

Mandats du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard et du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme

Réf. : OL FRA 2/2023
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

30 mars 2023

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard et Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, conformément aux résolutions 43/14 et 44/13 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que nous avons reçues concernant dépôt de la proposition de loi n°360 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, et nous avons pu prendre connaissance du texte tel qu'adopté en seconde lecture par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale (n°1010). Ce texte fera l'objet d'un débat en séance plénière à l'Assemblée nationale, selon nos informations, le 29 mars 2023, avant, le cas échéant, sa transmission au Sénat. Nous craignons que la loi, si elle est adoptée sans modification, n'aboutisse à la criminalisation de certaines personnes en situation de précarité, à une accélération des procédures d'expulsion locative sans alternative de logement adéquat et une réduction éventuelle des garanties procédures visant à protéger les occupants d'un logement et à limiter le risque de sans-abrisme.

Conformément au mandat qui nous a été attribué, nous sommes soucieux de contribuer au respect par la France de ses engagements internationaux. L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantit « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris ... un logement suffisant ». Cette disposition doit être interprétée à la lumière des observations générales n°4 (1991) et n°7 (1997) du Comité des droits économiques et sociaux, portant respectivement sur le droit à un logement suffisant et sur les expulsions forcées, ainsi qu'en tenant compte des Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme (A/HRC/21/39, 18 juillet 2012) et des Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable (A/HRC/43/43, 26 décembre 2019).

Or, les changements apportés par la proposition de loi n° 1010 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite nous paraissent potentiellement contraires aux obligations qui découlent du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cinq points méritent plus particulièrement l'attention.

Son Excellence
Mme Catherine Colonna
Ministre de l'Europe et des affaires étrangères

1. *La criminalisation de l'occupation d'un logement sans titre*

L'article 1 de la proposition de loi précitée vise à ériger en infraction :

- le fait de s'introduire ou de se maintenir « à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte » dans des bâtiments vides ou désaffectés, qu'il s'agisse d'un local d'habitation ou d'un local à usage économique, sans autorisation ou contrat passé avec le propriétaire, infraction qui pourrait déboucher sur des condamnations allant jusqu'à deux ans d'emprisonnement et 30.000 euros d'amende ;
- le fait pour des locataires de se maintenir dans leur logement après la résiliation judiciaire de leur bail et un commandement de quitter les lieux, sauf pendant la durée de trêve hivernale ou celle d'éventuels délais d'expulsion, infraction qui pourrait déboucher sur des condamnations allant jusqu'à 7 500 euros d'amende; les logements du parc public ne sont pas concernés par cette incrimination.
- L'article 1 de la proposition de loi propose en outre une augmentation de la lourdeur des peines sanctionnant le délit de violation de domicile prévu à l'article 226-4 du Code pénal, lesquelles sont triplées.

Sur un plan général, les changements précités se présentent comme visant à renforcer les droits des propriétaires de logements, tout en fragilisant la situation des personnes occupant un logement sans titre, ou des locataires ne parvenant pas à payer leurs loyers. Or, ainsi que le rappelle le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels "doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière. Les politiques et la législation ne devraient pas, en l'occurrence, être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales" (Observation générale n°4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, para. 11).

En outre, bien que le droit au logement tel qu'énoncé dans le Pacte doive faire l'objet d'une réalisation progressive en fonction notamment des ressources dont dispose l'Etat partie, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels relève que "toute mesure délibérément régressive [touchant à la réalisation des droits du Pacte] doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles" (Observation générale n°3 (1990): La nature des obligations des Etats parties, para. 9).

En l'absence d'une étude d'impact sur les conséquences qui pourraient résulter des changements que pourrait introduire la proposition de loi n° 1010 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, il n'est pas possible de vérifier si ces changements peuvent être justifiés compte tenu de ces exigences. Il nous paraît en tout état de cause que lesdits changements sont susceptibles d'affecter plusieurs catégories de personnes particulièrement vulnérables. Ce sont en particulier:

- Les occupants d'un immeuble qui ne peuvent fournir la preuve d'un contrat d'occupation : cela inclut les locataires titulaires d'un bail verbal, les personnes bénéficiant d'une sous-location non autorisée, les personnes qui occupent un logement en échange de services, les personnes hébergées sans contrat ou victimes d'un faux bail.
- Les personnes qui occupent un logement sans titre ("squatteurs"), à défaut de disposer de l'accès à un logement.
- Les ménages en impayés de loyers. Ceux-ci constitueraient la très grande majorité des assignations en justice en matière de bail (95% selon la Fondation Abbé Pierre (Rapport sur l'état du mal logement, 2023); la Cour des Comptes, dans ses Observations définitives précitées, estime à 490 000 le nombre de commandements de payer pour l'année 2018, et la Fondation Abbé Pierre estime à 156.378 le nombre de ménages assignés en justice en 2019, dont plus de 145 000 pour impayés de loyers (une augmentation de 35 % par rapport à 2001), et à 130.514 le nombre de décisions d'expulsions prononcées, dont plus de 125 000 pour impayés locatifs (une augmentation de 55 % depuis 2001).

Nous recommandons dès lors qu'avant l'adoption définitive de la proposition de loi n° 1010 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, une étude d'impact approfondie soit préparée, visant notamment à déterminer quelles catégories de la population seront affectées, le nombre de personnes susceptibles d'être affectées, et si les mesures pouvant affecter ces personnes sont compatibles avec les obligations qui découlent de la reconnaissance du droit à un logement adéquat à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

2. *L'accélération de la procédure d'expulsion locative*

L'article 5 de la proposition de loi accélère la procédure d'expulsion locative en réduisant ses délais : le délai du commandement de payer et celui laissé entre l'assignation et l'audience sont réduits de 15 jours chacun.

Si cet article devait être adopté, les locataires ne parvenant pas à payer leur loyer en raison de difficultés temporaires, par exemple suite à la perte d'un emploi ou une séparation, feront face au risque d'une expulsion dans des délais que la proposition de loi propose de raccourcir. Ceci augmente notablement le risque d'expulsions, car les possibilités que ces locataires auront de rembourser leur dette et de se maintenir dans leur logement, y compris en faisant appel au soutien des services sociaux, sont réduites. En outre, le raccourcissement de ces délais réduit les chances des locataires menacés d'expulsion de trouver des solutions de relogement alternatives.

A cet égard, nous rappelons qu'il découle de cette disposition que la France doit, notamment, garantir le caractère financièrement abordable du logement. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé que :

Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les États parties devraient faire en sorte que, d'une manière

générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Les États parties devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière. Conformément au principe du respect de la capacité de paiement, les locataires devraient être protégés par des mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives. (Observation générale n°4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, para. 8, c)).

Il ne serait pas acceptable à nos yeux que les expulsions d'un logement se trouvent facilitées, si ceci ne s'accompagne pas d'un renforcement du droit pour les ménages précarisés d'avoir accès à un logement à un prix abordable.

Cela constituerait une mesure régressive dans la mise en œuvre du droit au logement, en violation des obligations internationales de la France.

3. *L'incitation à la commission du délit d'occupation illicite*

L'article 1bis A crée le délit d'incitation à la commission du délit d'occupation illicite, pouvant déboucher sur la condamnation à une amende de 3.750 euros. Le fait de diffuser de la propagande ou de la publicité, quel qu'en soit le mode, concernant les méthodes visant à faciliter ou à inciter l'occupation sans titre (*squat*), devient par conséquent punissable.

Nous craignons que ceci puisse entraver le travail des organisations non gouvernementales cherchant à conseiller les occupants menacés d'expulsion en faisant valoir leur droits au logement et à rechercher avec eux des solutions. Les termes de la proposition de loi, au minimum, devraient être précisés afin d'éviter que cette disposition soit utilisée à cette fin, décourageant ainsi des actions de solidarité.

4. *Garanties des procédures visant à protéger les occupants d'un logement et à limiter le risque de sans-abrisme*

L'article 2 de la proposition de loi viserait à généraliser la procédure d'expulsion administrative dérogatoire prévue à l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, pouvant intervenir sans décision de justice préalable et dans un délai de 72 heures, et sans alternative de logement proposée aux personnes et aux familles concernées.

Nous relevons que cette procédure d'expulsion administrative, sans intervention judiciaire et reposant entièrement sur les forces de l'ordre et le préfet, était initialement conçue comme exceptionnelle et comme s'appliquant uniquement aux occupations de locaux constituant le domicile de leur propriétaire ou d'un locataire. La procédure a été par la suite étendue (en 2020) aux résidences secondaires. Si la proposition de loi en discussion était adoptée, elle pourrait dorénavant s'appliquer aussi en cas d'occupation de locaux d'habitation laissés vacants.

