pris ailleurs. Il

existe donc une opposition entre le critère de mixité et celui de priorité des ménages les plus pauvres. Les ménages les plus favorisés ont souvent la faveur des bailleurs sociaux et ne paient généralement pas de surloyers alors que c'est une contrainte légale. La FEANTSA affirme qu'il faut choisir : soit les logements locatifs sociaux sont effectivement réservés à ceux qui n'ont pas les moyens d'accéder au marché et dans ce cas on écarte ceux qui en ont les moyens, soit on élargit l'accès mais dans ce cas on compense par un surloyer. Cette incohérence dans l'attribution des logements sociaux, a été soulignée par la Cour des Comptes.

132. D'après la FEANTSA, la connaissance des besoins est très insuffisante car les PDALP ne fonctionnent pas de manière appropriée : ils ont été vidés de leur contenu et leur efficacité dépend de la bonne volonté des acteurs locaux et de la capacité de l'Etat à dégager des moyens et des ressources humaines pour conduire les actions prévues par les plans.

133. La loi de lutte contre les exclusions de 1998 a prévu la définition départementale d'un délai (jugé anormalement long) au-delà duquel toute demande doit faire l'objet d'un examen privilégié en commission de médiation. Ces délais d'attribution « anormalement longs » sont fixés en fonction des durées moyennes d'obtention d'un logement social dans chaque département. Ainsi la durée dépend de l'offre de logements et non pas de la demande. De plus, ces délais varient selon les départements de moins d'un an en Loire-Atlantique par exemple à 10 ans sur Paris et sont souvent très longs. Ces délais et les commissions de médiation ne permettent pas de corriger le déficit d'accès mais permettent éventuellement d'assurer l'égalité dans le traitement des demandes.

134. En cas de dépassement de ce délai, le demandeur peut saisir une commission de médiation *ad hoc* qui statue sur les raisons de ce délai et invite les acteurs locaux à fournir une réponse. Dans les faits, en 2003, la moitié des départements ne s'étaient toujours pas dotés d'une commission de médiation et quand elle existe, elle n'a ni autorité, ni responsabilité pour définir une réponse donc elle n'apporte aucune aide aux victimes de discrimination.

135. Le protectionnisme communal joue contre le droit au logement. Les villes n'ont pas l'obligation d'apporter des réponses à l'ensemble des demandes dont elles sont saisies et il existe une pression de la population installée, soucieuse de préserver sa tranquillité et son cadre de vie pour écarter les demandes émanant de familles pauvres et étrangères à la commune.

136. De plus, la FEANTSA déplore le manque d'intervention des Préfets. La procédure de réquisition de logements vacants n'est pas utilisée. Les Préfets n'usent pas de leur droit de réservation pour éviter les conflits avec leurs partenaires et entérinent les pratiques discriminatoires des bailleurs. De plus, les élus locaux revendiquent la maîtrise des attributions de logements sociaux sur leur territoire et disposent de fait d'un droit de regard sur les attributions dont ils usent en vue d'écarter les plus pauvres et désintéressés.

137. S'agissant des délais moyens d'accès au logement social, ils augmentent et en 2002, il faut 2 ans 3 mois et 21 jours en moyenne pour obtenir un logement social. La FEANTSA soutient que le dispositif mis en place pour lutter contre les délais anormalement longs d'attribution est inefficace.

138. Les conseils généraux exercent des compétences relatives à la dimension sociale de la politique du logement, leurs établissements publics contribuent à la production de logements sociaux. Des textes ont également accru le pouvoir des municipalités, celles-ci exercent une influence au sein des commissions d'attribution. La délégation du contingent préfectoral aux communes permet au surplus à celles-ci de gouverner directement.

139. Nul n'est véritablement responsable de l'accès au logement social dont les décisions individuelles d'admission sont prises dans des commissions internes à chaque organisme de logement social qui associent des acteurs divers (collectivités territoriales, organismes logeurs, partenaires sociaux). Les réserves préfectorales servent à proposer des candidats mais n'imposent aucune obligation aux bailleurs. Cette accumulation de compétences conduit à une dilution des responsabilités que la décentralisation de 2004 a aggravée. Il n'y a pas de responsabilité claire ni de procédure permettant d'engager cette responsabilité, donc il n'existe pas de droit au logement. L'Etat devrait favoriser la mise en œuvre du droit au logement, garantir l'équité territoriale ; or, la décentralisation consiste en un retrait de l'Etat.

