

Nationalité – droit au logement opposable – restriction imposée aux seuls ressortissants non communautaires – discrimination - observations

Les dispositions du Code de la construction et de l'habitation imposent aux ressortissants non communautaires titulaires d'un titre de séjour d'une année une condition de résidence sur le territoire national supérieure à 2 ans avant de pouvoir engager une procédure de droit au logement opposable, y compris lorsqu'ils se trouvent dans l'une des situations d'urgence pour lesquelles. A l'inverse, aucun délai n'est imposé aux ressortissants de l'Union européenne. Cette restriction caractérise une discrimination fondée sur la nationalité contraire aux dispositions nationales et internationales. La HALDE présentera ses observations dans le cadre de la procédure engagée devant le Conseil d'Etat.

Le Collège :

Vu la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

Vu la Charte sociale européenne ;

Vu le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;

Vu la convention C97 révisée de l'OIT relative aux travailleurs migrants ;

Vu la Constitution de la Vème République du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Sur proposition du Président,

Décide :

La HALDE a été saisie par courrier du 23 janvier 2009 par la FAPIL (Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement), le GISTI, le DAL, l'AFVS (association des Familles Victimes du Saturnisme) et la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) d'une réclamation relative aux conditions d'accès des ressortissants non communautaires à la procédure dite du droit au logement opposable (DALO).

Elles mettent en cause le délai de résidence préalable imposé aux seuls ressortissants non communautaires pour pouvoir saisir la commission du DALO en application de l'article R300-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

Le GISTI et la FAPIL ont également déposé un recours devant le Conseil d'Etat le 10 novembre 2008 (n°322326) en vue d'obtenir l'annulation de ce texte.

La loi n°2007-290 du 5 mars 2007 institue un droit au logement opposable. L'article L300-1 CCH prévoit désormais que :

« Le droit à un logement décent et indépendant [...] 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'État, 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 ».

La loi distingue entre certaines situations particulières d'urgence, qui permettent d'engager une procédure DALO sans délai, c'est-à-dire dès le dépôt de la demande de logement social, et les autres situations qui ne permettent de l'engager qu'au terme du « *délai anormalement long* » d'examen de la demande.

La commission peut être saisie sans délai dans les situations d'urgence suivantes :

« le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. Elle peut également être saisie, sans condition de délai, lorsque le demandeur est logé dans des locaux manifestement sur occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap ».

Si la demande est reconnue comme correspondant à l'une de ces situations d'urgence par la commission, le préfet est en principe tenu de faire une proposition adaptée au demandeur dans un délai de 6 mois. Passé ce délai et faute de proposition adaptée, la personne peut, depuis le 1^{er} décembre 2008, saisir le tribunal administratif.

La seconde hypothèse de recours à la procédure DALO est fondée sur le dépassement du délai anormalement long.

Dans chaque département, un arrêté préfectoral fixe en fonction des circonstances locales ce délai qui court à compter du dépôt de la demande et au-delà duquel on considère que la demande aurait normalement dû être examinée.

Passé ce délai, le demandeur qui n'a reçu aucune proposition adaptée à sa situation peut saisir la commission de médiation du DALO qui examinera sa demande et se prononcera sur son caractère prioritaire ou non (article L441-2-3 CCH).

Si la demande est reconnue comme prioritaire par la commission, la procédure décrite précédemment s'appliquera de la même manière. Les recours contentieux ne pourront être engagés qu'à compter du 1^{er} janvier 2012.

Pour les ressortissants de l'Union européenne, la procédure DALO est ouverte dans les mêmes conditions que pour les nationaux.

La réclamation soumise à la HALDE concerne les ressortissants non communautaires, pour lesquels l'article R300-2 du CCH prévoit que 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.) dans les mêmes conditions que pour les nationaux et ressortissants communautaires ;
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.

Les étrangers relevant de cette seconde catégorie doivent donc impérativement attendre 2 ans au moins après la première délivrance d'un titre de séjour avant de pouvoir saisir la commission de médiation, et ce quels que soient l'urgence de leur situation ou le délai anormalement long fixé dans le département concerné.

Les associations réclamantes estiment que ce dispositif, qui exclut les ressortissants non communautaires, caractérise une discrimination fondée sur la nationalité dans l'accès à un logement décent.

La problématique soulevée par cette réclamation a été soumise à l'appréciation du ministère du Logement et de la Ville par courrier du 19 mai 2009, resté sans réponse.

Elle a également été soumise au Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme par lettre recommandée du 22 juillet 2009, restée sans réponse également.

La conformité du dispositif excluant certains ressortissants non communautaires du recours DALO, au minimum deux années après la première délivrance d'un titre de séjour, doit être appréciée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination tel qu'énoncé par les textes nationaux et internationaux.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, a érigé en objectif à valeur constitutionnelle le droit de disposer d'un logement décent, dont il ne limite pas la portée à l'égard de l'étranger en situation régulière.

Dans sa décision n°93-325 DC du 13 août 1993, le Conseil a affirmé que « *si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* », parmi lesquels figure donc le droit à un logement décent, et le Conseil de préciser « *qu'ils doivent bénéficier de l'exercice de recours assurant la garantie de ces droits et libertés* ».

Or, l'article L300-1 CCH définit justement la procédure DALO comme un « *recours amiable puis, le cas échéant, [...] contentieux* » visant à garantir le « *droit à un logement décent et indépendant* ».

Or, la condition de résidence préalable critiquée caractérise manifestement un accès moins favorable et discriminatoire à la procédure d'examen des demandes de DALO émanant de ressortissants non communautaires.

La loi DALO ne prescrit pas la fixation d'un délai de séjour minimum, mais prévoit simplement que le dispositif soit ouvert aux personnes résidant sur le territoire « *dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État* » (art L300-1 CCH).

De ce fait, la théorie dite de la « *loi écran* », qui interdit en principe de contester devant le juge administratif un règlement conforme à une loi inconstitutionnelle ne semble pas être applicable en l'espèce (CE 6 novembre 1936 Arrighi). Il est donc possible de contester devant le juge administratif la non-conformité du décret litigieux aux dispositions constitutionnelles.

A supposer qu'une solution contraire soit retenue par le Conseil d'Etat, qui considérerait qu'il y a lieu de faire application de la jurisprudence précitée, la question de la conformité à la Constitution de la loi pourrait néanmoins être soulevée en application de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, le nouvel article 61-1 de la Constitution ayant instauré une possibilité de contrôle a posteriori par voie d'exception :

« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. »

Le projet de loi organique qui doit déterminer les conditions d'application de cet article a été déposé le 8 avril 2009, et adopté en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat. Il sera examiné en 2^{ème} lecture à l'Assemblée nationale le 24 novembre 2009. Si ce texte est adopté avant l'examen de ce dossier par le Conseil d'Etat, cette nouvelle procédure trouvera donc à s'appliquer.

En second lieu, les dispositions litigieuses doivent également être appréciées au regard de leur conformité aux normes internationales.

L'article 31 de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe relatif au droit au logement prévoit qu'« *en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :*

*à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;
à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;
à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».*

L'article E relatif à la non-discrimination prévoit de plus que « *la jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur [...] l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation.* »

Le Comité européen des droits sociaux a précisé, dans sa décision n°39-2006 FEANTSA c. France, du 5 décembre 2007 « *que tous les droits énoncés dans la Charte, y compris le droit à un logement d'un niveau suffisant, doivent être garantis sans discrimination d'aucune sorte. S'agissant du logement social, les Etats doivent s'assurer que les immigrés bénéficient d'un accès à des conditions « non moins favorables » que les nationaux.* ».

La Charte sociale européenne, qui a été ratifiée par la France, n'a pas d'effet direct, mais constitue un engagement pour les Etats qui l'ont ratifiée de prendre des mesures qui y sont conformes, à l'instar des directives de l'Union européenne. La mise en place du DALO relevant des mesures prises par la France pour se conformer à la Charte, cette réglementation se doit en conséquence de ne pas comporter de dispositions discriminantes, toute autre interprétation revenant à vider de tout sens la ratification par la France de la Charte.

Or, la condition de résidence régulière de deux ans précitée caractérise manifestement un accès moins favorable et discriminatoire pour les ressortissants non communautaires.

Selon la même logique, l'article 6 de la convention C97 révisée de l'OIT du 1^{er} juillet 1949 relative aux travailleurs migrants prévoit que « *tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à appliquer, sans discrimination de nationalité, [...] aux immigrants qui se trouvent légalement dans les limites de son territoire, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants en ce qui concerne [...] le logement* ».

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976, prévoit dans son article 11-1 que « *les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris [...] un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit* ».

L'article 2-2 du PIDESC précise que « *les États parties au présent pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur [...], la langue, la religion, [...], l'origine nationale, [...] la naissance ou toute autre situation.* »

Si certains articles du PIDESC ont d'ores et déjà été reconnus comme étant d'effet direct, l'article 11 qui vise le droit au logement, qui renvoie aux mesures devant être prises par les Etats, pourrait a priori être considéré comme ne bénéficiant pas d'un tel effet direct.

Cependant, la Cour de cassation dans un arrêt du 16 décembre 2008 a reconnu un effet direct à l'article 6-1 du PIDESC, relatif au droit au travail, alors même qu'il comporte également une référence aux mesures étatiques.

La HALDE s'est déjà appuyée sur le « *droit à la santé* » proclamé par l'article 12 du PIDESC dans ses recommandations pour constater le caractère discriminatoire de refus de soins opposés par des médecins aux bénéficiaires de la CMU (délibération n°2006-232 du 6 novembre 2006) ou de l'AME (délibération n°2007-40 du 5 mars 2007).

Enfin, la mise en œuvre individuelle de ce dispositif aboutit concrètement à refuser l'accès à la procédure DALO à un ressortissant non communautaire en situation d'urgence, notamment

du fait de son handicap ou du fait qu'il a la charge d'une personne présentant un tel handicap. Il faut rappeler que cette procédure ne donne pas accès automatiquement à un logement mais permet l'examen de la demande par la commission du DALO.

Or un tel refus est susceptible de constituer une atteinte discriminatoire au droit de chacun au respect d'une vie familiale normale au sens des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

La Cour a en effet estimé sur ce fondement que les Etats pouvaient avoir l'obligation de prendre des mesures appropriées en faveur des personnes handicapées lorsque ces mesures ont un lien direct avec le droit au respect de la vie privée et familiale (CEDH 24 février 1998 Botta c/ Italie).

La HALDE a également eu l'occasion de souligner, s'agissant de l'absence d'accès à un logement social d'une personne handicapée d'origine étrangère, que la situation caractérisait une discrimination prohibée au sens des articles 8 et 14 de la CEDH (délibération n° 2007-162 du 18 juin 2007).

La Cour européenne des droits de l'Homme a précisé que *« l'article 8 de la Convention ne saurait s'appliquer en règle générale et chaque fois que la vie quotidienne de la requérante est en cause, mais seulement dans les cas exceptionnels où un manque d'accès aux établissements publics et ouverts au public empêcherait la requérante de mener sa vie de façon telle que le droit à son développement personnel et son droit d'établir et d'entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et le monde extérieur soient mis en cause »* (CEDH 14 mai 2002 Zehnalova et Zehnal c/ République tchèque).

Or le DALO vise justement les situations les plus graves dans lesquelles l'intervention de l'Etat est nécessaire pour garantir le droit à un logement décent, du fait que la personne est dépourvue de logement, menacée d'expulsion sans relogement, hébergée ou logée dans un dispositif précaire ou dans des locaux manifestement sur occupés, insalubres ou dangereux, etc. Il s'agit donc bien de cas *exceptionnels au sens de la jurisprudence précitée, dans lesquels le risque d'une atteinte au droit à son développement personnel et d'établir et d'entretenir des rapports sociaux se trouve de fait fortement renforcé.*

En conséquence, et alors qu'il faut souligner que le DALO vise par hypothèse des situations d'urgence et des demandes reconnues prioritaires au terme du délai anormalement long, le dispositif litigieux est porteur d'un risque très élevé d'atteinte discriminatoire au droit à une vie familiale normale au sens des articles 8 et 14 de la CEDH.

Au regard de l'ensemble des dispositions précitées, 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 Collège demande à présenter ses observations devant le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure en cours, en application de l'article 13 de la loi portant création de la HALDE, cette audition étant de droit.

Le Président

Louis SCHWEITZER