Ceci débouche sur deux risques. Premièrement, les expulsions peuvent entraîner sur une violation de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et

politiques, qui garantit le droit de toute personne à la protection contre les "immixtions arbitraires ou illégales" dans son domicile et s'entend donc du droit de ne pas être expulsé de son logement sans protection appropriée. Or, afin qu'une expulsion puisse être justifiée comme proportionnée au but recherché, cette condition doit pouvoir être examinée par une instance juridictionnelle présentant des garanties d'indépendance et d'impartialité. C'est du reste pourquoi l'article 2, para. 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui prévoit que les Etats parties doivent garantir l'accès à un recours effectif à toute personne dont les droits du Pacte peut également être violés.

Deuxièmement, l'adoption de la disposition précitée nous paraît présenter le risque d'un non-respect par la France des obligations qu'impose le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans son Observation générale n°7 portant sur les expulsions forcées, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a insisté sur l'importance de l'accès à des voies de recours permettant de contester les mesures d'expulsion :

- 11. Si certaines expulsions peuvent être légitimes, par exemple en cas de non-paiement persistant du loyer ou de dommages causés sans motif raisonnable à un bien loué, il incombe cependant aux autorités compétentes de veiller à ce qu'elles soient effectuées selon les modalités définies par une loi compatible avec le Pacte et à ce que toutes les voies de recours prévues par la loi soient accessibles aux personnes visées.

Dans la même Observation générale, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé la nature des garanties procédurales devant être apportées aux personnes menacées d'expulsion de leur logement:

- 15. La protection appropriée en matière de procédure et le respect de la légalité, sont des aspects essentiels de tous les droits de l'homme, mais qui sont particulièrement importants s'agissant d'une question comme celle des expulsions forcées qui fait directement référence à un grand nombre de droits reconnus dans les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. De l'avis du Comité, les mesures de protection en matière de procédure qui devraient être appliquées dans les cas d'expulsion forcée sont les suivantes: a) possibilité de consulter véritablement les intéressés; b) délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées; c) informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement, fournies dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées; d) présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés, des agents ou des représentants du gouvernement, lors de l'expulsion; e) identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion; f) pas d'expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins que les intéressés n'y consentent; g) accès aux recours prévus par la loi; h) octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux.
- 16. Il ne faudrait pas que, suite à une expulsion, une personne se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres droits de

l'homme. Lorsqu'une personne ne peut subvenir à ses besoins, l'État partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon le cas, lui soient offertes.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a rappelé que le droit à un logement adéquat présupposait l'existence de voies de recours permettant de le protéger (Observation générale n° 9 (1998) du Comité sur l'application du Pacte au niveau national, para. 2). Dans l'affaire *I.D.G. c. Espagne* (communication n°2/2014, constatations du 17 juin 2015), le Comité rappelle que, conformément à son observation générale n° 7, "la protection appropriée en matière de procédure et le respect de la légalité sont des aspects essentiels de tous les droits de l'homme mais qui sont particulièrement importants s'agissant d'une question comme celle des expulsions forcées, et que ces garanties de procédure sont notamment le fait pour l'État partie de prévoir un délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées avant la date d'expulsion prévue et de fournir à ces personnes un accès aux recours prévus par la loi afin qu'elles puissent se défendre" (para. 12.1).

Dans les Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable (A/HRC/43/43, 26 décembre 2019), la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, apporte les précisions suivantes (para. 38, b)):

Les lois nationales régissant les expulsions doivent être conformes aux normes relatives aux droits de l'homme, notamment au principe du respect de la dignité humaine et aux principes généraux du caractère raisonnable, de la proportionnalité et de la loyauté de la procédure, et devraient s'appliquer également aux personnes vivant dans des logements de fortune. L'accès à la justice doit être assuré tout au long de la procédure et pas seulement lorsque l'expulsion est imminente. Toutes les solutions possibles autres que l'expulsion doivent être examinées en concertation avec les personnes concernées. Si, après un dialogue constructif avec les personnes concernées, la réinstallation est jugée nécessaire et/ou est souhaitée par les intéressés, un logement de remplacement convenable de dimensions, de qualité et de valeur analogues doit être fourni à proximité du lieu où les personnes concernées résident et ont leur source de revenus. Les personnes concernées ne doivent pas se retrouver sans abri en raison d'une expulsion.

