



COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX

27/01/2016

Article 31 - Droit au logement

Paragraphe 1 - Logement d'un niveau suffisant

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de la France ainsi que des informations soumises par la Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA)¹ et celles soumises par l'Association Sociale Nationale Internationale Tzigane (A.S.N.I.T.) et la Fédération des femmes cale/kalé, manouches & sinté².

Le Comité rappelle que sa dernière conclusion (Conclusions 2005) sur l'article 31§1 avait été ajournée en attendant que des informations lui soient fournies sur les mesures prises pour remédier à l'existence d'un grand nombre de logements d'un niveau insuffisant (2,8 millions de personnes n'étaient pas décemment logées pendant la période de référence).

Depuis sa conclusion de 2005, pendant la période de référence, le Comité a rendu deux décisions concluant au bien-fondé dans FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007 et dans Centre européen des Droits des Roms (CEDR), réclamation n° 51/2009, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, et à la violation de l'article 31§1 de la Charte (voir ci-dessous).

Le Gouvernement a indiqué les mesures déjà prises ainsi que celles qui étaient envisagées pour que la situation soit rendue conforme à la Charte lors de l'adoption des Résolutions du Comité des Ministres concernant le suivi de ces réclamations (voir les annexes aux Résolutions CM/ResChS(2008)8 et CM/ResChS(2010)5). Le Comité tiens compte de ces informations dans cette conclusion.

Le Comité prend en particulier note du fait que pendant la période de référence la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (ci-après « loi DALO ») a été adoptée et que le Gouvernement considère qu'elle a répondu à une forte attente de la société civile. Le principe du droit au logement opposable a en effet été posé par l'article 1^{er} de la loi DALO et a été inscrit dans le code de la construction et de l'habitation comme suit : « Art. L. 300-I. – 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. »

Les critères constitutifs d'un logement d'un niveau suffisant

Le rapport souligne les progrès réalisés en matière d'inconfort et de mauvaise qualité des logements, permettant de réduire le nombre de tels logements de 981 000 en 2002 (soit 4 % du parc de résidences principales, hébergeant 1,87 millions d'habitants, soit 3,2 % de la population) à 711 000 en 2006 (soit 2,7 % du parc de résidences principales, hébergeant 1,32 millions d'habitants, soit 2,2 % de la population) .

Les chiffres pour le restant de la période de référence (2005-2009), ne confirment cependant pas cette tendance positive : selon le rapport sur le mal logement de la Fondation Abbé Pierre et le rapport sur les conditions de logement difficile de l'INSEE³, 2,9 millions de personnes vivaient dans des logements inconfortables ou surpeuplés dans la deuxième moitié des années 2000.

Selon la Fondation Abbé Pierre, le mal logement ne se réduit pas aux situations extrêmes : une fraction considérable de la population au sein des couches modestes et moyennes (notamment chez les jeunes) logerait dans des conditions qui ne répondent pas à ses aspirations : détériorations, mauvaise insonorisation, surface trop faible, quartier dégradé.

Selon les informations fournies par la FEANTSA⁴ une part encore importante de personnes vit dans des logements médiocres :

- 14% signalent des « défauts majeurs de qualité » (toit percé, humidité, moisissures) ;
- 14% signalent une installation de plomberie dangereuse, régulièrement en panne, pression de l'eau insuffisante, l'eau non potable ou insuffisamment disponible) ;
- 11% signalent une installation électrique dangereuse, régulièrement en panne ou de capacité insuffisante).

Selon la même source, 32% des Français seraient ainsi concernés, ce qui d'après le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), placerait la France en dessous de la moyenne européenne. En outre, si le surpeuplement diminue globalement, il touche davantage les ménages à faibles revenus : plus de 20% d'entre eux (5 à 3% des ménages à revenus moyens ou élevés).

A la lumière de ce qui précède, le Comité considère que la situation de la France demeure non conforme à l'article 31§1 de la Charte en raison de la situation de l'habitat indigne et du manque d'infrastructures adéquates pour un grand nombre de ménages.