140. Le Gouvernement ne conteste pas ces arguments. Il se réfère à la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (loi « DALO »), qui offre à certaines catégories de personnes en difficulté la possibilité de se tourner vers une autorité politique responsable de la mise en œuvre du droit au logement par le biais d'un recours amiable devant une commission de médiation. L'échec de cette démarche ouvre droit à un recours juridictionnel, devant le juge administratif. Ce recours devant le juge administratif voit son entrée en vigueur différée, et sera ouvert en deux temps. A partir du 1er décembre 2008, pour les personnes qui peuvent saisir la commission de médiation sans condition de délai, et à compter du 1er janvier 2012 pour les demandeurs de logements dont la demande a dépassé le délai « anormalement long » et qui ont été déclarés prioritaires par la commission. La loi prévoit aussi un recours amiable tendant à l'accueil dans une structure d'hébergement, qui est ouvert, sans condition de délai, à toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée.

141. Le Comité tient compte également des observations que le Gouvernement a soumis sur ce point dans la réclamation collective présentée par ATD Quart Monde (n° 33/2006).

B. Appréciation du Comité

142. De façon générale, aucune des observations fournies par le Gouvernement – qui consistent, pour l'essentiel, à décrire un effort normatif et organisationnel – n'est de nature à invalider les analyses présentées par la FEANTSA au sujet de ce grief.

143. Le Comité relève que la loi de 1998 contre l'exclusion marque un effort pour améliorer le système d'allocation des logements sociaux locatifs. Cependant il considère que le système continue de mal fonctionner, ce qui est illustré par le fait qu'une partie significative de demande de logements sociaux continue de ne pas être satisfaite (seuls cinq à 10 % des foyers les plus pauvres obtiennent un logement social) et que les durées d'attente moyennes pour l'obtention d'un logement demeurent trop longues (environ deux ans et quatre mois).

144. Le Comité considère que la procédure d'attribution ne garantit pas suffisamment d'équité et de transparence car le logement social n'est pas réservé aux foyers les plus pauvres. Le concept de « mixité sociale », tel que prévu par la loi de 1998, qui sert souvent de fondement au refus de l'octroi d'un logement social, conduit souvent à des résultats discrétionnaires ce qui exclut les pauvres de l'accès au logement social. La principale difficulté vient de la définition peu claire de ce concept dans la loi et, en particulier, du manque de toutes lignes directrices sur sa mise en œuvre en pratique. Par conséquent, le Comité considère que l'absence de disponibilité de logements sociaux pour les personnes les plus défavorisées constitue une violation de la Charte révisée.

145. De plus, le système de recours juridique pour les personnes à qui sont refusés des logements sociaux présente aussi des défaillances en particulier : les commissions de médiation prévues par la loi chargées d'examiner les demandes qui attendent depuis une durée exceptionnellement longue n'ont été créées que dans une minorité de communes. Le Comité considère que ce recours n'est pas suffisamment efficace et par conséquent que la situation sur ce point n'est pas en conformité avec l'article 31§3 de la Charte révisée.

146. Le Comité relève un autre problème particulièrement important dans le système d'attribution : la loi donne compétence aux préfets d'allouer un certain contingent de logements sociaux aux personnes considérées par la loi comme étant dans une situation prioritaire (Article L 441-1 du code de construction et d'habitation, voir §38). Cependant il n'apparaît pas que cette procédure soit appliquée de manière significative en pratique.

147. Le Comité dit par conséquent que les dysfonctionnements du système d'attribution de logements sociaux ainsi que des voies de recours y relatives constituent une violation de l'article 31§3 de la Charte révisée.

SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 31§3 COMBINE A L'ARTICLE E EN RAISON DES DISCRIMINATIONS A L'ENCONTRE DES IMMIGRES ET DES GENS DU VOYAGE

Sur la discrimination dans l'accès au logement

A. *Argumentation des parties*

148. D'après la FEANTSA, les immigrés représentent 8,4% des ménages en France mais représentent 15% des locataires en HLM. 54% des ménages sont propriétaires de leur résidence principale contre 37% des ménages immigrés, 18% sont locataires dans le secteur social contre 30% des ménages immigrés et 20% dans le secteur privé contre 24% des ménages immigrés. Les ménages immigrés ont des difficultés pour se loger et l'absence de procédures claires d'attribution des logements contribue à la persistance des discriminations. Ces populations ne peuvent se plaindre car le système flou et éclaté de la gestion des attributions évite d'identifier la personne responsable et de déterminer ses véritables motivations.

149. Les ménages immigrés relèvent de dispositifs du droit commun et ne font pas l'objet d'une politique particulière alors qu'ils ont des besoins particuliers : ils ont des modes de vie différents, taille élevée des familles, revenus modestes.

150. Les délais d'attente sont supérieurs à la moyenne pour les ménages immigrés. Il existe des discriminations indirectes en raison de critères d'ancienneté de résidence dans la commune qui empêchent bien souvent les immigrés de remplir cette clause. Il existe bien une voie de recours en cas de discrimination : l'article L-225.1 du Code pénal sanctionne toute distinction opérée entre les personnes physiques en raison de leur origine, de leur sexe etc. De plus, la loi du 29 juillet 1998 a introduit l'obligation pour les bailleurs sociaux d'adresser le motif d'un refus d'attribution au demandeur mais comme cette loi a aussi introduit l'objectif de mixité sociale sans en définir les conditions d'application, il peut être opposé aux demandeurs sans permettre d'identifier une quelconque discrimination. Mais en pratique il est difficile de prouver la discrimination.

151. Ce sont les procédures de sélection elle-même qui introduisent de la discrimination. Les bailleurs font une sélection entre les bons et les mauvais groupes de locataires. Les discriminations ne sont pas forcément intentionnelles mais générées par un système local éclaté entre une multitude d'institutions installées dans des routines gestionnaires et pas toujours conscientes des effets produits par la culture de la norme implicite. Personne n'est vraiment comptable de la situation des immigrés donc chacun invoque ses propres contraintes internes (mixité, rentabilité, animation de la vie sociale, aménagement de l'espace public) et rejette la responsabilité sur un tiers.

152. En ce qui concerne l'accès au logement des gens du voyage, une loi de 1990 actualisée en 2000 impose à chaque commune de plus de 5 000 habitants de réaliser une aire d'accueil pour les gens du voyage vivant en caravane qui doit également mettre en œuvre un schéma départemental d'accueil des gens du voyage prévoyant des solutions d'habitat

qualitativement et quantitativement adaptées aux besoins. Cependant, le temps nécessaire à l'établissement de ces schémas est long et si le projet est irréalisable pour des raisons techniques, aucune solution alternative ne sera recherchée. De plus, moins de 20% des communes ont réalisé les aires d'accueil requises ; ainsi 80% des gens du voyage stationnent illégalement sur des terrains.

153. Depuis la loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure, le fait de s'installer sur un terrain afin d'y établir une habitation sans autorisation est puni de 6 mois de prison et de 3 750 euros d'amende, outre le risque de se voir infliger une suspension de 3 ans du permis de conduire et confisquer des véhicules autres que ceux destinés à l'habitation. En conséquence, la police n'a plus besoin de la décision d'un juge et de l'accord du Préfet pour procéder à l'expulsion mais dès qu'elle constate l'infraction, elle peut procéder à l'expulsion. En clair, le non-respect de leurs obligations par les communes accule les gens du voyage à une situation d'illégalité qui est criminalisée sans que les intéressés disposent de garanties procédurales.

154. La FEANTSA précise que la Cour des Comptes en 2004 a dressé un bilan sévère des politiques récentes d'intégration des immigrés en matière de logement et en particulier concernant les foyers de travailleurs migrants qui n'ont pas bénéficié d'un investissement financier suffisant de la part des collectivités territoriales.

