

Article publié dans FEANTSA magazine, Automne 2008

## **La France sanctionnée par le Conseil de l'Europe sur le droit au logement**

Padraic Kenna -Faculty of Law (Galway, Ireland)  
Marc Uhry – Alpil & Fapil (Lyon, France)

Le 5 juin 2008, le Conseil de l'Europe a rendu un verdict sanctionnant la France pour violation du droit au logement. Cette décision fait suite à deux procédures judiciaires, engagées parallèlement par ATD Quart-Monde et par la Feantsa.

La portée de ce verdict n'est perceptible qu'au travers d'une compréhension du cadre judiciaire proposé par le Conseil de l'Europe, du sens des démarches associatives et du contenu détaillé de la décision.

### **Le cadre judiciaire : la charte sociale révisée**

La France a été reconnue en violation de l'article 31 de la Charte européenne sociale révisée, qui précise : « *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. »*

En France, qui est un Etat moniste, ce texte se situe au sommet de la hiérarchie des lois et règlements ; le droit interne doit donc s'y conformer. Mais les droits sociaux ne sont perçus comme les plus contraignants des cadres internationaux.

Le système mis en place autour de la Charte sociale révisée (évaluations régulières et possible recours judiciaire, baptisé « réclamation collective ») est à notre connaissance le seul qui permette d'évaluer la qualité des politiques publiques au regard de la progression des droits sociaux. A travers le débat contradictoire, il est possible d'interroger les ambitions ou l'architecture institutionnelle sensés assurer ou améliorer l'accès aux droits.

A travers ces mécanismes, le Conseil de l'Europe offre une terminologie juridique commune, déterminée à partir des droits sociaux reconnus, sur laquelle pourront progressivement se fonder le débat civique, puis les politiques publiques.

Les décisions prises forment une jurisprudence internationale qui balise le paysage et peut contribuer à l'établissement d'une digue sociale, au niveau européen comme au niveau local, face aux diverses orientations politiques parfois peu regardantes sur leurs effets colatéraux.

### **La démarche des associations : interroger le lien entre droits sociaux et politiques publiques**

Pourquoi les associations habituées à un dialogue politique avec les pouvoirs publics ont elles simultanément choisi de recourir à une procédure judiciaire internationale ?

Tout d'abord, il s'agissait de manière fondamentale de prendre la question de l'exclusion sociale en termes de droit. Les personnes en détresse d'habitat ne sont pas objets passifs de politiques publiques, mais des citoyens en situation de déni de droit, qui ne font pas l'aumône d'un service.

Le passage d'une logique de services à une logique de droits, fait basculer de l'obligation de moyens vers l'obligation de résultats. Il s'agit d'asseoir un droit réputé programmatique, comme droit individuel, pour aboutir à un changement de braquet des politiques publiques.

Ensuite, cette procédure est un moyen d'évaluation des politiques publiques. La France se dote d'un arsenal législatif ambitieux dans ses intitulés, mais obtient des résultats médiocres dans les politiques visant à l'émalioration des situations. Elle dépense chaque année 32 milliards d'euros en politiques de l'habitat, soit l'équivalent de 10 mille euros par personne mal logée, sans progrès sur le mal-logement en dix ans. Or cette situation paradoxale éteint le dialogue civil sur cet enjeu, dans une itération bouffonne : le milieu associatif soulève en permanence la gravité de la crise, tandis que les pouvoirs publics soulignent l'ampleur des efforts consentis.

C'est pour sortir d'un dialogue stéréotypé sur la pertinence des engagements publics que la Feantsa a

choisi la voie judiciaire, permettant d'opposer les arguments des uns et des autres, pour refonder le dialogue civil sur la base d'un diagnostic objectif.

Cette démarche contentieuse ne se voulait pas agressive et si c'est un pays aux politiques étoffées qui a été choisi, c'est que le rôle de la décision est avant tout de structurer des normes internationales de qualité des politiques publiques. Là où la France est insuffisante, tous les pays dont les résultats sont moins bons sont insuffisants. C'est un processus d'harmonisation par le haut.

Par ailleurs, la France fait partie de quelques grands pays qui contribuent à dessiner des paradigmes de l'intervention publique, dont l'utilisation est problématique. Par exemple, la *mixité sociale* préconisée dans l'objectif louable d'éviter les concentrations de pauvreté et de souffrance, est régulièrement contestée dans son utilisation comme moyen de discrimination. Il était important de disposer d'une définition jurisprudentielle du champ de pertinence d'un concept comme celui de mixité sociale.