Responsabilités en matière de logement d'un niveau suffisant

Le Comité se réfère à sa conclusion précédente (Conclusions 2005) pour une description de l'ensemble des procédures de contrôle du niveau suffisant des logements. Le Comité réitère qu'il a déjà observé lors de conclusions précédentes (Conclusions 2003 et 2005) l'absence d'une réglementation générale sur le plan national. Vu qu'il incombe aux pouvoirs publics de s'assurer du niveau suffisant du

logement (Conclusions 2003), le Comité souhaite que le prochain rapport démontre comment l'ensemble des procédures décrites, permettent d'atteindre cet objectif.

Protection juridique

Dans sa conclusion précédente, le Comité a demandé que le prochain rapport fasse état des mesures prises afin de pallier aux carences identifiées dans le système de recours en matière de protection du droit au logement.

Le rapport souligne que la loi DALO a fait franchir une étape décisive en créant un recours juridictionnel en sus du recours amiable existant, ouvert à des bénéficiaires potentiels se trouvant dans des situations définies par le législateur, et en désignant une autorité responsable débitrice d'une obligation de résultat.

Le Comité note que les voies de recours prévues par la loi DALO sont ouvertes progressivement :

- La première étape s'est achevée le 1er janvier 2008, date à laquelle le recours amiable devant les commissions de médiation est devenu possible sur l'ensemble du territoire, les instances chargées de l'examiner ayant été mises en place ;
- La deuxième étape était le 1er décembre 2008, avec l'ouverture du recours contentieux aux ménages qui connaissent les situations les plus dramatiques et qui n'ont pas obtenu de logement malgré une décision positive de la commission de médiation ;
- La troisième étape est fixée au 1er janvier 2012, lorsque le recours contentieux sera ouvert à l'ensemble des demandeurs de logements sociaux dont la demande est en attente depuis un délai jugé anormalement long malgré une décision positive de la commission de médiation.

Au sujet de cette troisième étape, le Comité demande que le prochain rapport explique dans quels cas un délai est jugé « anormalement long ».

Le Comité note que d'après l'article R300-2 du code de la construction et de l'habitation, la procédure DALO n'est ouverte qu'aux :

- titulaires d'une carte de résident ou d'un titre équivalent (réfugiés, personnes justifiant d'une résidence continue et régulière d'au moins 5 ans en France, etc.) ;
- personnes justifiant d'au moins deux années de résidence ininterrompue en France sous couvert d'un titre de séjour d'1 an renouvelé au moins deux fois.

Le Comité rappelle que la garantie du droit au logement doit être assurée sans aucune discrimination (article E de la Charte).

Le Comité constate que dans une délibération du 30 novembre 2009, la Haute Autorité pour la Lutte contre la Discrimination (HALDE) a considéré que « la condition d'une résidence préalable de 2 ans au moins pour pouvoir soumettre un dossier à la commission chargée de la procédure DALO, condition de résidence préalable imposée aux seuls ressortissants non communautaires, apparaît comme un traitement défavorable fondé sur la nationalité qui n'apparaît pas justifié et proportionné à

l'objectif poursuivi par la loi DALO qui est de garantir le droit à un logement décent pour les personnes les plus démunies ».

Le Comité considère que la condition de résidence préalable de deux ans pour pouvoir soumettre un dossier à la commission chargée de la procédure DALO et, par conséquent, pour avoir la possibilité d'obtenir un logement d'un niveau décent, est excessive.

Mesures en faveur des groupes vulnérables

Dans ses Conclusions 2006, le Comité a attiré l'attention sur la situation des Roms et des Gens du voyage et a demandé « que les rapports fassent systématiquement état de toute mesure prise pour tenir compte de la vulnérabilité de certains groupes de la population, tels que les populations nomades, en vue de leur permettre de jouir effectivement des droits garantis par la Charte ». En outre, le Comité a relevé que, du fait de leur histoire, les Roms constituent un type particulier de minorité défavorisée et vulnérable. Ils ont dès lors besoin d'une protection spéciale. Cela implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décisions dans des cas particuliers (Centre sur le droit au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §§ 39-40).

Le Comité prend note des mesures prises et envisagées pour tenir compte des constats de violations faits dans le cadre de la Réclamation n° 51 (voir ci-dessous). Il note en particulier que le 23 septembre 2009, l'Assemblée nationale a créé une mission d'information parlementaire chargée d'établir le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'adaptation des gens du voyage.

Le Comité demande que le prochain rapport fasse état des mesures effectivement arrêtées.

Entre temps, puisque la décision dans le cadre de la Réclamation n° 51 date de la même période de référence que ces conclusions, le Comité réitère que la situation des gens du voyage n'était pas conforme à l'article 31§1 de la Charte pendant la période de référence en raison :

- de la création insuffisante d'aires d'accueil ;
- des mauvaises conditions de vie et des dysfonctionnements des aires d'accueil ;
- de l'accès insuffisant au logement des gens du voyage sédentarisés.

Le Comité note également que les constats du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en France du 21 au 23 mai 2008⁵, font apparaître que les Roms en France vivent pour la plupart dans des bidonvilles insalubres, souvent sans accès à l'eau ni à l'électricité. Les ordures ne sont ramassées que sporadiquement. Les conditions d'hygiène sont souvent déplorable. Certains camps ne disposent même pas de sanitaires. Selon une enquête réalisée par Médecins du Monde et citée par le Commissaire, environ 53 % des Roms vivent dans des caravanes, qui ne peuvent souvent pas rouler, 21 % dans des squats aménagés et 20 % dans des cabanes.

A la lumière de ce qui précède, le Comité considère que les conditions de logement de nombreux Roms ne sont pas conformes aux exigences de l'article 31§1.

Suivi de Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien fondé du 5 décembre 2007

Le Comité se réfère à sa décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007 où il a conclu à la violation de l'article 31§1 aux motifs de progrès insuffisants concernant l'éradication de l'habitat indigne et le manque d'infrastructures adéquates pour un grand nombre de ménages.

Pour les raisons exposées ci-dessus (v. « Les critères constitutifs d'un logement suffisant » et « Mesures en faveur des groupes vulnérables »), la situation continue d'être non conforme à l'article 31§1 de la Charte.

Suivi de Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien fondé du 19 octobre 2009

Le Comité se réfère à sa décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009 où il a conclu à la violation de l'article 31§1 aux motifs :

- de la création insuffisante d'aires d'accueil ;
- des mauvaises conditions de vie et des dysfonctionnements des aires d'accueil ;
- de l'accès insuffisant au logement des gens du voyage sédentarisés.

Pour les raisons exposées ci-dessus (v. « Mesures en faveur des groupes vulnérables »), la situation continue d'être non conforme à l'article 31§1 de la Charte.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de la France n'est pas conforme à l'article 31§1 de la Charte aux motifs :

- de la condition de durée de résidence préalable excessive pour pouvoir soumettre un dossier à la commission chargée de la procédure DALO ;
- de l'importance de l'habitat indigne et du manque d'infrastructures adéquates pour un grand nombre de ménages ;
- de la création insuffisante d'aires d'accueil et des mauvaises conditions de vie et des dysfonctionnements de ces aires d'accueil ;
- de l'accès insuffisant au logement des gens du voyage sédentarisés ;
- du progrès insuffisant concernant l'éradication des conditions de logement particulièrement précaires de nombreux Roms.

Tous les motifs de non-conformité ci-dessus, à l'exception du premier, sont ceux qui ont conduit aux constats de violation dans FEANTSA c. France et CEDR c. France. Le Comité constate que pendant la période de référence aucune suite satisfaisante n'a été donnée à ces constats de violation.

Les troisième et cinquième motifs de non-conformité correspondent également à ceux qui ont conduit le Comité à constater l'existence d'une violation dans COHRE c. France.

¹ *Contribution de la FEANTSA concernant l'article 31 dans le cadre du 10e rapport national rendu par la France sur l'application de la Charte sociale européenne, 21 février 2011.*

² *Contribution de l'Association Sociale Nationale Internationale Tzigane (A.S.N.I.T.) et la Fédération des femmes cale/kalé, manouches & sinté concernant l'article 31 dans le cadre du 10e rapport national rendu par la France sur l'application de la Charte sociale européenne, 9 février 2011.*

³ *Rapport sur le mal logement en 2010 de la Fondation Abbé Pierre et le Rapport INSEE n° 1330, janvier 2011 : « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles - La situation dans les années 2000 ».*

⁴ *Contribution de la FEANTSA concernant l'article 31 dans le cadre du 10e rapport national rendu par la France sur l'application de la Charte sociale européenne, 21 février 2011.*

⁵ *Memorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, document CommDH(2008)34Strasbourg, le 20 novembre 2008*

Paragraphe 2 - Réduire l'état de sans-abri

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de la France ainsi que des informations soumises par la Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA)¹ et celles soumises par l'Association Sociale Nationale Internationale Tzigane (A.S.N.I.T.) et la Fédération des femmes cale/kalé, manouches & sinté².

Le Comité rappelle que sa dernière conclusion (Conclusions 2005) sur l'article 31§2 avait été ajournée en attendant que des données chiffrées à jour concernant le nombre de sans-abris et l'offre d'hébergement lui soient fournies ainsi que des informations précises sur les mesures prises afin d'améliorer le dysfonctionnement préoccupant du système de garanties en cas d'expulsions tel que mis en évidence par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées.

Le Comité rappelle également que, depuis sa conclusion de 2005, pendant la période de référence, il a rendu trois décisions concluant au bien-fondé dans Mouvement international ATD-Quart Monde (ATD) c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007 ; FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007 et Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009. Dans ces décisions il a conclu à la violation de l'article 31§2 (voir ci-dessous).

Le Gouvernement a indiqué les mesures déjà prises ainsi que celles qui étaient envisagées pour que la situation soit rendue conforme à la Charte lors de l'adoption des Résolutions du Comité des Ministres concernant le suivi de ces réclamations (voir les annexes aux Résolutions CM/ResChS(2008)7 et 8 et CM/ResChS(2010)5). Le Comité tiens compte de ces informations également dans cette conclusion.

Par ailleurs, il est à relever qu'en dehors de la période de référence, le Comité a statué sur le bien-fondé dans Centre sur le droit au logement et les expulsions (COHRE) c. France, réclamation n° 63/2010,

décision du 28 juin 2011 et a conclu à une violation aggravée de l'article 31§2 en raison des expulsions des Roms d'origine roumaine et bulgare pendant l'été 2010.

Prévenir l'état de sans-abri

Le Comité réitère qu'il considère que la collecte régulière de données chiffrées et détaillées constitue une première étape permettant d'atteindre l'objectif de la réduction progressive du phénomène des sans-abris. Le Comité constate que depuis sa dernière conclusion, des collectes régulières de données chiffrées et détaillées sont effectuées, y compris dans le contexte du suivi de la mise en œuvre de la loi DALO. Il note également que des systèmes d'informations ont été mis en place afin de suivre les parcours des sans-abri, comme l'observatoire national des 115.

Le rapport indique que le budget logement/hébergement a augmenté de 20,3% passant de 877 millions d'€ en 2007 à 1,1 milliard d'€ en 2009. En outre, un plan doté de 170 millions d'€ sur trois ans a été approuvé pour rénover plus de 500 centres d'hébergement. A cela s'ajoutent 200 millions d'€ contre l'habitat indigne. Fin 2009, 8 804 places en maisons relais étaient ouvertes et 15 000 places supplémentaires sont prévues pour fin 2011.

Le rapport de la France signale la création, à partir de 2009³, d'un nouveau outil dans les modes de prise en charge des personnes en situation de grande exclusion et dont les perspectives d'insertion et de retour à l'autonomie sont faibles. Il s'agit des « pensions de famille » qui proposent un logement durable où les personnes peuvent reconstruire le lien social, en partie grâce à la présence journalière d'un hôte. Le Comité demande que le prochain rapport contienne plus d'informations sur la mise en oeuvre de ces pensions de famille et sur leur efficacité.

Le Comité note également du même rapport qu'une stratégie nationale de la prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées a été inscrite dans le cadre d'une politique globale de lutte contre l'exclusion et contre la pauvreté qui est considérée comme étant un chantier national prioritaire pour 2008 - 2012. Cette stratégie nationale - dont l'objectif principal est celui de réduire significativement le nombre de personnes à la rue et de mieux prendre en compte leurs besoins - s'articule autour de deux principes directeurs :

- la mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement ;
- la priorité accordée à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus vulnérables (le « logement d'abord »).

