

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



**COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE**

23 février 2006

**Pièce n° 1**

**Mouvement international ATD Quart Monde  
v. France**  
Réclamation collective n°33/2006

## **RECLAMATION**

**Enregistrée au Secrétariat le 1 février 2006**



Paris, le jeudi 26 janvier 2006

Secrétariat de la Charte sociale européenne  
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II  
Conseil de l'Europe  
67075 Strasbourg Cedex

Réclamation collective  
Mouvement International ATD Quart Monde contre France

## **Recevabilité**

### ***Etat mis en cause***

France : Haute Partie Contractante à la Charte sociale européenne révisée (CSER) de 1996, qui a accepté la procédure de réclamation collective en signant le Deuxième protocole additionnel de 1995 (ratifications le 7 mai 1999).

### **Articles concernés**

Article 16 : Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique.  
Article 30 : Toute personne a le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.  
Article 31 : Toute personne a droit au logement.  
Articles lus en combinaison avec l'Article E, Partie V: Principe de non-discrimination.

### ***Statut du Mouvement International ATD Quart Monde***

L'objet social du Mouvement International ATD Quart monde est conforme à l'objet principal de la réclamation déposée (le nonaccès au logement pour cause de grande pauvreté.)

Le Mouvement International ATD Quart Monde est une OING qui invite les personnes et les institutions à rejoindre les très pauvres dans leur combat quotidien pour se libérer de la misère. Il agit pour l'avènement d'une société où l'égale dignité de chaque être humain est reconnue et où l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale ont disparu. Le Mouvement international ATD Quart Monde<sup>1</sup>, fondé en 1974, est une association qui regroupe douze associations nationales ATD Quart Monde auquel appartient le Mouvement ATD Quart Monde (France)<sup>2</sup> fondé en 1957 dans la banlieue de Paris par Joseph Wresinski (1917-1988). Présent dans 30 pays, avec des correspondants dans plus de 100 pays, le Mouvement engage des actions avec les personnes très défavorisées pour permettre à tous l'accès aux moyens nécessaires à une vie digne (accès au droit à la vie en famille, aux droits sociaux tels que le droit au logement, au travail, aux soins, etc.). Le Mouvement effectue aussi un travail de recherche et de connaissance sur les mécanismes de la grande pauvreté et de l'exclusion sociale. Enfin, il mène au niveau national et international des actions auprès des pouvoirs publics et des institutions pour obtenir la représentation des plus pauvres et assurer le respect de leur droit à une vie digne. Vu ses objectifs et ses activités dans les domaines de la lutte contre la misère et le respect des droits fondamentaux des personnes qui vivent en situation de grande pauvreté, le Mouvement International ATD Quart Monde est donc qualifié pour déposer une réclamation collective dénonçant pour ces personnes le non-respect de certains droits sociaux.

Le Mouvement International ATD Quart Monde fait partie des organisations habilitées à déposer une réclamation collective dans le cadre du mécanisme de la CSER.

<sup>1</sup> dont le siège social est situé 107, avenue du Général Leclerc - 95540 Pierrelaye - France

<sup>2</sup> dont le siège social est situé 33, rue Bergère - 75009 Paris



## Objet de la réclamation

### **I. La réclamation du Mouvement International ATD Quart Monde a pour objet de faire constater par le Comité Européen des Droits Sociaux la non application par la France des engagements énoncés dans la Charte sociale européenne révisée concernant le droit au logement des personnes vivant dans une situation de grande pauvreté.**

En effet, en vertu de l'article 16, la France s'est engagée « à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de la famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales..., d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles... »

La France s'est également engagée en ratifiant les articles 30 et 31 :

*« en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ; à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire ».*

*« à prendre des mesures visant à assurer l'exercice effectif du droit au logement, en particulier 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. »*

Enfin, ces textes sont à lire en combinaison avec l'article E, partie V de cette même charte aux termes duquel, « la jouissance des droits...doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur... l'origine sociale, ou toute autre situation »

Le droit au logement est essentiel pour garantir l'accès aux droits fondamentaux. Une étude du Mouvement ATD Quart Monde sur l'expérience de familles en situation de grande pauvreté accompagnées à la cité de promotion familiale de Noisy le Grand<sup>3</sup> permet de mettre en évidence l'impact du manque d'accès à un logement digne sur les personnes et les familles concernées et leur accès aux autres droits et illustre l'indivisibilité des droits de l'homme :

*« Le logement est une condition préalable pour pouvoir accéder aux droits fondamentaux, et en particulier au droit de vivre dignement en famille. Il permet aux plus pauvres de reprendre la maîtrise de leur propre vie et de gagner en autonomie. Sans toit, nul ne peut être pleinement citoyen, ni se voir reconnaître par autrui la qualité d'être humain. Le logement apparaît, plus encore que l'emploi, comme l'élément clé du projet des familles. Pour elles, l'absence de réalisation du droit au logement a des répercussions graves, multiples et convergentes, dans le sens d'une exclusion croissante. »*

La question de l'indivisibilité des droits de l'homme a été récemment mise à nouveau en évidence en France par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) dans son avis du 23 juin 2005 : « L'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion ».

Force est de constater à travers les situations que connaissent les familles vivant en grande pauvreté que la France ne respecte pas les engagements qu'elle a pris.

