

FEANTSA c. France – réclamation collective 39/2006 Décision du CEDS – Eléments principaux

Décision du Comité européen des Droits sociaux

Le Comité a conclu à l'unanimité à la violation des trois paragraphes de l'article 31. Il a retenu six motifs de violation, avec des attendus intéressants. Le Comité a libellé sa décision dans des termes le plus souvent transférables aux autres Etats signataires de la Charte.

Si tous les moyens soulevés par la FEANTSA n'ont pas été retenus, aucun n'a été rejeté. Aucun n'est donc hypothéqué pour d'autres procédures.

L'Etat est judiciairement considéré comme responsable de la crise du logement par la qualité insuffisante de ses politiques publiques, qui constitue une entorse au droit individuel au logement. Ce n'est pas un jugement moral, mais judiciaire.

Cette décision clarifie en soi un point important : c'est bien le rapprochement de l'objectif qui constitue la grille ultime d'évaluation des politiques publiques, et pas simplement les efforts consentis, qui ne valent que par leurs résultats.

Pour le Conseil de l'Europe, le plein exercice des droits est l'instrument d'évaluation de l'action publique ; il définit des normes de qualité des politiques publiques. Cette décision fournit une jurisprudence utile aux tribunaux locaux, aux autres pays et à l'échelle internationale. Elle constitue un pas vers une Europe plus sociale.

Conclusions du Comité européen des Droits sociaux

"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 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 qualitatif que quantitatif ;*
- 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 relatives ;*
- qu'il y a violation de l'article 31.3 de la Charte révisée combiné à l'article E [discriminations] en raison de la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage".*



FEANTSA

Quelques éléments importants des obligations incombant à l'Etat

Qu'est-ce qu'une obligation de résultat ?

Sur la portée de l'article 31, c'est-à-dire le débat entre l'obligation de moyens et l'obligation de résultats, la Comité apporte des éléments de clarification sur la qualité des politiques publiques, au regards des droits individuels.

(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 les 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 évaluation 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 assignés,*
- 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) *"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."*

(58) *"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."*

(59) *"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."*

Concernant la France (61) *"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."*

Concernant l'habitat indigne (insalubre, etc.)

(78) *" 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."*



FEANTSA

(79) *"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) *"le Comité considère 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".*

Concernant la prévention et la réduction de l'état de sans-abri

* Expulsions : le slogan 'pas d'expulsion sans relogement' devient une réalité judiciaire.

(90) *"le Comité considère que l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un logement stable et accessible avant la date d'expulsion est contraire à l'article 31.2"*

(91) *"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"*

(92) *" le Comité a également relevé la mauvaise coordination entre tous les acteurs impliqués dans la démarche préventive"*

(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"*

* Accueil d'urgence : méconnaissance, mauvaise qualité et insuffisance des réponse

(105) *"le Comité note que, d'après les informations de la Fondation Abbé Pierre, les données relatives aux besoins en foyer 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 des 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 le besoin d'hébergement/ foyers d'accueil, est une faille fondamentale qui empêche les*



FEANTSA

autorités de déterminer l'adéquation des mesures prises pour réduire le phénomène des sans-abri."

(107) *"une autre insuffisance du système français est le manque de places dans les foyers d'accueil d'urgence. [...] Aussi le Comité considère-t-il que le manque de places dans les 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."*

(109) *"le comité estime à cet égard que, d'une manière générale, les structures d'accueil pour les personnes en grande précarité pourraient être améliorées en France. Le replis sur des formes d'hébergement de fortune ou de transition, quantitativement et qualitativement insuffisants, et n'offrant à moyen 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."*

La production de logement social à l'attention des défavorisés

(128) *" il semble aussi qu'aucun mécanisme d'intervention clair n'ait été mis en place pour veiller à ce que l'offre de logements aux plus défavorisés ait la priorité voulue et que l'évaluation des besoins des plus défavorisés soit intégrée dans le programme de logements sociaux."*

(130) *"le Comité constate que la mise en œuvre de cette politique [du logement social adressé à une large catégorie de population] n'est pas en soi une démarche suffisante et ne suffit pas à expliquer 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."*

Le système d'attributions du logement social

(143) *"le Comité relève que la loi de 1988 contre l'exclusion marque un effort pour améliorer le système d'allocation [ie attribution] des logements sociaux locatifs. Cependant, il considère que le système continue encore 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 5 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)."*



FEANTSA

(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 toute ligne directrice 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."

(147) *"le Comité considère par conséquent que les dysfonctionnement du système d'attribution de logements sociaux ainsi que des voies de recours relatives constituent une violation de l'article 31.3 de la Charte révisée."*

Discriminations vis-à-vis des immigrés et gens du voyage

(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. [...] 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) *"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 ce concept dans la loi et à l'absence de lignes directrices quant aux modalités pratiques de sa mise en œuvre."*

(163) *"le Comité rappelle que, face à des campements roms sans statut juridique, les pouvoirs publics doivent tout faire pour trouver des solutions acceptables par toutes 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 constate que la mise en œuvre insuffisante de la loi précitée [du 5 juillet 2000] 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."*