Le Comité note cependant que malgré les progrès accomplis, les capacités d'accueil restent quantitativement et qualitativement insuffisantes. En effet, selon le 15^e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (juin 2009) le fait que des personnes qui font appel au 115 restent sans offre d'hébergement dans certains départements, est un signe incontestable de l'insuffisance des capacités d'accueil. A titre d'exemple le Haut comité souligne que (i) à Paris, le Samu social a enregistré 41 305 demandes non pourvues en 2008, soit une moyenne de 113 personnes par jour ; (ii) dans l'agglomération lyonnaise, entre 50 et 100 personnes restent chaque jour sans solution après avoir sollicité le 115. En outre, les sorties d'hébergement d'insertion vers le logement sont insuffisantes et ne se font pas toujours pour une situation meilleure à l'hébergement lui-même. En effet, à la sortie d'un hébergement d'insertion, 14% de personnes vont vers un endroit inconnu ; 13% vont à la rue, en squat, prison, mobil home ou hôtel ; 16% vont dans un hébergement social ; 15% vont

dans un hébergement privé (chez des amis ou en famille) ; 7% vont dans un logement personnel temporaire et 35% vont dans un logement personnel durable.

Le Comité note également des informations fournies par la FEANTSA⁴ que la capacité d'accueil du dispositif d'hébergement et de logements temporaires s'élève à 317 515 places, alors que 685 116 personnes sont privées de domicile personnel, dont 411 000 en hébergement contraint chez des tiers. Plus de 27 000 ménages ont été logés après avoir engagé un recours et 17 033 après que la procédure ait été conduite à son terme. Mais, l'écart entre les personnes prioritaires et les personnes relogées se creuse, surtout en Ile-de-France qui concentre les deux tiers des recours : 14 000 retards dans la mise en oeuvre des décisions, dont 12 500 franciliens, dont 10 000 parisiens.

A la lumière de ce qui précède, le Comité conclut que les mesures en place pour réduire le nombre de sans-abris, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif, demeurent insuffisantes.

Expulsions

Le Comité rappelle avoir considéré que plusieurs éléments du régime français relatif aux expulsions (recherche de solutions alternatives, octroi de délais avant la résiliation du bail) sont conformes aux principes directeurs qu'il a énoncés en la matière. Toutefois, eu égard aux carences constatées dans le fonctionnement du système, il a souhaité être informé des mesures prises en vue de leur amélioration (Conclusions 2003 et 2005).

Dans le cadre des réclamations ATD c. France et FEANTSA c. France, le Comité a ultérieurement dit que l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date de l'expulsion était contraire à l'article 31§2.

Lors de la réunion sur le suivi des réclamations n° 33/2006 et n° 39/2006 en juillet 2008, le Gouvernement a relevé que les personnes de bonne foi menacées d'expulsion comptent parmi les publics prioritaires de la loi DALO et peuvent donc bénéficier du recours prévu par celle-ci (pour plus de détails au sujet de la protection juridique, voir la conclusion sous l'article 31§1). Par ailleurs, le Gouvernement a également souligné que les décrets d'application de la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, relatifs aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et à la prévention des expulsions locatives, respectivement du 29 novembre 2007 et du 26 février 2008, ont édicté des mesures de coordination renforcée de l'action nationale et locale de prévention des expulsions locatives et de relogement. En outre, une circulaire du 22 février 2008 du Premier Ministre relative au logement des sans abri a renforcé ces orientations en vue de leur mise en oeuvre par les préfets.

Le rapport n'apporte pas de nouvelles précisions à ce sujet.

Le Comité note d'une autre source⁵ que, comme suite au 3^e rapport de suivi de la mise en oeuvre de la loi DALO⁶, le délégué général de la Fondation Abbé Pierre dénonçait qu'en 2008 les expulsions effectives avec le concours de la force publique étaient au nombre de 11 294. Selon la FEANTSA⁷, entre 2007 et 2009 91 000 ménages étaient expulsables à tout moment sans trouver à se reloger et avec une dette qui augmentait chaque mois à cause des indemnités d'occupation sans pouvoir bénéficier des aides au logement (écart entre les demandes de concours de la force publique – 123 646 – et les interventions effectives – 32 684). Qu'il s'agisse d'occupants partis d'eux-mêmes ou d'occupants expulsés avec les concours de la force publique, aucun suivi n'est assuré sur leur devenir.

A la lumière de ce qui précède, le Comité conclut que la situation n'est pas conforme à l'article 31§2 de la Charte en raison des procédures d'expulsion et de leur mise en œuvre.

Le Comité note également que, selon les informations fournies par la FEANTSA, les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), qui ont été créées par la loi en 2007 en remplacement des commissions départementales d'aide publique au logement (CDAPL), ne feront pas progresser la prévention des expulsions dans la mesure où elles ne délivrent que des avis et recommandations là où les CDAPL prenaient des décisions contraignantes pour les organismes payeurs des aides au logement après un examen précis des conditions de maintien dans son logement du locataire en difficulté : le maintien des aides au logement. En outre, les CCAPEX ne garantissent pas le relogement des occupants expulsés.

Quant aux expulsions concernant les gens du voyage, dans CEDR c. France, le Comité a noté que conformément à la loi sur la sécurité intérieure de mars 2003, les forces de l'ordre sont autorisées à intervenir dans les 48 heures, sans jugement préalable du tribunal administratif, ni accord express du propriétaire du terrain, quand « l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique » l'exige. A la suite de certaines expulsions, la Commission nationale de déontologie et de sécurité (CNDS) a conclu à des actes de violences injustifiés et disproportionnés. C'est pourquoi le Comité a considéré que la situation constituait une violation de l'article 31§2 de la Charte.

Le Comité note aussi du 4^e rapport de l'ECRI sur la France⁸ que les cas d'expulsions forcées avec confiscation ou destruction des biens personnels des Roms persistent et, dans certains cas, les personnes expulsées ne bénéficieraient pas de solutions alternatives et décentes de logement.

Lors de la réunion concernant le suivi de CEDR c. France, le Gouvernement a regretté que le Comité ait déduit du fait qu'il n'avait pas explicitement réfuté les affirmations relatives aux expulsions pratiquées par les forces de l'ordre que ces expulsions avaient été effectuées dans des conditions ne respectant pas la dignité des personnes concernées. Le Gouvernement a affirmé sans autres précisions qu'il s'efforçait, dans le cadre de ces expulsions, de respecter les droits des individus concernés.

Le rapport n'apporte pas de nouvelles informations à ce sujet.

Le Comité réitère par conséquent que cette situation n'est pas conforme à l'article 31§2 de la Charte.

Droit à un abri

Conformément à l'article 31§2, les personnes sans-abri doivent se voir offrir un abri comme solution d'urgence.

Le Comité rappelle que pour que la dignité des personnes accueillies soit respectée, les lieux d'hébergement provisoire doivent répondre à des exigences de sûreté, de santé et d'hygiène, et notamment disposer des éléments de confort essentiel tels que l'accès à l'eau et un chauffage et un éclairage suffisants. Une autre exigence fondamentale est la sûreté des alentours immédiats (Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, §62).

Etant donné que le droit à un abri est étroitement lié au droit à la vie et qu'il est crucial pour le respect de la dignité humaine de tout individu, au regard de l'article 31§2 de la Charte, les Etats parties doivent fournir un hébergement d'un niveau suffisant également aux enfants qui se trouvent en

situation irrégulière sur leur territoire aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction (DEI c. Pays-Bas, §§47 et 64).

La mise à disposition d'un hébergement, fût-il adéquat, ne peut cependant être considérée comme une solution pérenne.

- En ce qui concerne les personnes accueillies en hébergement d'urgence qui résident légalement ou travaillent régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée, elles doivent être orientées dans un délai raisonnable soit vers un hébergement durable adapté à leur situation soit vers un logement d'un niveau suffisant au sens de l'article 31§1.
- En ce qui concerne les personnes en situation irrégulière, puisque aucune solution de relogement ne peut être exigée des Etats pour elles, l'éviction de l'abri doit être exclue car elle placerait les intéressés, en particulier les enfants, dans une situation d'extrême détresse contraire au respect de la dignité humaine (DEI c. Pays-Bas, §63).