5. Limitation du pouvoir d'appréciation du juge

Pour les mêmes motifs que ceux énoncés précédemment, nous sommes inquiets de constater, que l'article 4 de la proposition de loi précitée prévoit de limiter le pouvoir du juge d'accorder d'office des délais de paiement du loyer et ainsi suspendre la résiliation du bail. Le locataire devrait obligatoirement reprendre le paiement de l'intégralité de son loyer avant l'audience pour pouvoir en bénéficier. Il devra en outre solliciter lui-même l'obtention d'un échéancier, sauf si un « diagnostic social et financier » est présenté. Or, selon les informations que nous avons reçues, un tel

diagnostic n'est pas toujours réalisé, et moins de 40% des locataires sont présents à l'audience.

Le délai pouvant être accordé par le juge dans des cas individuels, après résiliation du bail et exécution de la décision d'expulsion, ne pourra plus excéder un an (au lieu de trois actuellement).

L'adoption de ces dispositions nous paraît de nature à augmenter le risque de sans-abrisme.

Certes, nous avons été informés de ce que, conformément au Décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 en application de la loi Alur, des commissions des coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) sont instituées au niveau de chaque département afin de favoriser le maintien dans le logement lorsque et de permettre une concertation des partenaires sur les dossiers les plus complexes, en formulant à cet égard des avis et des recommandations.

L'effectivité de ce dispositif nous paraît cependant sujet à caution. Dans les Observations définitives qu'elle a rendues le 26 octobre 2022 sur la prévention des expulsions locatives, la Cour des Comptes (5ième chambre) souligne que, dès lors que les Ccapex ne disposent d'aucun pouvoir contraignant, "leur action est par nature limitée". La Cour des Comptes relève, au départ des constats effectués par elle dans douze préfectures, que "les Ccapex traitent un nombre marginal de dossiers, souvent très bas au regard du nombre des assignations du territoire", situation qui révélerait dans certains cas d'un véritable dysfonctionnement (doc. S2022-1933, p. 23).

En outre, selon les informations qui nous ont été transmises, le Gouvernement proposerait de supprimer le maintien automatique par les caisses d'allocations familiales des allocations de logement (APL) en cas d'impayé de loyer, s'agissant des locataires de bonne foi. Selon l'amendement proposé, le pouvoir de décision serait transféré aux CCAPEX sans que le principe du maintien automatique des APL soit confirmé. Cependant, compte tenu de l'impossibilité pour les CCAPEX d'étudier tous les dossiers qui leurs sont soumis dans un délai raisonnable, il existe un risque réel que les CCAPEX ne puissent empêcher l'interruption du versement des APL, ce qui constitue une entrave supplémentaire au règlement du loyer et à la possibilité d'un maintien dans les lieux.

Pour toutes ces raisons, nous invitons les députés et sénateurs appelés à examiner la proposition de loi n° 1010 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite à une vigilance toute particulière, afin de s'assurer que les modifications législatives en discussion ne débouchent pas sur une violation, par la France, de ses engagements internationaux. La procédure législative devrait, à cette fin, prendre appui sur les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques citées ci-dessus, ainsi que sur l'interprétation qui en a été donnée par les comités d'experts institués afin d'en garantir le respect. En aucun cas une personne menacée d'expulsion du logement qu'elle occupe devrait-elle être privée de l'accès à des voies de recours effectives permettant d'en vérifier la conformité avec la loi nationale et avec les traités internationaux obligatoires à l'égard de la France, et en aucun cas une expulsion ne devrait conduire une personne à se retrouver sans logement.

Nous vous saurions gré de bien vouloir transmettre ces observations à l'Assemblée nationale et au Sénat. Compte tenu de l'imminence de la discussion portant sur la proposition de loi n° 1010 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, nous vous serions particulièrement reconnaissants de bien vouloir opérer cette transmission dans les délais les plus brefs.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

Nous restons à la disposition du gouvernement français afin d'apporter toute précision supplémentaire que celui-ci souhaiterait obtenir, et nous réitérons notre souhait de poursuivre avec lui notre dialogue constructif.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

Balakrishnan Rajagopal

Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard

Olivier De Schutter

Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme