



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE  
Committee of Ministers  
Comité des Ministres

**Résolution CM/ResChS(2008)7**  
**Réclamation n° 33/2006**  
**par le Mouvement international ATD Quart Monde contre la France**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 2 juillet 2008,  
lors de la 1031<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>1</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives,

Considérant la réclamation présentée le 26 janvier 2006 par Mouvement international ATD Quart Monde contre la France,

Vu le rapport qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans lequel ce Comité a conclu,

(i) à l'unanimité qu'il y a violation de l'article 31§2 de la Charte révisée en raison des procédures d'expulsion et de leur mise en œuvre ;

Aux termes de l'article 31§2 de la Charte révisée, les Parties doivent mettre en place des procédures pour limiter les risques d'expulsion. La protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion doit notamment comporter une obligation de concertation avec les intéressés dont les objectifs sont les suivants : recherche de solutions alternatives à l'expulsion, et fixation d'un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion. Certains éléments du système français en matière d'expulsions, notamment le fait qu'il faille attendre deux mois après la notification de l'avis officiel d'expulsion pour pouvoir procéder à cette dernière, ou encore la suspension des expulsions en période hivernale, sont conformes aux principes directeurs posés par la Charte. Néanmoins, le système français n'apporte pas, ni en droit ni en fait, les garanties exigées, en particulier pour le relogement. La loi du 29 juillet 1998 contre l'exclusion ne garantit en rien qu'un individu expulsé sera relogé. Aussi, eu égard au nombre élevé d'arrêtés d'expulsion prononcés en France chaque année, et compte tenu du risque de voir l'expulsion aboutir à des situations de précarité, l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date de l'expulsion est contraire à l'article 31§2. Il n'a pas été possible d'apprécier la contribution que peuvent apporter les commissions spécialisées dans la prévention des expulsions, instituées par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, étant donné que la loi a été votée il y a peu.

(ii) à l'unanimité qu'il y a violation de l'article 31§3 :

a) en raison de l'insuffisance manifeste de l'offre de logements d'un coût accessible aux personnes les plus pauvres ;

Au regard de l'article 31§3, il incombe aux Parties de prendre des mesures appropriées pour favoriser la construction de logements sociaux. En 2005, le parc de logements sociaux construits en France était manifestement insuffisant. Depuis lors, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures destinées à améliorer la situation. Toutefois, même si toutes les mesures envisagées étaient menées à bien, c'est-à-dire si 591 000 logements sociaux étaient réalisés d'ici 2009, on observerait toujours un déséquilibre considérable par rapport au nombre de demandes de logements sociaux.

<sup>1</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Mold ova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

Aucun mécanisme d'intervention clair n'a en outre été mis en place pour veiller à ce que l'offre de logements sociaux aux plus défavorisés soit prioritaire, et l'évaluation des besoins des plus défavorisés n'a pas été intégrée dans le programme de logements sociaux. La situation constitue par conséquent une violation de l'article 31§3.

b) en raison des modalités d'attribution des logements sociaux aux personnes les plus pauvres et de l'insuffisance des voies de recours en cas de délais d'attribution trop longs;

L'article 31§3 fait obligation aux Parties de proposer une offre suffisante de logements d'un coût abordable. Le système d'attribution des logements sociaux locatifs fonctionne mal en France. 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 contre l'exclusion, qui sert fréquemment 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. De plus, bien que la loi donne compétence aux préfets d'allouer un certain contingent de logements sociaux aux personnes considérées par la loi comme étant dans une situation prioritaire, il n'apparaît pas que cette procédure soit appliquée de manière significative en pratique.

Le système de recours juridique pour les personnes à qui sont refusés des logements sociaux présente aussi des défaillances ; ainsi, les commissions de médiation prévues par la loi de 1988, qui sont chargées d'examiner les demandes en attente depuis une durée exceptionnellement longue, n'ont été créées que dans une minorité de communes. Par conséquent, les dysfonctionnements du système d'attribution de logements sociaux ainsi que des voies de recours y relatives constituent une violation de l'article 31§3 de la Charte révisée.