Le Comité constate que la loi DALO consacre le droit à un « hébergement » et prévoit que son non-respect puisse faire l'objet d'un recours. En outre, à la différence du droit au logement, l'accès au droit à un hébergement n'est pas soumis à des conditions de durée de séjour.

Le Comité demande que le prochain rapport clarifie si :

- les hébergements d'urgence répondent à des exigences de sûreté (y compris pour les alentours immédiats), de santé et d'hygiène (notamment s'ils disposent des éléments de confort essentiel tels que l'accès à l'eau et un chauffage et un éclairage suffisants) ;
- l'hébergement d'urgence est fourni sans exiger de titre de séjour ;
- une interdiction des évictions des hébergements d'urgence est prévue par la réglementation applicable.

Dans l'attente de ces informations, le Comité réserve sa position sur ce point.

Suivi de Mouvement international ATD-Quart Monde (ATD) c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007

Le Comité se réfère à sa décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007 où il a conclu à la violation de l'article 31§2 au motif des procédures d'expulsion et de leur mise en oeuvre.

Pour les raisons exposées ci-dessus (v. « Expulsions »), la situation continue d'être non conforme à l'article 31§2 de la Charte.

Suivi de Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007

Le Comité se réfère à sa décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007 où il a conclu à la violation de l'article 31§2 aux motifs de :

- l'insuffisance des mesures qui sont actuellement en place pour réduire le nombre de sans-abris, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif ;
- 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.

Pour les raisons exposées ci-dessus (v. « Prévenir l'état de sans-abris » et « Expulsions »), la situation continue d'être non conforme à l'article 31§2 de la Charte.

Suivi de Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009

Le Comité se réfère à sa décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009 où il a conclu à la violation de l'article 31§2 en raison de la procédure d'expulsion et d'autres sanctions concernant les gens du voyage.

Pour les raisons exposées ci-dessus (v. « Expulsions »), la situation continue d'être non conforme à l'article 31§2 de la Charte.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de la France n'est pas conforme à l'article 31§2 de la Charte aux motifs :

- de l'insuffisance des mesures en place pour réduire le nombre de sans-abris ;
- de l'application non satisfaisante de la législation en matière de prévention des expulsions et de l'absence d'un dispositif permettant de proposer des solutions de relogement aux familles expulsées ;
- du non-respect de la dignité humaine des gens du voyage dans la mise en oeuvre des procédures d'expulsion.

Tous les motifs de non-conformité ci-dessus sont ceux qui ont conduit aux constats de violation dans ATD c. France, FEANTSA c. France et CEDR c. France. Le Comité constate que pendant la période de référence aucune suite satisfaisante n'a été donnée à ces constats de violation.

¹ *Contribution de la FEANTSA concernant l'article 31 dans le cadre du 10e rapport national rendu par la France sur l'application de la Charte sociale européenne révisée, 21 février 2011.*

² *Contribution de l'Association Sociale Nationale Internationale Tzigane (A.S.N.I.T.) et la Fédération des femmes cale/kalé, manouches & sinté concernant l'article 31 dans le cadre du 10e rapport national rendu par la France sur l'application de la Charte sociale européenne, 9 février 2011.*

³ *Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.*

⁴ *Contribution de la FEANTSA concernant l'article 31 dans le cadre du 10e rapport national rendu par la France sur l'application de la Charte sociale européenne révisée, 21 février 2011.*

⁵ « *Le droit opposable au logement n'est pas assuré, les expulsions se sont multipliées* », article paru dans le quotidien « *Le Monde* » le 30 octobre 2009.

⁶ *Comité de suivi de la mise en oeuvre du droit au logement opposable, 3ème rapport, octobre 2009 : « Priorité à la bataille de l'offre ».*

⁷ *Contribution de la FEANTSA concernant l'article 31 dans le cadre du 10e rapport national rendu par la France sur l'application de la Charte sociale européenne révisée, 21 février 2011.*

⁸ *Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, 4ème cycle de monitoring, rapport adopté le 29 avril 2010, publié le 15 juin 2010.*

Paragraphe 3 - Coût du logement

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de la France.

Logements sociaux

Le Comité se réfère à sa conclusion précédente (Conclusions 2003, p. 243-244) dans laquelle il a constaté l'insuffisance de l'offre de logements sociaux et a demandé des informations sur les mesures prises afin d'améliorer la situation. Le Comité relève que 56 500 logements sociaux ont été financés en 2001 et 56 300 en 2002. La construction de 80 000 logements est prévue pour 2004. Toutefois, le Comité note que, d'après d'autres sources, la situation est préoccupante, le nombre de demandes ne pouvant être satisfait. Selon le rapport, le nombre de demandes s'élevait à 1 300 000 pour la période allant du 1^{er} juillet 2002 au 30 juin 2003. Selon, le Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI)¹, au 1^{er} juin 2002, le nombre de ménages demandeurs de logements sociaux était estimé à 1 640 000. Selon le Haut Comité au logement des personnes défavorisées², la pénurie des logements sociaux constitue l'un des domaines les plus préoccupants. Le Haut Comité met l'accent sur les dysfonctionnements du système et en particulier sur l'absence de coordination et sur la nécessité pour l'Etat de ne pas déléguer sa responsabilité.

En ce qui concerne l'accès aux logements sociaux, le Comité rappelle qu'il a examiné les mesures pour réduire les délais d'attribution qui sont très longs (notamment l'attribution à tout demandeur d'un numéro unique d'enregistrement). Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées indique que le 'délai anormalement long' (fixé dans les accords collectifs d'attributions de logements sociaux conclus entre le préfet et les bailleurs sociaux), au-delà duquel toute demande doit faire l'objet d'un examen privilégié par la commission de médiation, est dans la pratique fixé en fonction des durées moyennes d'obtention d'un logement social dans le département. Le Haut Comité note qu'en vertu d'une évaluation réalisée en 2002 par l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux, « celle-ci constate une importante diversité des délais fixés qui reflète la plus ou moins grande tension sur le marché locatif social. Sur 23 départements examinés, les 'délais anormalement longs' sont les suivants : inférieurs à un an pour 6 départements, compris entre 1 an et demi et 2 ans et demi pour 10 départements et supérieurs à 3 ans pour 7 départements. »

A la lumière de ces éléments qui montrent que l'offre de logements sociaux est manifestement insuffisante, le Comité considère que la situation n'est pas conforme à la Charte révisée. Il demande que le prochain rapport contienne des informations, données chiffrées à l'appui, sur les progrès réalisés. De plus, le Comité renouvelle sa question sur l'utilisation et la fréquence des recours devant la commission de médiation en cas de délai d'attente anormalement long et souhaite être informé de l'efficacité de cette procédure.

Le Comité note que le rapport ne répond pas à la question posée sur l'amélioration du fonctionnement des recours judiciaires dans les cas de refus d'attribution d'un logement social. Le Comité souligne

qu'il attache une importance particulière à la protection juridictionnelle du droit au logement. En vue de pouvoir évaluer la conformité de la situation avec la Charte révisée, il demande que le prochain rapport contienne des informations détaillées sur ce point.

Le Comité relève qu'en vertu d'un amendement voté par le Sénat sur la loi sur la décentralisation, il est prévu de transférer au maire le contingent de réservation de logements locatifs sociaux. Le Comité souhaite que le prochain rapport contienne des informations sur l'impact de la décentralisation à ce sujet.

Aides au logement

Le Comité prend note des informations sur les différentes aides et se réfère à sa conclusion précédente pour la description détaillée de la situation. Il demande que le prochain rapport indique le nombre de ménages qui en bénéficient dans la pratique.

Le Comité répète sa question sur l'éventualité d'une discrimination dans les faits dans l'octroi des allocations logement aux étrangers résidant légalement sur le territoire français. Le Comité rappelle que le droit au logement ne peut faire l'objet d'une quelconque discrimination (article E de la Charte révisée).

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de la France n'est pas conforme à l'article 31§3 de la Charte révisée en raison de l'offre manifestement insuffisante de logements sociaux.

1

France, Plan national d'action pour l'inclusion sociale 2003-2005 (sur: http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl_03_fr.pdf);

² *9e rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, « Droit au logement : construire la responsabilité », novembre 2003 (sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>)*