---

<sup>3</sup> Alexis Rouque, Mouvement ATD Quart Monde : « Rapport logement – Les familles pauvres et le logement : un droit, une chance, un défi » basé sur l'expérience de la cité de promotion familiale de Noisy-le-Grand. » 2005

Ainsi à travers l'expérience de la cité de promotion familiale de Noisy-Le-Grand, on constate l'existence de nombreuses demandes d'admission émanant de familles qui cumulent des précarités dans tous les domaines (travail, santé, vie familiale) et qui sont également exclues du logement : habitat précaire ou absence de logement. Certaines de ces familles peuvent connaître des itinéraires d'errance pendant de nombreuses années.

Ce constat résulte également de la situation de familles vivant en habitat précaire.

Telle est l'expérience de vingt-six familles de nationalité française, issues pour une grande part de la communauté des gens du voyage, sédentarisées suivant les cas depuis dix, vingt ou trente ans, sur le lieu-dit du bois du « Trou-Poulet », quartier de la commune d'Herblay en région parisienne (Val d'Oise)<sup>4</sup>. Quelques unes sont locataires du terrain sur lequel elles stationnent, les autres sont occupantes sans titre. Malgré toutes les démarches qu'elles ont pu entreprendre auprès de la mairie pour obtenir une solution de logement adaptée, ces familles n'ont jamais été prises en considération dans le Plan Local d'Urbanisme. Seules trois familles se sont vu proposer de faire partie des quelques soixante-quinze familles herblaysiennes originaires du voyage et pressenties initialement (début des années 90) pour bénéficier d'un projet de Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale (MOUS)<sup>5</sup> de la commune. Dès l'origine, ce projet était insuffisant pour répondre aux besoins de la commune en habitats adaptés décents (type terrains familiaux). Il ne prenait déjà pas en compte les familles sédentarisées, vivant dans les pires conditions d'habitat qui auraient dû faire partie des familles prioritaires conformément aux dispositions de la loi française<sup>6</sup>. Ce projet s'est de surcroît considérablement réduit au fil des années, puisqu'il prévoit actuellement des solutions pour seulement huit familles herblaysiennes à la fin de l'année 2006.

Pour toute réponse aux besoins de relogement des vingt-trois autres familles du lieu-dit « Trou – poulet », la commune a demandé et obtenu leur expulsion (Arrêt de la Cour d'appel de Versailles du 13 octobre 2005<sup>7</sup>) refusant même la demande de médiation judiciaire qui aurait facilité des solutions de relogement.

C'est également le constat des quatre-vingt quatre personnes vivant en baraquements dégradés ou caravanes vétustes sans eau sans sanitaire ni électricité, en périphérie d'un terrain d'aviation sur la commune de Kaltenhouse (Bas-Rhin)<sup>8</sup>. Depuis 1964, ces personnes d'origine gitane qui n'ont jamais voyagé sollicitent un logement auprès de la Commune. A partir de 1994, elles le font avec le soutien du Mouvement ATD Quart Monde, puis le soutien d'un comité, groupe d'associations et de citoyens, en 2000. Ce n'est qu'en décembre 2000 qu'elles obtiennent l'installation d'un robinet d'eau potable et en décembre 2001 la mise en conformité de l'électricité. Il faudra attendre septembre 2003, et ce sous la pression du sous-préfet, pour que la commune fasse une proposition de terrain où construire des logements. Toutefois, le site concerné ne peut être accepté par les familles. En effet, sur les trois sites envisagés, il leur est proposé le seul terrain sur lequel elles disent depuis toujours ne pas vouloir aller vivre. Elles craignent que rejoindre environ 150 personnes d'origine gitane également, relogées là à l'écart de la ville depuis 1993, ne provoque une trop forte concentration dans un même lieu ainsi que la résurgence de rivalités anciennes. A ce jour, le projet de relogement est gelé.

---

<sup>4</sup> Cf. Rapport moral ATD Quart Monde France 2004 pages 39-43.

<sup>5</sup> Créées en 1989 (circulaire n°34-65 du 22 mai 1989), les Missions de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS) ont pour objet de promouvoir l'accès au logement des personnes et familles en difficulté permettant ainsi de réussir durablement leur insertion. Aux termes de la circulaire n°95-63 du 2 août 1995, les MOUS comprennent, en général, deux volets : l'un technique, l'autre social. Le volet technique est centré sur la production de logements adaptés au profit des familles à reloger (dont des terrains familiaux pour des gens originaires du monde du voyage sédentarisés ou en voie de sédentarisation). Le volet social consiste à faire émerger les besoins de ménages et à construire avec eux un projet logement.

<sup>6</sup> Loi n°90-449 du 31 mai 1990, article 4.

<sup>7</sup> Un pourvoi en cassation a été formé contre cette décision.

<sup>8</sup> Cf. Rapport moral ATD Quart Monde France 2004 pages 43-45.

I.A. Il ne peut être contesté que les pouvoirs publics ont adopté des lois et règlements conformes aux orientations de la CSER.

Notamment, la loi d'orientation n°98-657 relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a constitué un progrès considérable en affirmant dans son article 1<sup>er</sup> que « *la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance*<sup>9</sup>(...) »

La loi n°90-449 du 31 mai 1990 affirme dans son article 1<sup>er</sup> que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.*<sup>10</sup>(...) »

**Cette même loi prévoit dans son article 4 l'obligation d'élaborer dans chaque département d'un Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) et d'accorder dans ces plans « une priorité aux personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres ou de fortune ».**

Le décret n°99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement, insiste notamment dans son article 5 (précisé par la circulaire du 7 juin 2001) sur la nécessité d'avoir une analyse qualitative et quantitative des besoins des personnes et familles éprouvant des difficultés d'accès et de maintien dans un logement décent et indépendant ainsi qu'une évaluation des mesures mises en œuvre afin d'assurer le droit au logement.

D'autre part, il ressort des dispositions du code de l'urbanisme notamment de son article L110, qu'il incombe à chaque collectivité publique dans le cadre de leurs compétences respectives, « *d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transport répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources.* »

L'article L.121-1 prévoit que « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer (...)*

*La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat (...)* »

**I.B. Cependant, la pratique est défectueuse.**

Les faiblesses des moyens mis en œuvre par la loi française au regard des articles 16, 30 et 31 de la Charte Sociale Révisée sont constatées tant par l'expérience des familles vivant en grande pauvreté que par les différents rapports officiels et le Comité européen des Droits sociaux lui-même. Quelles sont-elles ?

---

<sup>9</sup> Ce même article dispose également que « *L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en œuvre de ces principes. Ils poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions.* »

<sup>10</sup> Cet article se poursuit ainsi : « *Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou des 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 indépendant ou s'y maintenir et pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et des services téléphoniques.* »

Le décret 99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux PDALPD et au Fonds de Solidarité Logement (FSL) prévoit dans son article 5 une analyse des besoins des personnes et des familles éprouvant des difficultés. Il prévoit également une obligation d'établir un bilan annuel comportant une analyse des résultats obtenus au regard des objectifs quantitatifs fixés par le plan et des effets directs de celui-ci dans les résultats obtenus.

## **I.B.1. Faiblesses constatées d'après l'expérience des familles vivant en grande pauvreté**

### **I.B.1.a. Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) présentent des faiblesses.**

A titre d'exemple, les familles d'Herblay vivant sur la commune depuis des décennies ne sont pas prises en compte par le PLU d'Herblay déposé le 20 mai 2003 et publié le 22 mai 2003 alors qu'elles devraient l'être conformément aux articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme. Pourtant l'existence de ces familles et de leurs problèmes de logement était connu depuis au moins le début des années 80 comme peuvent l'attester de nombreux documents.

### **I.B.1.b. Les PDALPD présentent des faiblesses importantes.**

#### **- La connaissance du public, de la demande et des besoins en logement**

Dans certains départements, peu de moyens ont été dégagés pour procéder à la connaissance des publics prioritaires. Ainsi par exemple, les évaluations successives et officielles du PDALPD du Bas-Rhin (67) mettent en évidence l'insuffisance de la connaissance des besoins<sup>11</sup>, la méconnaissance de la triple problématique du logement insalubre, du logement indigne, et du logement non décent à l'échelle du département<sup>12</sup>, l'amélioration nécessaire de la connaissance du public relevant du PDALPD qui devait faire l'objet d'une étude, abandonnée par la suite<sup>13</sup>. Le bilan 2005 du PDALPD du Bas-Rhin ne fait pas mention de l'avancée de l'objectif « Connaissance du public » du plan.

Dans d'autres départements comme celui du Pas-de-Calais<sup>14</sup>, il est constaté que la connaissance des besoins est empirique. Par ailleurs, l'absence d'objectifs chiffrés correspondant aux besoins prioritaires et réels ainsi que l'absence ou l'insuffisance de calendrier pour la réalisation de ces objectifs à atteindre traduisent le manque d'ambition de ces plans, par rapport aux personnes que la loi désigne comme prioritaires.<sup>15</sup>

Dans d'autres départements, comme dans le Val d'Oise (95), le PDALPD identifie correctement les personnes et les besoins, mais aucun projet réel, aucune action prioritaire n'est mise en place pour répondre aux besoins en habitat des familles. Ainsi, le PDALP 2004-2007 du Val d'Oise rappelle qu'un groupe de travail a été constitué en 2000 « pour trouver des réponses aux besoins des familles sédentarisées »<sup>16</sup>. Or, il ne fait que reconduire les objectifs de création de terrains familiaux, sans prendre les mesures nécessaires pour leur réalisation effective. Pour une évaluation dans le Plan de 1700 caravanes sédentarisées sur le Val d'Oise, seuls 14 terrains familiaux sont en prévision.

En outre, l'annexe 8 de ce document intitulée « engagements financiers annuels prévisionnels » ne fait apparaître aucun financement pour la création de ces terrains familiaux<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> cf PDALPD pour le Bas-Rhin (2000-2002). Synthèse du premier plan 1991-1995, page 7.

<sup>12</sup> cf PDALPD pour le Bas-Rhin révisé (2003-2004) pages 21 et 22.

<sup>13</sup> cf Evaluation du PDALPD pour le Bas-Rhin révisé (2000-2004), version du 2 septembre 2004.

<sup>14</sup> **PDALPD du Pas de Calais, première partie, pages 14 et 15 : « Améliorer l'analyse des besoins et la définition des publics du plan pour mieux répondre à la demande des personnes en difficulté. » Page 24 : « Quantifier un objectif de relogement pour les ménages les plus en difficulté à travers l'accord collectif départemental. » Page 133 : « Hypothèses de calcul ayant conduit à l'objectif départemental de relogement. » Annexe 10 : « Accord collectif départemental 2001-2003 – Article VI : Délais d'attente. »**

<sup>15</sup> Cf. Article 4 de la loi Besson du 31 mai 1990 et art. 1 de la loi d'orientation n°98-657 relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998

<sup>16</sup> Page 68.

<sup>17</sup> Page 133 du PDALPD du Val d'Oise.

Ainsi, si l'existence d'un PDALPD est obligatoire, ils se succèdent, sont évalués, mettent en évidence les insuffisances de moyens et de résultats mais n'ont aucune force exécutoire : Aucune obligation de résultat ni aucune sanction n'existe pour leur exécution effective.

**- D'autres actions prévues par la loi présentent également des faiblesses.**

Par exemple dans les projets MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale), l'attention aux personnes les plus défavorisées se dilue au fil du temps. Ainsi, la MOUS de la commune d'Herblay ne prend en compte en définitive que huit emplacements. Une peau de chagrin par rapport aux besoins des 82 ménages (selon l'ADVOG<sup>18</sup>) recensés à l'origine, les vingt-six du Trou Poulet n'ayant pas été recensés à cette époque bien que présents sur la commune.

Ces familles qui ne sont pas prises en compte par la MOUS ne l'ont pas été non plus par d'autres outils du PDALPD aux fins d'un relogement.

**- Le droit de réservation du préfet n'est pas toujours mobilisé à bon escient.**

Les préfets disposent en théorie d'un droit de réservation sur un quota de logements sociaux à attribuer aux publics les plus défavorisés. Cependant, dans l'hypothèse d'un refus d'attribution par certains bailleurs sociaux, les préfets n'ont pas toujours la possibilité d'imposer une attribution qu'ils jugent légalement et humainement prioritaire.

Dans le Bas-Rhin, l'évaluation du PDALPD pour le Bas-Rhin révisé 2000-2004, dans sa version du 2 septembre 2004 fait apparaître, pour les acteurs de ce plan, une grande insatisfaction à la fois dans la globalité et dans les résultats attendus de modifications du fonctionnement du droit de réservation préfectoral. Ils mettent l'accent sur une réelle gravité de la situation, particulièrement dans le constat sur l'attribution des logements relevant des droits de réservation des préfets (DRP) par certains bailleurs sociaux.

**- L'accord collectif départemental ne permet pas le logement des familles les plus défavorisées.**

L'accord collectif départemental définit pour chacun des bailleurs sociaux (organismes HLM et sociétés d'économie mixte ayant du patrimoine conventionné à l'aide personnalisée au logement), un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales visées dans le PDALPD. Le bailleur et l'Etat ont chacun des engagements

Ainsi par exemple, dans ce même département du Bas-Rhin, le bilan 2002 fait apparaître qu'il s'est avéré impossible de veiller à ce que ces logements une fois réalisés soient attribués en priorité à des familles inscrites dans l'accord collectif<sup>19</sup>.

Chaque année apporte un bilan global déficitaire en nombre de relogements effectués.

L'accord 2000-2002 définissait entre autre « le délai d'attente 'anormal' pour tout logement social, à savoir deux ans, qui devait rendre une demande ayant passé ce délai prioritaire ». Or, certaines familles connues par ATD Quart Monde attendent encore, alors que leur demande date d'au moins 6 ans. Pour les familles les plus marquées, ce critère de priorité de "2 ans" semble donc largement inappliqué.

**- La commission de médiation n'a pas de pouvoir décisionnel (créée par la loi L441-2-3 du Code de la Construction et de l'Habitation).**

Son mode de fonctionnement est dissuasif pour des familles en grande difficulté qui sont dans des situations d'urgence. Le bilan du PDALPD du Bas-Rhin reconnaît que les demandeurs la considèrent comme inefficace car elle n'apporte aucune solution de relogement<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> ADVOG : Association départementale des voyageurs et gadgé.

<sup>19</sup> Voir PDALPD du Bas-Rhin, pages 62-65

<sup>20</sup> Idem, page 69

### **I.B.1.c.- Il existe des difficultés dans l'attribution des logements sociaux**<sup>21</sup>.

La hausse des prix de l'immobilier maintient dans les HLM les personnes qui, il y a encore quelques années, les auraient quittés rapidement. La baisse du taux de rotation exclut de facto les plus fragiles des locataires potentiels, les bailleurs sociaux trouvant dans les candidatures suffisamment de familles de la classe moyenne pour combler sans risque financier les quelques vacances qui s'ouvrent.

La crise est à ce point profonde que les mécanismes de priorité mis en place pour les plus pauvres connaissent de plus en plus des dysfonctionnements : contrairement à ce qui se passait encore en 2002 ou 2003, l'inscription des familles dans les accords collectifs n'est plus une garantie d'attribution de logement. En effet, les publics prioritaires se diversifient et la cohorte des familles fragilisées par le chômage ou la précarité grossit. Les bailleurs sont donc submergés de demandes prioritaires, et ils reproduisent au sein de cette catégorie les mécanismes de sélection des candidatures de droit commun : garanties professionnelles et de ressources, stabilité familiale etc.

Ainsi, les familles souhaitant sortir de la cité de promotion familiale de Noisy font clairement partie des plus démunies, et elles portent longtemps le discrédit de leurs dossiers, même lorsque l'action de promotion familiale leur a permis de progresser sur les points essentiels.

### **I.B.1.d. - La procédure d'expulsion présente des insuffisances.**

En cas d'expulsion non locative, comme à Herblay, aucune autorité n'est chargée de rechercher une négociation au préalable pour savoir où les familles vont pouvoir habiter.

Dans le cas des expulsions des familles d'Herblay, les familles ne se sont pas vu proposer d'accompagnement financier ou social : bien qu'effectuées dans un cadre judiciaire, ces expulsions ne mènent qu'à l'errance.

### **I.B.1.e.- Il existe une dilution des responsabilités dans l'application de la loi.**

Dans certains cas, les maires refusent de prendre en compte les familles comme c'est le cas à Herblay, arguant du fait qu'ils ne peuvent être « seuls » responsables. Mais la responsabilité collective, avec les bailleurs sociaux, le Conseil Général, l'Etat, autorise de fait l'irresponsabilité politique.

I.B.2. Ces faiblesses de la loi française sont également dénoncées par les rapports officiels.

Sont évoqués ici les rapports émanant d'organismes publics ou d'associations : Haut Comité pour le Logement des personnes défavorisées (HCLPD), Conseil économique et social (CES)<sup>22</sup>, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), Fondation Abbé Pierre pour le Logement des défavorisés.

Ces différents rapports mettent tous en évidence le fait que sur le terrain, le droit au logement pour les personnes défavorisées est encore tenu en échec. Ils relèvent un certain nombre de carences dans l'application de la loi française qui sont contraires à la Charte sociale. Elles peuvent être regroupées autour de plusieurs points :

---

<sup>21</sup> et ce contrairement aux dispositions l'article L.441-2-6 du code de la construction et de l'habitation qui fixe des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements [HLM] notamment au profit des personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence (a.56 de la loi de 1998),

<sup>22</sup> « Accès au logement : droit et réalités » Rapport Nicole Prud'homme, 14/01/2004

### **I.B.2.a. La pénurie de logements sociaux est constatée par l'ensemble des rapports**

Les personnes défavorisées sont les premières victimes des dysfonctionnements des marchés du logement ( HCLPD 2003 p. 15). Il existe des réticences à construire des logements sociaux en quantité adaptée aux besoins. Le Conseil Economique et Social déplore que les amendes prévues pour le non respect de l'art 55 de la loi SRU<sup>23</sup> ne soient pas suffisamment dissuasives.

### **I.B.2.b. Les faiblesses des PDALPD**

- Peu de moyens ont été dégagés pour procéder à la connaissance des publics prioritaires. (IGAS 2004 Fiche11 p. 50). Contrairement à la loi de 1990 qui impose aux départements d'évaluer les besoins des publics prioritaires, seul un quart des départements s'appuient sur une évaluation des besoins (idem p.21)

- « L'efficacité des PDALPD est réelle mais insuffisante » (IGAS mai 2004<sup>24</sup> p.52 Fiche 11) : L'intervention des PDALPD sur l'offre de logements sociaux se limite à la fixation d'objectifs concernant des programmes spécifiques. Ils sont impuissants face à l'insuffisance des crédits, la pénurie des logements sociaux ou les réticences locales hostiles au logement social. (HCLPD 2003 p.15&16)

### **I.B.2.c. Il existe une concurrence entre différents critères pour l'attribution des logements sociaux.**

Les 2/3 de la population française remplissent les critères permettant de prétendre à l'attribution d'un logement social. La mise en concurrence de l'objectif de mixité sociale et de celui des publics prioritaires se fait souvent de façon contraire à l'esprit de la loi. (IGAS p.52 & 16)(premier bilan triennal sur ce point à venir IGAS p. 48). L'objectif de mixité sociale joue fréquemment contre l'accès au logement des plus pauvres : de plus en plus, les candidatures à un logement HLM sont refusées au motif qu'il faut assurer la mixité sociale dans les quartiers. « Lorsque l'état de l'offre ne permet pas de concilier mixité sociale et droit au logement, c'est ce dernier qui doit l'emporter » (HCLPD 2002 p.32)

### **I.B.2.d. Des difficultés dans les procédures d'attribution des logements sociaux aux publics prioritaires<sup>25</sup>**

Il existe des problèmes au niveau des mécanismes d'attribution des logements sociaux aux publics prioritaires: manque de transparence dans la sélection des candidatures transmises aux commissions d'attribution ; gestion du numéro d'enregistrement : le rapport ALERTE novembre 2002 - cité par IGAS p. 46 - met en évidence la difficulté pour les familles les plus en difficulté de renouveler leur demande dans le délai de un an à compter du dépôt de la demande.

### **I.B.2.e. Des risques pour les plus pauvres découlant du mode de gestion du contingent de réservation préfectoral**

Les réservations consenties au préfet « destinées aux personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées » peuvent représenter jusqu'à 25% des logements attribués. Il existe plusieurs façons pour le représentant de l'Etat d'utiliser ses prérogatives comportant son implication – donc son contrôle- plus ou moins directs. La loi du 13 août 2004, article 60, donne la possibilité au préfet du transfert de son contingent aux maires. Le « protectionnisme communal » qui s'exprime très fortement dans les commissions d'attribution interdit de s'en remettre purement et simplement aux maires pour faire appliquer le droit au logement (HCLPD 2004 p.78&79)(CES 2004 p.136).

<sup>23</sup> Loi Solidarité et renouveau urbains

<sup>24</sup> Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29/07/1998 relative à la lutte contre les exclusions, Maryse Fourcade, Valérie Jeske, Pierre Navas

<sup>25</sup> L'article L.441-2-6 du code de la construction et de l'habitation fixe des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements [HLM] notamment au profit des personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence (a.56 de la loi de 1998),

### **I.B.2.f. La procédure de prévention des expulsions présente des failles.**

Le nombre de contentieux locatifs – de même que celui des commandements de quitter les lieux y compris avec le concours de la force publique - augmente sensiblement depuis 1999. La loi de 1998 contre les exclusions a fixé des orientations pour une politique de prévention des expulsions mais il existe des failles dans le mécanisme de prévention des expulsions mis en place (HCLPD 2002 p.53 & suivantes ; fondation Abbé Pierre 2004 p.232).

Les démarches en vue de l'obtention d'un logement moins onéreux après qu'une expulsion a été prononcée ne font pas l'objet d'une priorité particulière. Des efforts doivent être faits localement pour assurer une meilleure articulation entre la politique de prévention des expulsions et la politique d'accès au logement des personnes défavorisées (HCLPD p.59).

### **I.B.2.g. Les insuffisances des voies de recours**

- L'accès au logement social des ménages prioritaires n'est pas garanti par des voies de recours judiciaire. Les demandeurs qui, bien qu'en difficulté, ne sont pas inscrits sur les listes soumises aux commissions d'attribution ne disposent d'aucune possibilité de contestation (CES 2004 I-16 et II-14 & 15 ; HCLPD 2003 p.22 à 24)

- La seule procédure de recours, introduite par la loi de 1998, concerne le dépassement du « délai normal d'attribution » établi à partir du numéro unique départemental d'enregistrement. Les commissions de médiation mises en place tardent à devenir opérationnelles et sont méconnues du grand public (rapport CES – 18/06/2003<sup>26</sup>). L'avis qu'elles émettent n'a pas caractère contraignant.

Dans la plupart des départements, les familles qui saisissent la commission de médiation doivent apporter la preuve qu'elles ont bien fait une demande de logement auprès de bailleur deux années de suite et attendre que cette commission statue sur leur demande. Si leur demande est acceptée, elles seront proposées en commission d'attribution chez un bailleur. Ce qui ne garantit en rien une acceptation de leur dossier.

### **I.B.2.h. Il existe une dilution des responsabilités dans l'application de la loi.**

Plusieurs rapports publics soulignent cette dilution de la responsabilité politique qui autorise l'irresponsabilité.

« Le citoyen qui éprouve des difficultés pour accéder à un logement décent se trouve fréquemment renvoyé d'une administration à l'autre. Nul n'étant à lui seul en charge du droit au logement, nul ne peut être tenu responsable de sa non application. La responsabilité collective est une notion théorique, non opérationnelle. Elle autorise, en pratique, l'irresponsabilité » (HCLPD 2003 p.20)

- L'Etat ne dispose pas d'outils lui permettant d'impulser au plan local les politiques nécessaires lorsque celles-ci sont insuffisantes (HCLPD 2003 p.17).

- Le droit au logement ne peut être appliqué faute de texte désignant l'autorité responsable (CES 2004 II-25)

- Les collectivités locales n'ont pas l'obligation de répondre à l'ensemble de la demande qui s'exprime auprès d'elles. La pression de la population installée, réticente aux logements sociaux pèse davantage que les besoins d'une population pauvre (HCLPD 2003 p.20).

Une telle dilution des responsabilités a des conséquences sur les personnes vivant en précarité : elles qui devraient avoir la priorité dans les actions définies par la loi Besson sont ignorées ; les mécanismes de médiation et d'accompagnement social en souffrent.

L'accès aux autres droits est alors compromis comme le droit de vivre en famille, au travail, à l'éducation. La santé est compromise...

---

<sup>26</sup> « L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous » Rapport Didier Robert

### **I.B.3. Ces faiblesses ont également été mises en évidence par le Comité Européen des droits sociaux dans ses conclusions 2005.**

Le Comité a rappelé à cette occasion que « *l'objet et le but de la Charte, instrument de protection des droits de l'homme, consiste à protéger des droits non pas théoriques et illusoires mais concrets et effectifs.*<sup>27</sup> »

Celui-ci a sollicité des informations complémentaires en ce qui concerne notamment les mesures prises par la France pour lutter contre les logements de niveau insuffisant, les expulsions. Il a noté que, « *dans le domaine du logement, l'écart entre les besoins et les résultats est particulièrement grand* »<sup>28</sup> et a conclu que la situation de la France n'est pas conforme à l'article 31§3 de la charte révisée en raison de l'offre manifestement insuffisante de logements sociaux.

### **I.B.4. Conclusion**

En définitive, les systèmes législatif et administratif français prévoient un suivi et une évaluation des politiques publiques. Or, d'une part les différents rapports joints montrent qu'il y a une déconnexion entre ces rapports officiels qui alertent les pouvoirs publics sur les difficultés existantes et les mesures correctives qui ne sont pas prises ou qui apportent des réponses insatisfaisantes. D'autre part, certaines situations sont ignorées et donc non prises en compte.

Dans ce sens, on peut dire qu'il n'y a pas accès au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30 de la Charte sociale) puisque selon les cas, la non intervention des pouvoirs publics (Kaltenhouse) fait perdurer des situations invivables ou leur intervention (Herblay) aggrave la situation des familles.

II. La présente réclamation a également pour objet de mettre en évidence le fait que certaines pratiques, par leurs effets pervers, nuisent à la réalisation des objectifs de la loi et enfoncent encore plus dans la pauvreté et l'illégalité des familles en situation de pauvreté.

II.A. L'expulsion rejette les familles dans une précarité encore plus grande.

Ainsi par exemple, l'expulsion prononcée le 13 octobre 2005 par la Cour d'appel de Versailles a pour conséquence de déloger les familles occupant le lieu dit du « Trou Poulet ». Ces familles vivant dans cette commune depuis plusieurs décennies, qui avaient scolarisé leurs enfants à cet endroit, sont livrées à elles même du fait de l'expulsion. Cette expulsion est prononcée sans qu'aucune proposition de relogement n'ait été faite et ce contrairement aux dispositions de la loi Besson<sup>29</sup>. Elles n'ont aucun lieu où aller et se retrouvent dans une précarité encore plus grande. Expulsées parce que dans l'illégalité, elles sont renvoyées à l'errance et à l'illégalité.

De telles mesures ont inévitablement des répercussions sur l'ensemble de la famille et notamment la scolarisation des enfants, l'accès à l'emploi pour les jeunes et les adultes.

### **II.B. Certaines pratiques discriminatoires nient aux familles l'accès effectif à leurs droits.**

Le fait de ne pas avoir pris en compte dans le PLU déposé en 2003 des familles vivant en caravane ou cabane au même endroit depuis plusieurs dizaines d'années constitue une pratique discriminatoire vis-à-vis des familles d'Herblay, et ce en violation des dispositions des articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme.

---

<sup>27</sup> Cf. réclamation n°1/1998, Commission internationale des juristes contre le Portugal, décision sur le bien fondé § 32.

<sup>28</sup> Page 43.

<sup>29</sup> L'article 4 §2 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 dispose : le PDALPD « *doit accorder une priorité aux personnes et familles (...) menacées d'expulsion sans relogement (...)* »

Une autre discrimination importante subie par les familles françaises sédentarisées à Herblay, réside dans le fait de ne pas être titulaire de carte nationale d'identité. En effet, si celles-ci disposent d'un carnet de circulation ou livret de circulation indiquant une commune de rattachement, la délivrance d'une carte d'identité leur est refusée. Le motif invoqué pour justifier un tel refus est l'absence d'adresse. Or les familles concernées reçoivent du courrier, les factures EDF, les impôts. Une telle pratique est discriminatoire, et manifeste le refus de considérer ces familles comme citoyennes de la commune. Elle a pour effet de rendre encore plus difficile l'accès à d'autres droits sociaux qui nécessitent la possession d'une carte d'identité.

Ces mêmes familles d'Herblay sont également victimes de pratiques discriminatoires dans le refus opposé par la Mairie de les faire bénéficier de différentes aides. Il est possible de citer ici, le refus de faire droit à la demande d'allocation vacances sollicitée par une famille et destinée à lui permettre de partir dans la maison de vacances familiales d'ATD Quart Monde.

L'engagement d'une procédure d'expulsion collective sans aucune initiative en terme de recherche de solutions de relogement, constitue une suite logique à ces discriminations successives et généralisées. Elle manifeste la volonté d'exclure ces familles sédentarisées sur la commune depuis plusieurs dizaines d'années. Une telle pratique entraînera le maintien durable de ces populations dans le non-droit.

Par ailleurs, la municipalité n'hésite pas à avoir recours à des pratiques d'intimidation et de harcèlement soit vis-à-vis des propriétaires des terrains loués aux familles<sup>30</sup> soit vis-à-vis des familles elles-mêmes<sup>31</sup>.

### **II.C. Le défaut de logement a des conséquences pour les familles et leur accès aux droits.**

La Charte traite la question du logement en prenant en considération la famille. Elle considère ainsi que des logements disponibles d'une taille adaptée aux familles doivent exister dans les programmes de construction et de logements sociaux des pouvoirs publics. Les familles doivent pouvoir s'adresser à des services sociaux appropriés, en particulier lorsqu'elles sont en difficulté.

La plate-forme associative « Pour un droit au logement opposable », dont ATD Quart Monde est membre, estime que 3 millions de personnes (en situation régulière) vivent aujourd'hui, en France, dans l'errance et le mal logement. Les familles de la cité de promotion familiale, et celles qui lui soumettent leur candidature, ont toutes traversé cette épreuve et sont à même d'apporter leur témoignage sur la mécanique d'exclusion qu'elle déclenche : la perte ou le défaut de logement créent une insécurité résidentielle qui renforce l'insécurité sociale<sup>32</sup>. Pour elles, l'absence de réalisation du droit au logement a des répercussions graves, multiples et convergentes, dans le sens d'une exclusion croissante.

L'absence de logement digne a de nombreuses conséquences pour les personnes<sup>33</sup>. Conséquences d'abord sur les liens familiaux, avec un risque de dislocation au sein de la famille, entre les conjoints et entre parents et enfants, et avec les relations externes à la famille. Conséquences ensuite sur la capacité à trouver ou à maintenir un emploi, ce qui enferme encore plus les personnes dans la précarité (pas d'emploi sans adresse). Conséquences sur la santé : les familles mal logées voient souvent leur santé se dégrader, et le manque d'équipement sanitaire rend difficile le maintien d'une bonne hygiène. Conséquences sur la scolarité des enfants : la scolarisation des enfants des familles démunies peut être perturbée,

---

<sup>30</sup> Incitation auprès des propriétaires à mettre un terme à la location en cours ou à ne plus délivrer les quittances de loyer correspondantes pour certaines des familles locataires du terrain sur lequel elles sont stationnées.

<sup>31</sup> Le personnel de mairie intervient auprès des familles pour leur signifier leur expulsion à une prochaine date et ce contrairement à la procédure d'exécution de l'arrêt de la Cour d'Appel de Versailles.

<sup>32</sup> Cf. Rapport Alexis Rouque.

<sup>33</sup> Idem pages 5 à 21

aléatoire, discontinue, marquée par l'instabilité des enfants qui partagent l'angoisse et la détresse de leurs parents. Conséquences enfin sur l'accès aux droits et sur les démarches administratives : « sans un logement, tu n'es rien, tu n'existes pas ».

### III. CONCLUSION

Le Mouvement International ATD Quart Monde est conscient de l'engagement de la France en faveur du droit au logement et plus particulièrement de celui des populations les plus défavorisées dont témoigne notamment sa ratification des articles 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée.

Cependant :

- Les pratiques et l'application qui est faite de la réglementation française en matière de logement sont défectueuses.
- La décentralisation engendre une dilution des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales et l'Etat n'est pas garant des engagements qu'il a pris.
- Il n'existe pas de lieu de recours effectif pour le droit au logement.
- Certains textes et certaines pratiques viennent en opposition au droit au logement.
- Il en résulte certaines pratiques discriminatoires qui rejettent les citoyens les plus faibles (personnes ou familles entières) dans une précarité et une exclusion durable et croissante.

En définitive, la mise en œuvre d'un droit au logement opposable serait, pour la France, la solution qui lui permettrait de mettre un terme aux violations de la Charte. En effet, depuis la publication du 8<sup>e</sup> rapport du HCL en 2002, l'idée d'instaurer une obligation de résultat en matière de droit au logement est soutenue par de nombreux acteurs tels que le Conseil Economique et social<sup>34</sup>, le Conseil national de l'habitat, le Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion<sup>35</sup>, plus de cinquante associations organisées au sein d'une « plate-forme pour un droit au logement opposable ». Seule l'opposabilité du droit au logement permettra l'obligation de résultat. L'effectivité d'un tel droit impose que l'Etat en soit garant : Il lui appartient d'assurer la désignation d'une autorité politique responsable disposant des moyens nécessaires et d'ouvrir au citoyen des voies de recours à l'encontre de l'autorité défaillante<sup>36</sup>.

Les propositions suivantes contribueraient également à résoudre certaines carences dans la loi française et son application :

1. En ce qui concerne les PDALPD :

- Prendre réellement en compte les besoins exprimés par les personnes et les familles, tant sur le plan quantitatif que qualitatif,
- Effectuer un suivi plus efficace de l'Etat dans l'établissement et la mise en œuvre des PDALP afin de garantir la réalisation d'objectifs en adéquation avec les besoins, notamment la priorité aux personnes et familles les plus défavorisées et de permettre aux préfets la mise en place de contraintes si besoin.

---

<sup>34</sup> Avis du CES sur le rapport « Accès au logement, droits et réalités » - Janvier 2004.

<sup>35</sup> Aux assises du logement du 1<sup>er</sup> juillet 2004, puis à la conférence nationale de lutte contre l'exclusion, le groupe de travail commun sur le droit au logement issu du CNH et du CNLE a adopté de façon unanime un rapport dont la première proposition est de rendre le droit au logement opposable.

<sup>36</sup> Voir sur ce point, le 11<sup>e</sup> rapport du HCL « Face à la crise : une obligation de résultat » - Décembre 2005, première partie.

2. Interdire toute expulsion locative ou non sans relogement préalable adapté,
3. En ce qui concerne la délégation du contingent préfectoral, l'Etat doit exercer tous les ans un contrôle de la qualité de l'exécution de cette délégation,
4. Interdire d'opposer le principe de mixité sociale aux critères de priorité,
5. Renforcer les pouvoirs de la commission de médiation,
6. Organiser la transparence de cheminement de tout dossier présenté aux commissions d'attribution.

Le Mouvement International ATD Quart Monde demande au Comité européen des droits sociaux d'examiner les faits exposés dans la présente réclamation collective ainsi que les documents joints en annexe, et de conclure à la violation par la France des articles 16, 30, 31 de la Charte sociale européenne révisée à lire en combinaison avec l'article E.