(iii) à l'unanimité qu'il y a violation de l'article 31 combiné à l'article E de la Charte révisée en raison de la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les Gens du voyage ;

Pour ce qui est du logement des Gens du voyage, les collectivités locales et l'Etat n'ont, pendant fort longtemps, pas pris suffisamment en compte les besoins spécifiques de cette communauté. Ceci étant, un texte de loi concernant les aires d'accueil destinées aux Gens du voyage a été adopté en 2000 (loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage). Ce texte contraint les communes de plus de 5 000 habitants à se doter d'un plan prévoyant l'implantation d'aires permanentes d'accueil pour les Gens du voyage. Néanmoins, la loi n'a été suivie d'effet que dans une minorité des communes visées. Le gouvernement concède que la mise en œuvre des schémas départementaux pour l'accueil des Gens du voyage a pris du retard et estime qu'il manque environ 41 800 places. Le retard pris dans la mise en œuvre de la loi précitée a pour conséquence regrettable 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. Aussi la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les Gens du voyage constitue-t-elle une violation de l'article 31§3 de la Charte révisée combiné à l'article E.

(iv) par 11 voix contre 2 qu'il n'est pas nécessaire d'examiner la réclamation au regard de l'article 16 seul ou combiné avec l'article E de la Charte révisée ;

(v) par 11 voix contre 2 qu'il y a violation de l'article 30 de la Charte révisée en raison du manque d'approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté ;

Le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain. L'article 30 de la Charte sociale européenne exige des Parties contractantes qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion. Cette ligne de conduite doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente, en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle.

Les mesures prises à cette fin doivent favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent.

Elles doivent s'attacher à renforcer l'accès aux droits sociaux, leur contrôle et le respect de leur application, à améliorer les procédures entourant les prestations et services ainsi que leur gestion, à fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, à supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent l'accès aux droits et, au besoin, à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables.

L'un des principaux éléments de la stratégie globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit être la mise à disposition de ressources suffisantes, qui doivent être affectées aux objectifs de la stratégie.

Enfin, il faut que les mesures répondent qualitativement et quantitativement à la nature et à l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le pays concerné.

Il résulte des conclusions du Comité au titre de l'article 31 que la politique de logements en faveur des personnes les plus pauvres est insuffisante. Par conséquent, celui-ci constate l'absence d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté.

(vi) par 9 voix contre 4 qu'il y a violation de l'article 30 combiné avec l'article E de la Charte révisée ;

Le Comité considère, pour les mêmes raisons, que la situation constitue aussi une violation de l'article 30 de la Charte révisée combiné avec l'article E.

Vu les informations communiquées par la délégation de la France lors de la 1026e réunion des Délégués des Ministres,

1. Prend note de la déclaration du gouvernement défendeur indiquant que la France a, avant-même l'adoption du rapport susvisé le 5 décembre 2007, pris des mesures destinées à mettre la situation en conformité avec la Charte révisée dont elle s'engage à assurer le suivi en tenant compte dudit rapport, en particulier par la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable (voir l'annexe à la présente résolution) :

- qui instaure un recours effectif en cas de non attribution de logements sociaux aux personnes les plus prioritaires ;

- qui a donné lieu à une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris en date du 20 mai 2008, par laquelle, pour la première fois, une mère de famille vivant en centre d'hébergement avec deux enfants a obtenu la suspension d'une décision d'une commission de médiation qui avait jugé sa demande de logement social ni « prioritaire » ni « urgente » ;

- et qui prévoit une importante programmation budgétaire afin de protéger de l'exclusion les publics prioritaires les plus faibles parmi lesquels les sans-abri et les personnes expulsées de bonne foi.

2. Attend de la France qu'elle justifie, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne révisée, d'une mise en œuvre des mesures annoncées, et qu'elle tienne le Comité des Ministres informé régulièrement de tout progrès réalisé.

Lors de la 1026e réunion des Délégués des Ministres du 14-15 mai 2008, le Délégué de la France a transmis les informations suivantes :



REPRESENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE  
AUPRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

**1026e réunion des Délégués des Ministres (14-15 mai 2008)**

**Réclamations collectives  
n° 33/2006 du Mouvement international ATD Quart Monde  
et n° 39/2006 de l'association FEANTSA  
Réponse de la France aux conclusions du Comité européen des Droits sociaux (CEDS)**

1. Le Gouvernement français prie les Délégués des Ministres de bien vouloir prendre note des éléments suivants en réponse aux conclusions du Comité européen des Droits sociaux concernant les réclamations collectives n° 33/2006 du Mouvement international ATD Quart Monde et n° 39/2006 de l'Association FEANTSA.
2. Concernant la période retenue pour apprécier la conformité de la pratique et du droit français à la Charte, le gouvernement comprend que conformément à la jurisprudence du Comité<sup>2</sup>, celle-ci consiste en la date à laquelle il prend sa décision sur le bien-fondé des réclamations, soit en l'espèce le 5 décembre 2007. Toutefois, les Délégués doivent garder à l'esprit que la loi instituant un droit opposable au logement, dite « loi DALO », loi extrêmement ambitieuse qui n'a d'équivalent qu'en Ecosse, a commencé à produire ses effets quelques semaines seulement après la décision du Comité, soit au 1er janvier 2008, et non pas au 1er décembre 2008 comme l'indique le Comité. L'échéance du 1er décembre 2008 concerne la mise en place des recours contentieux devant le juge administratif, c'est-à-dire une phase bien avancée du dispositif de la loi DALO. Par la mise en place dès le début de l'année 2008 de recours préalables devant des commissions de médiation et d'une importante programmation budgétaire, cette loi protège de l'exclusion en les qualifiant de publics prioritaires les plus faibles, parmi lesquels les sans-abri et les personnes expulsées de bonne foi.
3. Concernant les constats de violation du Comité, le gouvernement est conscient des progrès qu'il doit encore accomplir en matière de logement, pour respecter les obligations qui lui incombent en vertu de la Charte, au même titre que les 7 autres Etats qui ont ratifié ses articles 30, 31 et E et accepté le mécanisme de réclamations collectives<sup>3</sup>. Les présents rapports ne manqueront pas d'être pris en compte dans cette action, qui produit toutefois des effets tangibles. Ainsi, loin du constat de violation du Comité dans la réclamation de FEANTSA, la Commission européenne a présenté en septembre 2007 l'action française de lutte contre l'habitat indigne comme un exemple de bonne pratique dans le cadre d'un programme communautaire de revue par les pairs auquel a participé la FEANTSA<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Conseil européen des syndicats de police contre Portugal, n°11/2001, décision du 21 mai 2001.

<sup>3</sup> Seuls 8 pays sur les 14 ayant accepté le mécanisme de réclamations collectives ont accepté les articles 30 et 31 de la Charte : Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovénie et Suède. Deux autres pays ayant accepté le mécanisme de réclamations collectives ont accepté l'article 30 seul : Belgique et Irlande.

<sup>4</sup> Plan national pour l'inclusion sociale (PNAI), Paris, 27 et 28 septembre 2007. <http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2007/national-action-plan-against-substandard-housing>

4. Eu égard aux remarques du Comité sur les lacunes des politiques publiques en matière de coordination et de collecte de données aux fins d'évaluation, un important effort a été réalisé. Le Premier Ministre a déclaré l'accès au logement « grand chantier prioritaire 2008-2012<sup>5</sup> » et un « super-préfet » vient d'être nommé en 2008 pour coordonner l'action des pouvoirs publics en matière de logement et d'hébergement. Des systèmes d'informations ont par ailleurs été mis en place afin de suivre les parcours des sans-abri<sup>6</sup>, comme l'observatoire national des 115<sup>7</sup>.
5. Parallèlement à l'adoption de la loi DALO, le gouvernement a également entrepris des actions notables qui répondent en grande partie aux points particuliers mis en cause par le Comité dans ses conclusions.
6. Concernant l'offre de logement social, le gouvernement ne partage pas l'analyse du Comité selon laquelle la construction des 591 000 logements sociaux prévus sur la période 2005-2009 ne permettra pas de faciliter l'accès au logement social, le nombre des demandeurs s'élevant à 1 640 000 pour 2004<sup>8</sup>. Il importe en effet de prendre en considération le parc existant. Les chiffres de 2007 sont très encourageants quant à la réalisation de l'objectif du plan de cohésion sociale. 100 000 logements sociaux ont été financés en 2007. Le logement « très social<sup>9</sup> », à destination des publics les plus exclus, compte pour une part importante et clairement identifiée<sup>10</sup> de ce contingent. La mise en œuvre de la loi DALO a notamment permis une augmentation de 50 % du nombre de logements très sociaux financés en 2007, l'objectif étant d'en financer 20 000 en 2008.
7. Eu égard aux modalités d'attribution des logements sociaux, la loi DALO offre un recours effectif devant les commissions de médiation en place dans l'ensemble des départements français aux demandeurs de logement ou d'hébergement. Les commissions désignent dans un délai très court<sup>11</sup> les personnes prioritaires devant faire l'objet d'un relogement ou d'un hébergement par le préfet, qui doivent intervenir respectivement sous trois mois et six semaines. Depuis le début de l'année 2008, 3 110 recours ont ainsi été examinés au titre du logement, débouchant sur 1 385 décisions favorables (45 % des dossiers examinés), dont 91 réorientés vers un hébergement.
8. En matière d'expulsions locatives, le gouvernement rappelle que son action doit s'inscrire dans le respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence de la Cour qui veille à son application effective. La Cour, protégeant le droit de propriété édicté à l'article 1er du Protocole n° 1, a déjà condamné la France pour ne pas avoir procédé à une expulsion locative<sup>12</sup>. Les rapports du Comité ne reflètent pas les développements du gouvernement en ce sens.
9. Il convient cependant de relever que les personnes de bonne foi qui sont menacées d'expulsion comptent parmi les publics prioritaires de la loi DALO et bénéficient du recours décrit plus haut. Par ailleurs, la situation sanctionnée par le Comité a connu d'importantes évolutions récemment. 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 en date 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, dans lesquelles le Préfet joue un grand rôle. Une circulaire du Premier Ministre<sup>13</sup> relative au logement des sans abri est venue renforcer ces orientations en vue de leur mise en œuvre par les préfets.
10. Au sujet de l'application jugée insuffisante de la loi du 5 juillet 2000 relative aux Gens du voyage, d'importants progrès doivent être signalés. En 2007, 64 millions d'euros ont été consacrés à la réalisation d'aires pour les Gens du voyage, contre 42 millions en 2006. 50 % du total des 41 840 places prévues sur l'ensemble du territoire ont bénéficié d'une subvention de l'Etat et 32 % sont déjà mises en service. Pour accélérer la réalisation des objectifs de la loi de 2000, une mission parlementaire a été confiée à M. le sénateur Hérisson en 2007. Le gouvernement rappelle du reste que le délit d'occupation illégale de terrain prévu par l'article L.322-4-1 du Code pénal et mis en cause par le Comité ne s'applique que lorsque les aires prévues par la loi de 2000 ont effectivement été réalisées dans la commune concernée.

<sup>5</sup> Circulaire du Premier Ministre du 22 février 2008, avec dotation de 250 millions d'euros.

<sup>6</sup> Système unique d'information des centres d'hébergement et de réinsertion sociale instauré en 2006 et progressivement étendu à l'ensemble du dispositif d'hébergement.

<sup>7</sup> Premiers résultats attendus début 2009.

<sup>8</sup> Voir §94-98 du rapport ATD.

<sup>9</sup> PLAI.

<sup>10</sup> Conformément au souhait des associations.

<sup>11</sup> 3 mois pour le logement (6 mois en agglomération de + de 300 000 habitants) ; 6 semaines pour l'hébergement.

<sup>12</sup> CEDH, Matheus contre France, 31 mars 2005.

<sup>13</sup> Circulaire du 22 février 2008.

11. En ce qui concerne les sans-abri, une mission parlementaire d'évaluation a été confiée à M. le Député Pinte en 2007. Il convient de relever que le dispositif d'hébergement, mis en cause par le Comité pour sa capacité et sa qualité d'accueil jugées insuffisantes, a beaucoup évolué récemment. A la fin 2007, il disposait de 96 615 places, et non 90 000 comme indiqué dans le rapport FEANTSA. 8 000 des 10 000 places du dispositif d'urgence fonctionnent 24h/24. Le principe de non remise à la rue sans prise en charge durable est appliqué. Suite aux conclusions de M. le Député Pinte, le Premier Ministre a décidé de rendre prioritaire la rénovation et l'« humanisation » des centres d'accueil en 2008. Une enquête vient d'être lancée auprès des services pour déterminer les projets prêts à être financés. Ces nouveaux financements s'ajoutent aux 50 millions d'euros récemment dédiés à leur sécurité. Ainsi, la présence dans chaque centre d'au moins un travailleur social pour 20 personnes hébergées est assurée. Du reste, les sans-abri peuvent également former des recours devant les commissions de médiation mises en place par la loi DALO pour obtenir un hébergement.

12. Au vu de l'ensemble de ces éléments, qui tendent à démontrer que la France a pris la mesure des conclusions du Comité relatives aux réclamations ATD et FEANTSA et a mis en place des actions destinées à améliorer de façon continue son action en matière de logement, le gouvernement prie les Délégués d'adopter une résolution clôturant l'examen des rapports du Comité relatifs à ces réclamations.