

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



6 octobre 2006

**Mouvement International ATD Quart Monde
c. France**
Réclamation N° 33/2006

Pièce n° 4

**MEMOIRE DU GOUVERNEMENT
SUR LE BIEN-FONDE**

enregistrées au Secrétariat le 29 septembre 2006

Par décision en date du 12 juin 2006, le Comité européen des droits sociaux a déclaré recevable la réclamation présentée 26 janvier 2006 par l'association ATD Quart monde à l'encontre de la France, tendant à ce que le Comité déclare que la France n'applique pas de manière satisfaisante les articles 16, 30 et 31 de la Charte sociale révisée.

* *

*

I. EXPOSE DES GRIEFS

La réclamation introduite par ATD Quart Monde porte sur une application jugée insuffisante par la France des articles 16, 30 et 31 de la Charte, qui concernent directement la protection de la famille par la fourniture d'un logement, la mise en œuvre du droit au logement par l'accès à un logement d'un niveau suffisant, la réduction de l'état de sans abri, et de l'article E concernant la discrimination.

II. DISCUSSION SUR LE BIEN FONDE DE LA REQUETE

2.1. Sur l'offre de logements sociaux

- Le plan de cohésion sociale

Le Gouvernement a lancé en juin 2004 un plan de cohésion sociale qui prévoit, pour le volet logement de ce plan, de financer 500 000 logements locatifs sociaux (hors reconstructions effectuées dans le programme de rénovation urbaine) de 2005 à 2009, afin de rattraper le retard de construction des années précédentes, et de mobiliser le parc privé en doublant par rapport à 2004, la production de logements à loyers maîtrisés qui passera de 20 000 logements par an à 40 000 logements par an, soit 200 000 logements sur la durée du plan. La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale reprend les objectifs de ce plan de cohésion sociale et programme financièrement les crédits nécessaires à sa réalisation.

Avec plus de 410 000 mises en chantier réalisées en 2005, le rythme de construction de logements atteint un niveau inégalé depuis vingt-cinq ans. De même, le nombre de logements locatifs sociaux financés est le plus élevé depuis dix ans avec un total de 71 000 logements financés en 2004 et 81 000 en 2005, première année d'exécution du plan de cohésion sociale. Le nombre de logements à loyers maîtrisés dans le parc privé a lui aussi fortement progressé en 2005, et a atteint 28 000 logements. Plus de 35 000 logements privés à loyers maîtrisés devraient être produits en 2006 et environ 16 000 logements vacants seront remis sur le marché locatif.

Cet effort sera poursuivi tout au long de la durée du plan de cohésion sociale. Les moyens consacrés au développement du logement locatif social, sont en augmentation de 9 % en 2006 par rapport à 2005 en ce qui concerne les autorisations d'engagement et de 15 % pour les crédits de paiement.

- La loi portant Engagement national pour le logement

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement comporte des mesures importantes en faveur de la mobilisation de la ressource foncière pour la réalisation de logements, du développement de l'offre de logements locatifs sociaux et intermédiaires, de la relance de l'accession sociale à la propriété, de l'accès des ménages défavorisés ou modestes à un logement confortable, dans le parc HLM comme dans le parc privé, à des conditions de loyers accessibles.

- La délégation interministérielle au développement de l'offre de logement (DIDOL)

Pour coordonner l'ensemble des actions visant à développer l'offre de logements, le Premier ministre a nommé en octobre 2005 un délégué interministériel au développement de l'offre de logement. Son rôle est notamment de mobiliser l'ensemble des ministères pour la cession de terrains de l'Etat destinés à des opérations de logements.

2.2. Sur l'attribution des logements sociaux

- Sur la délégation du contingent préfectoral

Le contingent préfectoral correspond aux logements appartenant à des bailleurs sociaux sur lesquels le préfet dispose d'un droit de réservation auprès des organismes de logement social (lorsqu'ils sont construits ou se libèrent) au bénéfice des personnes prioritaires du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Ce contingent ne peut représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme, dont 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat. Le préfet peut faire des réservations, la décision revient cependant à la commission d'attribution du bailleur. L'article 60 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu que le préfet peut déléguer son contingent, donc la possibilité d'exercer ce droit de réservation et de proposition, au maire de la commune, ou au président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), pour les logements réservés situés sur le territoire de la commune ou de l'EPCI.

Dans ses conclusions, ATD s'inquiète des risques de cette disposition nouvelle pour les ménages les plus pauvres et propose que l'État exerce un contrôle annuel de ces délégations. Or l'article L.441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) impose d'ores et déjà aux conventions de délégation de prévoir les modalités d'évaluation annuelles ; les quelques conventions déjà signées respectent cette obligation. Par ailleurs le délégataire doit, selon le même texte, respecter les objectifs du PDALPD, à défaut de quoi la délégation pourra lui être retirée.

La circulaire du 17 janvier 2005 rappelle aux préfets que la délégation du contingent préfectoral ne peut se faire que si elle apporte au service du logement des plus défavorisées une efficacité au moins égale à celle d'une gestion directe, et que l'État reste le garant final du droit au logement.

- Sur les critères de sélection vis à vis du public prioritaire

ATD allègue que le public prioritaire est parfois évincé au profit de public plus aisé au vu de l'objectif de mixité sociale.

Le Gouvernement rappelle que la mixité sociale est un objectif général visé par l'article L.441 du code de la construction. Cet objectif ne prime en aucun cas sur les critères de priorité.

Au demeurant, les demandeurs en situation très précaire (notamment ceux qui sont menacés d'expulsion) s'estimant lésés peuvent saisir la commission de médiation citée plus haut sans condition de délai pour contester un refus de logement.

- Sur les recours contre les décisions d'affectation de logements sociaux

➤ Le processus d'attribution est juridiquement encadré et sous le contrôle du juge.

Bien que le droit français ne reconnaisse pas le droit au logement comme une liberté fondamentale justiciable devant les tribunaux, le processus d'attribution des logements sociaux est encadré par une série de normes de différents niveaux allant de la loi jusqu'au règlement intérieur de la commission. Les juges administratifs et judiciaires assurent le respect de ces normes.

Ainsi le juge administratif contrôle les actes réglementaires des commissions d'attribution. Il a notamment suspendu l'exécution du règlement intérieur d'un OPAC au motif que les orientations d'attribution étaient contraires au CCH et au règlement départemental d'attribution¹. Dans le même sens le juge administratif a confirmé l'absence d'autonomie de la norme conventionnelle (le PDALPD) par rapport à la norme légale (la loi du 31 mai 1990) et annulé son adoption pour non conformité avec les dispositions de la loi. Le Plan ne peut pas exclure de la catégorie des personnes prioritaires pour accéder à un logement social des personnes qui ne sont pas exclues par la loi².

Dans certains cas le juge administratif s'est également déclaré compétent pour contrôler la légalité des décisions individuelles d'attribution des logements sociaux. Il a ainsi estimé que, bien que lesdits logements relèvent du domaine privé des organismes publics, les décisions nominatives prises par les commissions d'attribution constituent des actes détachables des contrats de location et peuvent donc être déférées au juge de l'excès de pouvoir³. Pour les organismes privés, le contrôle des décisions de la commission d'attribution relève du juge judiciaire.

A titre d'exemple, le juge administratif a annulé une décision de refus d'attribution d'un logement et enjoint à un office de réexaminer la situation du requérant, au motif que la commission d'attribution n'avait pas procédé à un examen complet de la situation du demandeur⁴. Dans la même affaire la Cour d'appel a accordé une indemnisation du préjudice subi en raison du refus illégal d'attribution⁵.

Ainsi que le reconnaissent eux-mêmes les auteurs de la réclamation, la France a mis en œuvre une législation qui garantit l'accès prioritaire des personnes défavorisées au logement social. Loin d'être purement formelle, cette législation est appliquée sous le contrôle du juge.

➤ Il existe un recours effectif en cas de délai d'attribution excessif.

Dans sa jurisprudence, le Comité européen des Droits Sociaux (CEDS) interprète l'article 31 de la Charte sur l'exercice d'un droit effectif au logement, en ce sens que « il incombe aux États de prendre les mesures appropriées pour qu'existe un recours juridique en cas de délai d'attribution excessif »⁶.

Les commissions de médiation ont été instituées par la loi du 29 juillet 1998. Elles peuvent être saisies par tout demandeur d'un logement social dont le délai d'attente a dépassé une durée fixée par un accord entre les bailleurs du département et le préfet.

¹ TA de Marseille 23/04/2001 Association DAL Marseille Provence

² TA de Paris 19/10/1994 association DAL

³ TA de Nantes, 14 mars 1995, Melle Lefaucheux et Grange.

⁴ TA de Versailles, 6/07/2001.

⁵ CAA de Versailles, 10/02/2001.

⁶ « Digest de jurisprudence du CEDS », Conseil de l'Europe, mars 2005.

L'évaluation de ce dispositif a conduit le Gouvernement à le réformer substantiellement dans le cadre de la loi portant Engagement national pour le logement. Cette importante réforme porte sur différents points :

- L'information des demandeurs : un droit n'est effectif que si ses bénéficiaires en sont informés. La loi prévoit que les demandeurs de logement seront informés de l'existence et des modalités de saisine de la commission.
- La composition de la commission : elle sera présidée par une personnalité qualifiée, ce qui est de nature à accroître son indépendance. Par ailleurs les représentants d'associations de locataires et d'associations d'insertion y siègent déjà.
- La possibilité d'une saisine sans délai en cas d'urgence : les personnes menacées d'expulsion sans relogement, hébergées temporairement ou logées dans un taudis ou une habitation insalubre pourront saisir la commission sans que le délai anormalement long leur soit opposable.
- La réforme des suites données aux décisions de la commission : bien que la commission de médiation demeure consultative, elle pourra adresser un avis au préfet qui aura alors le pouvoir d'imposer à un bailleur l'attribution d'un logement à la personne dont la demande aura été reconnue prioritaire par la commission de médiation.

Ainsi, la commission de médiation réformée constitue bien un « recours juridique » au sens du CEDS, ouvert au demandeur dont le délai d'attente est excessif, ou à tout moment aux demandeurs dans une situation d'urgence particulière. Les nouveaux pouvoirs donnés au préfet permettront à l'État de jouer pleinement son rôle de garant du droit au logement.

2.3. Sur les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

La réclamation considère que le PDALPD joue un rôle insuffisant pour connaître les besoins en logements des personnes défavorisées, et trouver des solutions spécifiques adaptées à ces publics et à leurs besoins.

- Les PDALPD dans la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement a rendu obligatoire dans chaque département l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et la création d'un fonds de solidarité pour le logement. Le plan départemental est un dispositif placé sous la responsabilité du représentant de l'État dans le département, le préfet, et du président du conseil général du département. Le fonds de solidarité pour le logement est financé à parts égales par l'État et le département. L'action du plan est orientée spécifiquement vers les personnes et familles ayant de faibles revenus, dont la situation sociale et financière les place dans des situations de logement précaires, ainsi que vers des publics particuliers plus exposés à des difficultés de logement (familles immigrées, travailleurs migrants, gens du voyage, jeunes...). Comme l'indique la loi « Il doit accorder une priorité aux personnes et familles sans aucun logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement, logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés. ».

Les plans départementaux ont été depuis leur création, malgré des difficultés certaines pour analyser, répertorier les besoins, et les appréhender à un niveau territorial adapté, le seul dispositif institutionnel permettant de prendre en compte les besoins en logement des personnes et familles les plus défavorisées. Le PDALPD a vocation à rassembler les administrations, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux directement concernés (bailleurs HLM, associations, caisses d'allocations familiales) pour produire et développer l'offre de logements pour les publics en difficulté. Ils disposent presque tous de commissions ou d'instances qui ont pour rôle permanent de se préoccuper de la situation des personnes et familles les plus en difficulté.

- Les PDALPD après la loi de décentralisation du 13 août 2004

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a décentralisé aux conseils généraux, à compter du 1^{er} janvier 2005, les fonds de solidarité pour le logement, en les fusionnant avec les fonds d'aides aux impayés d'eau et énergie, afin que les personnes en difficulté puissent s'adresser à un fonds unique. Le plan départemental reste placé sous le pilotage conjoint de l'Etat et du département. Il est rappelé que les fonds de solidarité dont le budget d'intervention était en 2004 de 260 millions € attribuent pour l'essentiel des aides financières sous forme de prêts et subventions pour aider les ménages en difficulté soit à entrer dans un logement, soit à s'y maintenir en prenant en charge les impayés de loyers et charges. Ils financent également des interventions d'accompagnement social des ménages et familles en difficulté. Leurs interventions concernent tous les types de logements, foyers, logements sociaux et logements privés. Ils ont permis d'aider 270 000 ménages en 2004.

- Le renforcement des PDALPD par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

Dans le domaine de l'observation et du suivi en continu de la réalisation des objectifs du plan, la loi portant engagement national pour le logement apporte des innovations non négligeables, en inscrivant dans le contenu du plan ou ses modalités d'intervention, la territorialisation des actions du plan, la coordination des attributions prioritaires, le suivi des demandes de logement des personnes et familles visées par le plan, la création d'un observatoire des logements indignes, la contribution du fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan. Le bilan d'activité du fonds doit être transmis au comité responsable du plan.

Les services de l'Etat doivent en tirer les conséquences, dans le cadre du renouvellement des plans, afin de les positionner de manière plus stratégique, en redonnant de l'importance à la dimension de pilotage et en développant de réels observatoires territorialisés de la demande, notamment pour négocier des objectifs précis dans les délégations de compétence ou pour les porter à connaissance des PLH qui doivent intégrer les objectifs de production des PDALPD.

Un travail déjà très important en matière d'observatoires a été conduit pour les logements indignes et a permis, en association avec l'ANAH, sur la base des fichiers FILOCOM, de construire une cartographie des logements potentiellement indignes où sont logées majoritairement des familles et personnes défavorisées et généralement mal connues des plans et services de l'Etat. Le développement des observatoires du logement indigne et leur intégration aux PDALPD devraient ainsi permettre de connaître mieux, outre le bâti concerné, les populations logées et de mieux coordonner dans un même lieu, les actions sur le bâti et celles portant sur le relogement et l'accompagnement des personnes.

D'autres progrès sont en cours (exploitations du numéro unique d'enregistrement des demandes HLM, création fréquente d'observatoires).

2.4. Sur les expulsions locatives

L'administration ne peut faire obstacle à l'exécution des décisions de justice, notamment d'expulsion.

Néanmoins, la prévention des expulsions locatives constitue une priorité pour l'administration, qui a fait l'objet d'une circulaire en mai 2005 (voir annexe), et d'un guide sur l'enquête sociale visant à prévenir ce type d'expulsion en mars 2005 (voir annexe), largement diffusés dans les préfetures.

Prenant acte de la difficulté de prévenir les expulsions, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a créé une commission spécialisée dans la prévention des expulsions locatives.

L'article 60 est enrichi d'une disposition sur « la prévention des expulsions locatives, ainsi que les actions d'accompagnement social correspondantes », rédigée comme suit : « A cette fin, le comité responsable du plan peut instaurer une commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives ayant pour mission de délivrer des avis aux instances décisionnelles en matière d'aides personnelles au logement, d'attribution d'aides financières sous forme de prêts ou de subventions et d'accompagnement social lié au logement, en faveur des personnes en situation d'impayés. Lorsque cette commission est créée, les compétences de la commission prévue à l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation sont exercées par les organismes payeurs de l'aide personnalisée au logement. Les modalités de fonctionnement et la composition de la commission sont fixées par décret ».

Cette commission est le résultat notamment de la prise en compte par le gouvernement d'une proposition émise dans le rapport de M.VIGNOBLE, député du Nord, sur le sujet de la prévention des expulsions. Le député a recommandé la création d'une telle commission.

Le constat a été fait que la prévention pouvait être améliorée par une meilleure coordination entre divers organismes comme le FSL (fonds de solidarité pour le logement), la commission de surendettement, et les organismes payeurs des aides au logement (Caisses d'allocations familiales notamment).

La commission aura pour rôle de réunir ces instances décisionnelles qui y seront représentées et de leur présenter un tableau complet des différentes aides qu'ils peuvent mobiliser de façon plus efficace, plus rapide, et plus performante en vue d'éviter une situation d'expulsion.

La loi étant d'adoption très récente, il n'est pas possible d'évaluer l'apport des commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions locatives. Le Gouvernement français juge néanmoins que la création de telles commissions est un apport essentiel qui contribuera de façon efficace à réduire les expulsions locatives.

2.5. Sur la question particulière des gens du voyage

La réclamation est fondée sur l'absence de solution de logement pour des familles de gens du voyage sédentarisés.

- Sur les gens du voyage qui souhaitent conserver leur mode de vie itinérant.

Ce mode de vie nécessite des aires d'accueil en nombre suffisant. La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage entend reconnaître et garantir le mode de vie de cette population en prévoyant la mise en place d'un dispositif d'accueil permettant à celle-ci de séjourner dans leurs résidences mobiles, dans des conditions décentes. Au 1^{er} janvier 2006, la quasi-totalité des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, soit 93 sur 96 ont été signés et publiés. Le bilan des réalisations fait apparaître une nette accélération du rythme à partir de 2004 et cette tendance devrait se prolonger en 2006 et 2007. A fin 2005, le taux de réalisation des aires d'accueil est de 18 % des prescriptions des schémas départementaux et 25% des places en accueil ont bénéficié d'une subvention de l'Etat. (70 % de l'investissement).

- Sur les gens du voyage qui souhaitent pratiquer le voyage quelques mois dans l'année et se fixer localement, pour des raisons économiques ou pour la scolarisation des enfants.

Compte tenu de la faiblesse des ressources d'une grande partie de cette population, on observe parfois des situations très difficiles, telles que l'installation sur des terrains loués ou achetés dont la localisation ne permet pas d'obtenir un permis de construire, ou l'installation sur des terrains sans autorisation.

De manière générale, les besoins en habitat des ménages sédentarisés, comme ceux de tout ménage à faibles ressources, relèvent du plan départemental d'action pour les personnes défavorisées (PDALPD).

La commune de Kaltenhouse souhaite améliorer les conditions de vie sur ce terrain, tout en mettant en place les conditions d'une extension urbaine vers ce secteur (seule possibilité pour le développement de la commune, compte tenu de l'exiguïté du ban communal et des contraintes d'occupation du sol. (zone inondable, servitudes d'un aérodrome).

Plusieurs possibilités ont été étudiées depuis 1998, avec l'aide de la direction départementale de l'Equipement (DDE) :

- aménagement d'un site près du terrain d'aviation : une étude financière réalisée en septembre 2003 faisait état d'un coût total de 700 000 euros TTC : ce projet a été abandonné par la commune compte tenu de son coût (le relogement sur place aurait également nécessité un investissement trop lourd dans l'assainissement) ;
- viabilisation d'un terrain de 1,5 ha en limite des bans communaux de Kaltenhouse et de Haguenau, à proximité d'une rue où résident déjà des nomades sédentarisés, mais des servitudes aéronautiques rendent le site inconstructible ;
- échange de terrain avec la Ville de Haguenau qui mettrait à disposition un espace non loin du campement actuel : le coût de l'assainissement serait de 400 000 à 500 000 euros, ce que ne peut supporter une petite commune comme Kaltenhouse ;
- déclassement de l'usage aéronautique d'une partie de l'aérodrome d'Haguenau : un avis défavorable a été émis par la Direction de l'Aviation Civile Nord Est, pour des raisons de sécurité et d'exposition au bruit ;
- relogement des familles à proximité immédiate du site du Rosenfeld : c'est la solution actuellement proposée par la commune de Kaltenhouse.

La solution proposée par la commune et retenue par l'ensemble des partenaires du PDALPD rencontre toutefois des difficultés de mise en œuvre.