L'enjeu est d'introduire une culture de droits individuels, entraînant une obligation de résultat. Cela doit conduire à une vigilance permanente sur les choix opérés, depuis les fondements structurels de l'intervention publique, jusqu'aux détails des services proposés (y compris par les associations).

## Principales conclusions

Le Comité des droits sociaux a conclu à l'unanimité à la violation de chacun des trois paragraphes de l'art.31. Il s'est efforcé de libeller sa décision en termes facilement transférables.

A l'unanimité, le Comité a conclu aux violations de l'article 31 :

- pour l'insuffisance des progrès en matière de lutte contre l'habitat indigne
- pour la mauvaise qualité de la prévention des expulsions et le manque de solution de relogement,
- pour l'insuffisance des mesures en place pour réduire le nombre de sans-abris
- pour l'insuffisance de logements sociaux accessibles aux plus modestes,
- pour les dysfonctionnements du système d'attributions de logements sociaux,
- pour l'insuffisance des politiques d'accueil des gens du voyage.

Derrière ces constatations, plusieurs points de doctrine sont éclaircis, dont nous ne retiendrons ici que celles dont les implications sont les plus porteuses d'enjeux.

Cette décision clarifie d'abord une question centrale : l'objectif de plein exercice des droits constitue la grille ultime d'évaluation des politiques publiques, et pas simplement les efforts consentis, qui ne valent que par leurs résultats. Mais la Charte sociale révisée ne peut pas demander aux Etats de satisfaire parfaitement à leurs exigences. Il y avait donc débat entre les associations qui plaidaient sur l'obligation de résultat, et le gouvernement français qui se retranchait derrière l'obligation de moyens. Le Comité des droits sociaux a introduit des obligations positives liées à l'obligation de moyens :

*"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."*

*"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."*

*"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."*

*"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."*

*"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."*

L'approche de l'habitat indigne éclaire sur l'engagement des Etats à faire respecter (et non uniquement

respecter eux-mêmes) les dispositions de la Charte sociale révisée. L'Etat a une obligation de planification. La décision pointe ainsi : « *l'absence de plan systématique, durant une période de temps considérable[...]. [Le Comité] considère par conséquent que les mesures prises par les autorités pour éradiquer le problème de l'habitat indigne demeurent insuffisantes.* »

L'Etat est également garant de l'application de la loi. L'égalité territoriale d'accès aux droits sociaux n'est pas seulement une responsabilité politique de l'Etat ; c'est une responsabilité judiciaire, au regard du droit international. C'est un apport prétorien utile au justiciable. Dans certaines situations de difficultés d'exercice des droits sociaux, les responsabilités du bailleur, de la collectivité locale, du niveau régional ou national ne sont pas clairement établies, ce qui paralyse les prises de décision, voire le recours judiciaire. A partir de cette décision, il est possible de conclure que l'Etat est au moins responsable de ne pas avoir organisé le système de réponse de manière optimale, à charge pour lui de trouver d'autres responsables le cas échéant.

L'habitat indigne est aussi l'occasion pour le Comité des droits sociaux de préciser le champ de pertinence des corrections prévues face aux difficultés d'accès aux droits, puisqu'il pointe 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.* » Les procédures judiciaires assurant le plein exercice des droits sociaux doivent se conclure par une réparation, une restauration du droit, et non par une simple compensation pour le manque d'effectivité des droits.

Concernant les expulsions locatives, le Comité entérine l'obligation de relogement : « *le Comité considère que l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date d'expulsion est contraire à l'article 31.2* ». Cette approche se situe dans le cadre d'un débat beaucoup plus vaste à l'échelle européenne sur les liens et conflits entre droit au logement et droit de propriété. Le Comité rentre dans les détails qui contribuent à cette violation : sont mises en causes les « *mesures financières de nature à prévenir l'expulsion* » ainsi que « *la mauvaise coordination entre tous les acteurs impliqués dans la démarche préventive* ». Ce faisant le Comité précise que l'obligation des Etats ne se limite pas à prendre des mesures correctrices face aux situations de mal-logement, mais il porte une responsabilité positive dans l'anticipation et la prévention des difficultés d'exercice du droit au logement.