155. Le Gouvernement considère que les observations de la FEANTSA concernant la discrimination à l'accès au logement social dont seraient victimes les immigrés devraient être relativisées par les données issues de l'enquête nationale sur le logement. S'il est exact que les demandes de logement de plus de trois ans et non satisfaites émanant des ménages immigrés représentent 18 % de leurs demandes totales contre 10 % des demandes pour les ménages français, ce phénomène est dû en grande partie aux demandes de grands logements dont la production demeure insuffisante. Les ménages immigrés occupent cependant une part importante des logements sociaux qui satisfont aux normes de confort. En effet, ces ménages, soit 2 328 000 ménages en 2002 (dont 906 000 nés à l'étranger et français par naturalisation, mariage ou option, et 1 422 000 étrangers nés à l'étranger) représentent 5,9 % des ménages. Ils sont sur-représentés dans le parc locatif social puisqu'ils occupent environ 12 % de ce parc. Leur part dans ce parc est donc double de celle de la population totale. Les grandes familles d'immigrés sont également sur représentées dans le parc locatif social. Ainsi plus de la moitié des ménages immigrés de 5 personnes et plus sont locataires dans le parc social contre 33 % pour l'ensemble des ménages de cette taille locataires du parc social. Par ailleurs, les ménages immigrés habitent majoritairement dans les grandes villes et les centres de communes, ce qui relativise les allégations de FEANTSA concernant leur relégation.

156. Le Gouvernement conteste aussi l'allégation de la FEANTSA selon laquelle la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure contrevient gravement à la possibilité d'un habitat digne et sécurisé pour les gens du voyage, et affirme que la politique menée par le Gouvernement tient compte

des besoins et du mode de vie des gens du voyage. La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 impose l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil qui fixe le nombre d'aires à créer, leur capacité et les communes d'implantation. Tous les schémas départementaux ont été approuvés et sont actuellement mis en œuvre. Les besoins en accueil pour les itinérants sont de 41 800 places pour une population de gens du voyage estimée entre 300 000 et 500 000 personnes. Les délais de réalisation ayant été prorogés de 2 ans par la loi du 5 juillet 2000, tous les besoins ne sont pas encore couverts mais les réalisations progressent de manière constante depuis 2003 et surtout en 2005 et 2006.

157. Le Gouvernement précise que la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a créé une nouvelle infraction pénale (article 322-4-1 du code pénal) qui sanctionne l'installation des gens du voyage, sans autorisation, sur un terrain appartenant à autrui. L'infraction est caractérisée lorsque l'installation a lieu sur un terrain appartenant à un propriétaire privé ou à une collectivité territoriale non inscrite au schéma départemental d'accueil des gens du voyage. S'agissant, en revanche, des terrains appartenant aux communes qui ont des obligations au regard du schéma départemental, l'application de cette disposition pénale est subordonnée au respect, par ces communes, de leurs obligations. Les mesures d'évacuation forcée ou l'incrimination pénale ne sont donc pas applicables par les communes qui n'ont pas réalisé les aires d'accueil inscrites à leur charge dans le schéma départemental. A cet égard, la loi pour la sécurité intérieure vise à inciter les communes à réaliser les aires prévues dans les schémas départementaux pour bénéficier de ces mesures de coercition.

158. Le Gouvernement conteste également l'allégation de la FEANTSA sur les foyers de travailleurs migrants (FTM). Depuis 1997-1998, un plan de traitement des FTM a été lancé par l'Etat, en prenant appui sur des prêts spécifiques du « 1 % Logement ». A l'issue du traitement, le FTM devient une résidence sociale (RS), outil de droit commun destiné à favoriser l'accès au logement et les parcours résidentiels. Le traitement consiste à la fois à transformer, souvent profondément le bâti, à intégrer la RS dans la ville et à apporter des réponses de droit commun aux besoins des résidents. De 1997 à fin 2006, le traitement de 170 FTM a été validé permettant ainsi la production de 190 RS. Ce programme a représenté 620 millions d'Euros, dont l'Etat a apporté, en moyenne, 28 % de subventions.