Il s'agit de reloger les familles du terrain d'Aviation à proximité du site du Rosenfeld, en construisant 20 pavillons. Cette solution pose le problème du regroupement sur un même secteur de deux communautés de nomades sédentarisés qui ne veulent pas cohabiter (une rixe datant d'une vingtaine d'années ayant abouti à un meurtre reste dans les mémoires).

Après plusieurs réunions organisées par le sous-préfet de Haguenau, qui ont permis de préciser le projet du point de vue technique et financier avec l'ensemble des partenaires concernés, deux réunions publiques ont été organisées les 11 et 14 mai 2004 avec les familles de chaque camp séparément, afin de leur présenter le projet de la commune. Ces réunions se sont soldées par un refus catégorique de ce projet par les familles des deux camps.

Cette solution, dont la faisabilité urbanistique, technique et financière a été démontrée, aurait pourtant pu se concrétiser à la fin de l'année 2004.

Le nouveau Sous-Préfet de Haguenau s'oriente actuellement vers une nouvelle démarche. Deux outils seront mobilisés pour appuyer cette démarche :

- Une étude sur les besoins des nomades du site du Rosenfeld est envisagée et sera financée par la DDE à hauteur de 5000 euros. Par ailleurs, des travaux de voirie et la mise en place d'un éclairage public sont à l'étude. L'objectif est d'améliorer les conditions de vie sur le site du Rosenfeld, afin que la tension sur ce site soit atténuée, ce qui le rendrait ainsi plus attractif pour les ménages du terrain d'Aviation.
- Une Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS) départementale, financée à hauteur de 50% par la DDE (150 000 euros), a été lancée en mai 2006 par le Conseil Général du Bas-Rhin, avec notamment comme objectif, le relogement des nomades sédentarisés du terrain des Aviateurs. Cette MOUS devra préalablement déterminer les souhaits des familles : certaines seraient disposées à s'installer au Rosenfeld, les autres étant plutôt orientés vers le secteur classique (locatif ou accession sociale).

Un groupe de travail (sous-préfecture, commune de Kaltenhouse, Conseil Général, DDE , Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales -DDASS), a été mis en place pour avancer concrètement sur ce dossier. Le Comité « Kaltenhouse - droits de l'homme » est régulièrement informé de l'avancée du dossier par le Sous-Préfet et le maire de Kaltenhouse, dans le cadre d'un groupe de travail élargi (comité de suivi).

- **Sur le PDALPD du Bas-Rhin : la connaissance du public, de la demande et des besoins en logement**

Concernant la connaissance du public relevant du PDALPD, l'évaluation du PDALPD 2000-2004 précise que « le cahier des charges de l'étude a été rédigé par un groupe de travail et une consultation de bureaux d'étude a été lancée en 2003. Cette étude qui devait être pilotée par la DDE n'a pas été engagée en raison du gel des crédits d'Etat. Le principe d'une telle étude a finalement été abandonné. ».

Néanmoins, l'évaluation du PDALPD propose également une perspective qui consiste à doter l'observatoire départemental de l'habitat d'un volet PDALPD. Le PDALPD 2005-2009 reprend cette perspective et plusieurs réunions spécifiques sur ce thème ont déjà permis d'en définir les modalités de mise en oeuvre.

Contrairement à ce qu'affirme ATD, le bilan 2005 du PDALPD du Bas-Rhin mentionne l'avancée de l'objectif « connaissance du public » du plan. Il précise en effet que « la convention partenariale de l'ADEUS (*maître d'oeuvre de l'observatoire départemental de l'habitat*) a prévu en 2006 la mise en place de cette évaluation des besoins dans le cadre du PDALPD. » Le cahier des charges de cette évaluation a été validé en janvier 2006. Il prévoit de fournir une évaluation quantitative et qualitative des besoins pour novembre 2006.

