

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis
sur le droit au logement

(Adopté par l'assemblée plénière le 22 septembre 1994)

I

Si le droit au logement n'est pas formellement inscrit dans la Constitution, ni même dans les préambules de 1946 ou de 1958, il n'en constitue pas moins un droit de l'Homme au sens traditionnel de ce terme.

Au plan international, d'abord, le Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ratifié par la France en 1981, proclame, dans son article 11, que "... Les Etats parties au présent pacte reconnaissent le droit de toute personne... à un logement suffisant... (et) prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit".

Au plan législatif interne, la loi du 31 mai 1990, dite loi BESSON, reconnaît solennellement que la possession d'un logement décent constitue un véritable droit : "Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation, toute personne ou famille éprouvant des difficultés, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et s'y maintenir".

Tant la loi française que le pacte international contiennent une double affirmation celle du droit de l'individu, sans distinction d'origine, d'ethnie, de race ou de religion, à un logement décent et celle du devoir de la collectivité de lui garantir ce droit.

II

Paradoxalement, les conditions de logement se sont, en France, considérablement améliorées depuis une trentaine d'années, alors que la situation des sans-abri, des personnes mal logées ou expulsées sans possibilité de relogement s'aggrave et que leur nombre augmente.

Pourtant, l'Etat ne s'est pas désintéressé de ce problème et a mis en place, dès 1982, des dispositifs d'aide aux familles en difficultés temporaires, et un programme d'action pour le logement des plus défavorisés. Depuis le vote de la loi BESSON, des moyens financiers importants ont été dégagés, mais ils ne sont pas toujours utilisés de façon adéquate au bénéfice des plus défavorisés, faute souvent d'une coordination efficace et d'une volonté de les utiliser à cette fin.

Et c'est ainsi que la situation, apparemment maîtrisable, perdure. Quelques chiffres l'illustrent :

- 202 000 personnes sont exclues du logement, dont 98 000 sans domicile fixe, 45 000 vivant dans des abris de fortune et 59 000 dans des centres d'urgence.
- 470 000 vivent dans des logements de substitution (meublés ou chambre d'hôtel).
- 1 576 000 sont "mal logés" (logements hors normes ou habitations mobiles).

L'ensemble représente 2 248 000 personnes, auxquelles s'ajoutent les 2 800 000 personnes hébergées par des parents ou des amis.

Ces chiffres ont été retenus par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées qui, dans son rapport de 1993, estime que, pour faire face à la situation des personnes exclues du logement, il faudrait construire 30.000 logements "d'insertion" par an durant 5 ans, alors qu'il s'en crée actuellement environ 10 000.

Outre ce programme de constructions, d'autres solutions doivent être trouvées, notamment pour :

- prévenir les expulsions, par une politique sociale adaptée, et une véritable centralisation des propositions de relogement dans les Préfectures ;
- généraliser l'accompagnement social, qui existe déjà mais fonctionne de façon très inégale selon les départements ;
- organiser un plan d'hébergement par grand froid, préparé plusieurs mois en avance, prévoyant des réponses adaptées à la situation des personnes sans abri dans chaque ville et constituant un volet spécifique de chaque plan départemental pour le logement des personnes défavorisées. Ce plan ne saurait en aucune manière se substituer à des solutions de logement durable propres à sauvegarder la dignité de la personne.
- rechercher un niveau territorial satisfaisant pour la mise en oeuvre du droit au logement ;
- prévoir une intervention de l'Etat lorsque le partenariat local n'a pas fonctionné normalement.

Par ailleurs, la vente des logements H.L.M. peut être un mode d'accession à la propriété. Cependant, la Commission souligne qu'elle ne doit pas se faire au détriment de la qualité et de la quantité des logements sociaux offerts en location, qui restent insuffisants par rapport aux besoins.

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées propose 10 mesures concrètes que la Commission nationale consultative des droits de l'homme peut reprendre entièrement à son compte. Il n'est, en effet, pas supportable, quelles que soient les difficultés économiques de notre pays, qu'un nombre si important de personnes soit en situation précaire de logement et que, chaque hiver, plusieurs d'entre elles meurent de froid dans nos villes.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme prend acte des dispositions de la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat qui répond à certaines de ses préoccupations et suivra avec attention sa mise en oeuvre.

III

La Commission nationale consultative des droits de l'homme, consciente des obligations souscrites par la France, tant au plan international que national, pour faire respecter le droit au logement, recommande à Monsieur le Premier ministre et au Gouvernement :

1. de mettre en oeuvre de façon urgente les 10 mesures concrètes préconisées par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. (annexées au présent avis).
2. Elle estime, en outre, qu'il serait nécessaire de mettre en place un système d'évaluation nationale et de contrôle de la loi du 31 mai 1990, à partir de sa mise en oeuvre dans les départements. A l'instar de ce qui a été fait pour l'évaluation du Revenu Minimum d'Insertion, le Parlement pourrait compléter la loi en s'inspirant des innovations positives expérimentées localement.
3. Elle estime également nécessaire de rendre publics les bilans des plans départementaux, pour permettre une meilleure information des citoyens.
4. Elle considère que toute personne non logée, mal logée ou menacée d'expulsion doit pouvoir être reçue auprès des préfectures dans chaque département par un service unique d'information, de coordination et d'intervention, doté des moyens de fonctionnement nécessaires.
5. Elle insiste pour que soient créés dans chaque département, parallèlement à l'hébergement d'urgence, des logements destinés à la promotion des personnes et des familles en situation d'extrême précarité. Dans ces logements-étapes doit être menée une action forte de soutien, d'accompagnement et de promotion afin que ces personnes et familles puissent intégrer durablement le parc social.
6. Dans un but de transparence, elle demande que les décisions de refus d'attribution soient motivées ; et qu'un bilan de l'ensemble des attributions de logements sociaux soit publié chaque année.
7. Elle demande enfin, pour faciliter les recours, de renforcer le rôle du Médiateur de la République et de ses représentants départementaux en matière de logement afin de leur donner pouvoir de régler les situations litigieuses, et de les doter des moyens d'intervenir utilement auprès des organismes de H.L.M.

ANNEXE

CONCLUSIONS DU RAPPORT 1993 DU HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES

Dix mesures concrètes permettraient de réaffirmer la volonté d'atteindre l'objectif d'offrir un logement à toutes les personnes en difficulté :

- Fixer un objectif de 30 000 logements d'insertion, dont 15 000 PLA-I, par an pendant 5 ans ;
- Mobiliser une part significative du parc Inutilisé notamment en engageant une campagne auprès des propriétaires en développant l'intermédiation d'associations ayant une garantie du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), en recourant davantage au tiers payant pour les allocations de logement, etc... " ;
- Promouvoir le bail à réhabilitation notamment en rendant plus attractive la réutilisation des logements anciens vacants par l'exonération des plus-values réalisées au terme des 12 ans et l'instauration d'une prime à la conclusion du bail ;
- Intervenir d'autorité au nom du rôle de garant de la solidarité nationale qui incombe à l'Etat lorsque le partenariat local est défaillant ;
- Mettre en place dans chaque préfecture un service unique pour la prévention des expulsions et le relogement des familles ;
- Regrouper les moyens budgétaires du Ministère du Logement au titre de sa contribution aux FSL (Fonds de Solidarité pour le Logement) et du Ministère de l'intérieur au titre de l'indemnisation des propriétaires en cas de refus du concours de la force publique ;
- Garantir le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement par une actualisation régulière de ces aides ;
- Généraliser et pérenniser les moyens de l'accompagnement social ;
- Organiser un Plan Hébergement Grand Froid dans chaque collectivité importante, volet spécifique de chaque Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées ;
- Lier l'attribution des crédits publics pour la construction neuve à la consommation effective des PLA-I.

Ces deux dernières mesures ont été, en grande partie, prises récemment. Le Haut Comité s'en est félicité. Mais il faut veiller à ce qu'elles soient mises localement en oeuvre, sans faux-fuyant, en amenant chaque collectivité locale et chaque citoyen à assumer la solidarité nécessaire.

Les autres objectifs doivent aussi être adoptés car seules la mobilisation de tous et une action d'ensemble, déterminée, donneront toute leur efficacité aux dispositions de la loi, permettront d'éradiquer le drame des sans-abri, et donneront une réalité au droit au logement pour tous.