B. Appréciation du Comité

159. Le Comité rappelle que tous les droits énoncés dans la Charte, y compris le droit à un logement d'un niveau suffisant, doivent être garantis sans discrimination d'aucune sorte. S'agissant du logement social, les Etats doivent s'assurer que les immigrés bénéficient d'un accès en des conditions « non moins favorables » que les nationaux.

160. Le Comité avait déjà relevé en 2004 que le délai d'attente pour l'attribution d'un logement social était plus long pour les familles immigrées

que pour les autres familles (voir Conclusions 2004, Article 19§4, France). Cette allégation est aussi soulevée dans la réclamation introduite par la FEANTSA. Le Gouvernement ne le conteste pas et reconnaît, dans son mémoire, que les demandes de logement social non satisfaites émanant d'immigrés représentent 18% de leurs demandes, contre 10% pour les ménages français. Sur la base de ces statistiques, le Comité considère que l'on pourrait présumer l'existence d'un problème de discrimination indirecte à l'égard des immigrés pour ce qui concerne l'accès au logement social.

161. Les immigrés qui n'obtiennent pas de logement social après un délai anormalement long peuvent user des voies de recours offertes par la loi, à savoir la saisine d'une commission de médiation (voir paragraphe 145 *supra*). Ces commissions instituées par la loi de 1998 contre les exclusions et renforcées ultérieurement par les dispositions législatives votées en 2006, ainsi que par la nouvelle loi DALO, n'ont toujours pas été mises en place dans un nombre notable de municipalités (selon la FEANTSA, la moitié des départements n'en était pas encore dotée en 2003), de sorte que cette voie de recours est, de l'avis du Comité, insuffisante. En outre, le Comité considère que les autorités compétentes font trop souvent valoir le critère de « mixité sociale » pour refuser l'allocation de logement social, ce qui peut conduire à des décisions arbitraires, eu égard au flou qui entoure la définition de ce concept dans la loi et à l'absence de lignes directrices quant aux modalités pratiques de sa mise en œuvre.

162. Pour ce qui est du logement des gens du voyage, le Comité se réfère à la Recommandation (2005) 4 du Comité des Ministres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe, qui dispose notamment que les Etats membres doivent veiller à ce que des politiques intégrées et adaptées en faveur des Roms et des gens du voyage soient élaborées dans le cadre général des politiques du logement.

163. Le Comité rappelle également, en ce qui concerne les expulsions, qu'elles doivent être justifiées et exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, et assorties de solutions de relogement (voir Conclusions 2003, article 31§2, France). Le Comité rappelle que, face à des campements roms sans statut juridique défini, les pouvoirs publics doivent tout faire pour trouver des solutions acceptables par toutes les parties afin d'éviter que les Roms soient privés d'accès aux services et commodités auxquels ils ont droit en tant que citoyens de l'Etat où ils vivent.

164. Le Comité note qu'un texte de loi concernant les aires d'accueil destinées aux gens du voyage a été adopté en 2000 (loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage). Ce texte fait obligation aux communes de plus de 5 000 habitants de se doter d'un plan prévoyant l'implantation d'aires permanentes d'accueil pour les gens du voyage. Néanmoins, le Comité relève également qu'à ce jour, la loi n'a été suivie d'effet que dans une minorité des communes visées. Dans son mémoire, le Gouvernement reconnaît que la mise en œuvre des schémas départementaux pour l'accueil des gens du voyage a pris du retard et estime

qu'il manque environ 41 800 places. Le Comité constate que la mise en œuvre insuffisante de la loi précitée a pour conséquence d'exposer les gens du voyage à l'occupation illégale de sites et à des expulsions au titre de la loi de 2003 pour la sécurité intérieure.

165. Il note à cet égard que, selon une déclaration commune faite récemment par le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, et le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à un logement convenable, Miloon Kothari, un nombre croissant de plaintes a été reçu concernant le non-respect des droits au logement des Roms dans plusieurs pays d'Europe, notamment la France. Ces plaintes portent pour la plupart sur des expulsions de communautés et de familles roms constituant des violations des normes des droits de l'homme, en particulier pour ce qui est du droit à un logement décent et à la vie privée, des garanties procédurales et des recours disponibles.