Quant à la problématique du logement insalubre, du logement indigne et du logement non décent, elle est, suite à une étude diagnostic réalisée pour la DDE en octobre 2003, prise en charge par le « Dispositif Départemental d'Eradication du Logement Insalubre ou Non Décent » (DDELIND) qui fonctionne depuis près d'un an, avec un apport de financements mobilisés dans le cadre d'une MOUS insalubrité. Actuellement, 64 dossiers sont ainsi recensés et suivis. Dans ce cadre, la DDE finance à 100% les diagnostics d'insalubrité ou de non-décence.

Par ailleurs, un programme d'intérêt général (PIG) d'amélioration de l'habitat spécialisé sur les questions d'insalubrité et de non décence a été créé le 29 septembre 2005. Le suivi-animation de ce dispositif, qui complète l'intervention du DDELIND, est opérationnel depuis début 2006. Dans ce cadre, l'ANAH et le Département ont créé un niveau d'intervention financière plus élevé qu'en diffus.

Ces trois dispositifs (DDELIND, MOUS, PIG et diagnostics) constituent un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne très complet et ambitieux.

- Sur le droit de réservation du préfet

ATD Quart Monde ne fait état que de la perception des acteurs, alors que l'évaluation du PDALPD 2000-2004 présente des données chiffrées plutôt encourageantes: « depuis la mise en oeuvre du DRP, environ **6 683 ménages** ont été relogés dans le parc social bas-rhinois à ce titre, soit une moyenne de **668 ménages par an..** »

L'évaluation conclut ensuite par des propositions d'amélioration du dispositif, qui vont être reprises intégralement dans le PDALPD 2005-2009, et qui sont les suivantes :

- une meilleure définition du public prioritaire,
- un suivi plus opérationnel et plus proche du terrain,
- une réflexion sur l'accompagnement social lié au logement.

Ce travail d'amélioration du dispositif est actuellement en cours de traitement par les services de l'Etat, dans le cadre d'un protocole de coopération entre la DDE, la DDASS et la Préfecture, et a été présenté aux partenaires du PDALPD en juin 2006.

- Sur l'accord collectif départemental

ATD Quart Monde fait référence au bilan 2002 qui est relativement ancien. Or, le fonctionnement du dispositif a évolué depuis. En effet, l'évaluation du PDALPD 2000-2004 indique qu'« un agent de la DDE assure (...) la négociation avec les bailleurs sociaux, en vue du relogement des familles inscrites à l'accord. Ce travail avec les bailleurs est considéré globalement comme étant de bonne qualité. ».

Dès qu'un bailleur social relogé une famille, il transmet à la DDE une fiche d'attribution, ce qui permet de veiller notamment à ce que des logements financés en PLAI soient attribués en priorité à des familles inscrites à l'accord collectif.

Depuis qu'il existe, l'accord collectif départemental a permis de reloger 260 familles très défavorisées (de 2001 à 2005 inclus), soit en moyenne une cinquantaine par an. Pour les familles en attente d'un relogement depuis 2001 ou 2002 (essentiellement des familles de 6 personnes et plus, qui cumulent des problématiques sociales « lourdes »), la Maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale départementale financée par la DDE, et dont le lancement est prévu en avril 2006, devrait permettre de concevoir des logements adaptés.

Les bailleurs cosignataires de l'accord collectif départemental qui ne remplissent pas leurs objectifs sont systématiquement convoqués à la DDE, afin que soient examinées leurs difficultés et les moyens d'y remédier.

- Sur la commission de médiation

ATD considère que la commission de médiation est inefficace, alors que le nombre de saisine n'a cessé d'augmenter comme le démontrent les chiffres issus du bilan 2005.

2003 : 37 saisines dont 21 examinées par la CDM
2004 : 64 saisines dont 38 examinées par la CDM
2005 : 80 saisines dont 54 examinées par la CDM

2.7. Sur la situation des gens du voyage dans la commune d'Herblay et l'accès au logement dans le Val d'Oise

- Sur les gens du voyage à Herblay et les actions engagées

Environ 500 caravanes, accueillant plus de 2000 personnes, stationnent sur le territoire d'Herblay. La population des gens du voyage représente ainsi 10% de la population totale de la commune. Ce pourcentage est de 2% pour le Val-d'Oise et de 0,5% pour l'ensemble du pays. Ces populations sont pour la plupart installées à Herblay depuis de nombreuses années.