L'accueil d'urgence est également un sujet politique complexe dont les enjeux sont ici éclaircis. Face à l'extrême détresse, il est toujours tentant de produire de réponses hâtives. C'est ce que pointe le Comité : la mauvaise qualité des données disponibles « *faible fondamentale qui empêche les autorités de déterminer l'adéquation des mesures prises pour réduire le phénomène des sans-abri.* ». Malgré ces données insuffisantes, le Comité note que « *le manque de places dans les foyers pour sans-abri [...] 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.* » Ce faisant le Comité illustre le dépassement nécessaire de la logique d'obligations de moyens évoqué plus haut. « *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 Conseil de l'Europe esquisse également une définition du logement social, fort opportune dans une période marquée par les débats entre Etats et Commission Européenne sur les motifs de protection d'un secteur particulier. Tout d'abord, le Comité pointe le ciblage insuffisant de la production de logement social, vers les besoins sociaux les plus prégnants. « *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. [...] 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.* »

Derrière l'exemple du logement social, c'est l'ensemble des politiques de redistributions qui sont interrogées. La redistribution sociale de l'impôt doit-elle viser prioritairement à la réduction des inégalités, ou peut-elle être plus aveugle au motif d'enjeux universels (planification urbaine, développement économique territorial, etc.). A travers le logement social, le Comité des Droits sociaux organise la priorité des paradigmes d'intervention : d'abord assurer les droits, les autres objectifs sont subsidiaires. Les politiques publiques doivent avant tout veiller à ce que les inégalités sociales ne se traduisent pas par un déni d'exercice effectif des droits sociaux, donc les politiques sociales doivent être orientées vers les besoins prioritaires.

Cette critique du système de production du logement social se retrouve dans la dénonciation des mécanismes d'attribution : l'attente est trop longue, les mécanismes de sélection pénalisent les besoins les plus prégnants, tout cela à travers une « *procédure d'attribution [qui] ne garantit pas suffisamment d'équité et de transparence.* » *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.* »

Ce sont donc jusqu'aux grilles de lecture de l'intervention publique qui sont ici interrogées. Le Comité introduit un pragmatisme novateur dans la manière d'envisager les politiques publiques en France et dans la plupart des pays européens. Il n'y a pas d'idée pertinente en soi ; dès lors qu'elles fondent des actions, les idées sont validées ou non par leurs effets. En l'occurrence, la mixité sociale se traduit par le développement des mécanismes discrétionnaire. Quelle que soit la pertinence de l'idée comme principe général, son application peut constituer une violation du droit international.

Dans le même esprit, le Comité conclut aux discriminations à l'égard des étrangers et des gens du voyage. Les longs délais d'accès au logement social pour les immigrés ne sont pas justifiés par des données socio-démographiques. Le Comité conclut à une discrimination indirecte, systémique, qui n'engage pas positivement tel ou tel acteur, mais un ensemble de procédures partagées. Le Comité en conclut une violation de l'art.31 combiné avec l'art.E (discriminations) de la Charte sociale révisée. Ce faisant, il pointe la responsabilité de l'Etat dans les discriminations systémiques. La responsabilité de l'Etat n'est pas seulement morale, face aux dysfonctionnement des mécanismes à l'oeuvre ; l'Etat est directement responsable de l'absence de correction des dysfonctionnements. C'est un point de jurisprudence important pour tous les acteurs confrontés à des causes structurelles d'exclusion, sans responsable apparent : l'Etat est responsable de cette absence de responsable apparent, par la seule existence des faits.

Face aux gens du voyage, l'absence de solution dont disposent les ménages concernés pour trouver une alternative à une situation illicite est d'abord mise en cause. L'Etat est responsable de ne pas plus contraindre les collectivités d'exercer leurs missions de protection des droits sociaux. Y compris, pour les Roms étrangers installés dans des baraques de fortune sans solution juridique, le Comité rappelle que « *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.* »

Même les désormais sacro-saintes atteintes aux libertés des migrants, comme politique de régulation, démographique, doivent se plier aux règles d'accès aux droits sociaux.

A travers ces quelques exemples, le Comité des droits sociaux a donné des définitions resserrées, une hiérarchie des priorités publiques, dans le cadre d'une contribution jurisprudentielle utile aux décisions judiciaires futures, aux échelons nationaux et internationaux. C'est aussi un outil qui contribue à sortir le dialogue civil de quelques ornières où il s'était embourbé. Pour que ce potentiel soit réellement exploité, c'est désormais à la société civile de s'en emparer, de faire vivre le débat dans le champ politique, dans l'administration, dans les cours de justice.