166. Le Comité relève qu'un rapport réalisé en 2005 par le Conseil national de l'Habitat (CNH) à propos de la lutte contre la discrimination dans l'accès au logement confirme que la grande majorité, si ce n'est la totalité, des pratiques discriminatoires en matière d'accès au logement sont fondées sur la nationalité ou l'origine des demandeurs (leur nom ou leurs caractéristiques raciales/ethniques constituant des facteurs de refus déterminants). Le Comité note par ailleurs qu'une autre source fait état d'une réaction disproportionnée des autorités françaises dans un certain nombre de cas d'expulsions de Roms – en l'espèce, l'éviction en septembre 2007 de 600 Tsiganes roumains d'un bidonville où ils vivaient depuis plus d'un an dans la banlieue nord de Paris, à Saint-Denis. Selon la source en question, les familles ont été déplacées avec une « grande brutalité » ; au moins 400 d'entre elles ont disparu et referont probablement surface dans d'autres bidonvilles du nord de Paris où il n'y a ni eau, ni électricité.

167. En l'espèce, le Comité observe que le Gouvernement n'oppose aucune objection valable aux analyses auxquelles procède l'organisation requérante et que ces productions comportent un certain nombre d'arguments révélant, au contraire, l'impuissance des collectivités locales à leur manquement répété d'améliorer la situation des gens de voyage en matière de logements. Malgré les efforts de l'état et des autorités locales dans ce domaine et les résultats positifs parfois obtenus, il y a une longue période de défaut de prise en compte par les collectivités locales, comme par l'Etat, des besoins spécifiques des Roms et des gens du voyage.

168. Le Comité estime par conséquent que la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage, constitue une violation de l'article 31§3 de la Charte révisée combiné à l'article E.

CONCLUSION

Par ces motifs, le Comité conclut à l'unanimité

- qu’il y a violation de l’article 31§1 de la Charte révisée en raison du le progrès insuffisant concernant l’éradication de l’habitat indigne et le manque d’infrastructures adéquates pour un grand nombre de ménages;
- qu’il y a violation de l’article 31§2 de la Charte révisée en raison de l’application non satisfaisante de la législation en matière de prévention des expulsions et le manque de dispositifs permettant de proposer des solutions de relogement aux familles expulsées ;
- qu’il y a violation de l’article 31§2 de la Charte révisée en raison de l’insuffisance des mesures qui sont actuellement en place pour réduire le nombre de sans-abri, d’un point de vue tant quantitatif que qualitatif;
- qu’il y a violation de l’article 31§3 de la Charte révisée en raison de l’insuffisance de l’offre de logements sociaux accessibles aux populations modestes;
- qu’il y a violation de l’article 31§3 de la Charte révisée en raison du dysfonctionnement du système d’attribution des logements sociaux ainsi que des voies de recours y relatives;
- qu’il y a violation de l’article 31§3 de la Charte révisée combiné à l’article E en raison de la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d’accueil pour les gens du voyage.



Tekin AKILLIOĞLU
Rapporteur



Polonca KONČAR
Présidente



Régis BRILLAT
Secrétaire exécutif

DECISION SUR LA RECEVABILITE
19 mars 2007

Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-abri
(FEANTSA)
c. France

Réclamation n° 39/2006

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 221^e session où siégeaient :

MM. Andrzej SWIATKOWSKI, Premier Vice-Président
 Tekin AKILLIOĞLU, Deuxieme Vice-Président
 Jean-Michel BELORGEY, Rapporteur Général
 Alfredo BRUTO DA COSTA
 Nikitas ALIPRANTIS
 Stein EVJU
Mme Csilla KOLLONAY LEHOCZKY
MM. Lucien FRANCOIS
 Lauri LEPPIK
Mme Ersiliagrazia SPATAFORA
M. Colm O' CINNEIDE
Mmes Monika SCHLACHTER
 Birgitta NYSTROM

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne

Vu la réclamation datée du 2 novembre 2006 et enregistrée à la même date sous le n° 39/2006, présentée par la Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-abri (FEANTSA) et signée par son président M. Robert ALDRIDGE, tendant à ce que le Comité déclare que la France ne respecte pas l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte révisée »).

Vu les documents annexés à la réclamation ;

Vu les observations du gouvernement français (« le Gouvernement ») datées du 14 février 2007 ;

Vu la Charte révisée, et notamment l'article 31 qui est ainsi libellé :

Article 31 – Droit au logement

Partie I : « Toute personne a droit au logement. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées:

- 1 à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant;
- 2 à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;
- 3 à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

Vu le Protocole additionnel à la Charte prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole »);

Vu le règlement du Comité adopté le 29 mars 2004 lors de la 201^{ème} session et modifié le 12 mai 2005 lors de la 207^{ème} session (« le Règlement »);

Après avoir délibéré le 19 mars 2007 ;

Rend la décision suivante, adoptée à cette date :

1. FEANTSA allègue que la manière dans laquelle la législation sur le logement est appliquée en France rend la situation non conforme à l'article 31 de la Charte européenne révisée.
2. Le Gouvernement tout en réservant sa position sur le bien fondé de la réclamation s'en remet à la sagesse du Comité pour apprécier la recevabilité de la réclamation.

EN DROIT

3. Le Comité observe que, conformément à l'article 4 du Protocole, texte que la France a ratifié le 7 mai 1999 et qui a pris effet pour cet Etat le 1^{er} juillet 1999, la réclamation a été déposée sous forme écrite et concerne l'article 31 de la Charte révisée, disposition acceptée par la France lors de la ratification de ce traité le 7 mai 1999 et auxquelles elle est liée depuis l'entrée en vigueur de ce traité en ce qui la concerne le 1^{er} juillet 1999.

4. En outre, la réclamation est motivée : le Comité constate que la réclamation comporte des indications suffisantes au sens de l'article 4 du Protocole.

5. Le Comité observe également que, conformément aux articles 1 b) et 3 du Protocole, FEANTSA est une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Elle figure sur la liste, établie par le Comité gouvernemental, des organisations nationales non gouvernementales habilitées à déposer des réclamations.

6. En ce qui concerne la compétence particulière de FEANTSA dans les domaines de la réclamation, qui n'est pas contestée par le Gouvernement, le Comité a examiné le statut de l'organisation et constate que ses activités ont le but de participer ou contribuer à la réduction des sans-abri en Europe. Le Comité considère que FEANTSA est particulièrement qualifiée au sens de l'article 3 du Protocole.

7. La réclamation est signée par M. Robert ALDRIDGE, Président de FEANTSA et habilité à représenter l'organisation réclamante devant toute autorité ou juridiction en vertu de l'article 18 de son statut. Le Comité considère, par conséquent, que la réclamation satisfait à l'article 23 de son règlement.

8. Par ces motifs, le Comité, sur la base du rapport présenté par M. Tekin AKILLIOĞLU et sans préjuger de sa décision sur le bien-fondé de la réclamation,

DECLARE LA RECLAMATION RECEVABLE

En application de l'article 7§1 du Protocole, charge le Secrétaire exécutif d'informer de la présente décision l'organisation auteur de la réclamation et l'Etat défendeur, de la communiquer aux Parties au Protocole et aux Etats ayant fait une déclaration au titre de l'article D du paragraphe 2 de la Charte révisée, et de la rendre publique.

Invite le Gouvernement à lui soumettre par écrit avant le 18 mai 2007 un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.

Invite FEANTSA à lui soumettre dans un délai qu'il fixera une réplique au mémoire du Gouvernement.

Invite les Parties au Protocole et les Etats ayant fait une déclaration au titre de l'article D du paragraphe 2 de la Charte révisée à lui transmettre avant le 18 mai 2007 les observations qu'ils souhaiteraient présenter.

En application de l'article 7§2 du Protocole, charge le Secrétaire exécutif d'informer les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte en les invitant à formuler des observations avant le 18 mai 2007.



Tekin AKILLIOĞLU
Rapporteur



Andrzej SWIATKOWSKI
Premier Vice-Président

Régis BRILLAT
Secrétaire exécutif