La particularité d'Herblay réside dans le fait que la grande majorité des gens du voyage vivant sur son territoire sont quasi-sédentaires. En effet, la plupart des caravanes ne prennent que rarement la route voire plus du tout, et il est fréquent de voir construit autour d'elles de petites habitations précaires. Sur ces 500 caravanes environ 4/5^{ème} sont en infraction vis-à-vis du plan d'occupation des sols (POS).

En raison de cette forte présence de gens du voyage sédentarisés ou en voie de sédentarisation sur le territoire d'Herblay, le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, exonère la commune de la création d'aires d'accueil en contrepartie de la réalisation de terrains familiaux. Un arrêté communal a en outre été pris en juillet 2003 interdisant le stationnement des itinérants.

La commune d'Herblay a manifesté dès le début des années 80 la volonté d'élaborer une politique adaptée pour l'habitat des gens du voyage. Les services de l'Etat – notamment ceux de la Préfecture et de la DDE – ont été aux côtés de la commune dans chacune de ses tentatives pour trouver une solution à cette situation d'une grande complexité.

La commune a ainsi procédé à une opération de remembrement-aménagement entre 1984 et 1988. En parallèle, un recensement des « sans domicile fixe » a été mené entre avril 1986 et février 1987.

A la suite de ce recensement, dans le cadre de la révision de son POS en 1991, la commune a créé trois zones destinée à accueillir des familles en voie de sédentarisation. A la même période, une MOUS a été engagée en vue de créer une « aire de vie » au lieu-dit *Les Courlains*. Ce projet, qui devait accueillir 25 familles vivant dans 70 caravanes, a finalement été abandonné par crainte de créer un effet de « ghettoïsation » des gens du voyage.

Une Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS) pour le relogement des gens du voyage sédentarisés à Herblay a été mise en place en 2000, cofinancée par la commune et l'Etat. Un diagnostic social a été mené par l'association ADVOG⁷ en 2002, la synthèse de cette étude a été remise en mai 2003.

Le protocole d'accord de la MOUS a été cosigné le 23 novembre 2004 par le Préfet, le Président du Conseil Général⁸ et le Maire d'Herblay.

Le projet prévoit l'aménagement de 4 sites représentant au total 26 terrains familiaux.

Chemin de la Croix-des-Bois :	8 terrains familiaux (capacité : 24 places)
Chemin de Pontoise :	4 terrains familiaux (capacité : 12 places)
Chemin de Chennevières :	6 terrains familiaux (capacité : 18 places)
Chemin de l'Orme Brûlé :	8 terrains familiaux (capacité : 24 places)

Ces 4 sites ont fait l'objet en septembre 2005 de procédures de révision simplifiée du POS pour ouverture à l'urbanisation.

La DDE a financé les 24 places de caravane du programme du Chemin de la Croix-des-Bois au mois de novembre 2005. **Le démarrage des travaux d'aménagement est annoncé pour juillet 2006.**

- Sur le contexte particulier du lieu-dit « Le Bois du Trou-Poulet »

En 2004, à Herblay, 42 personnes résidant au lieu dit « Le Bois du Trou-Poulet » ont été assignées par la commune devant le Tribunal de Grande Instance pour occupation illicite de terrains en contradiction avec le Plan d'Occupation des Sols (POS).

La population concernée représente 26 ménages. Il y a 95 personnes au total : 42 adultes et 53 enfants.

Par jugement du Tribunal de Grande Instance du 22 novembre 2004, l'ensemble de ces ménages a été condamné à évacuer tout véhicule et à détruire toute construction sur les zones concernées dans un délai de 3 mois avec astreinte de 70 € par jour de retard. Passé ce délai, la possibilité a été offerte à la commune de faire procéder à l'évacuation des terrains et à la démolition des constructions illicites en recourant, si besoin était, au soutien de la force publique.

⁷ Association départementale des voyageurs Gadje, très active sur le Val d'Oise

⁸ Une étude de faisabilité du programme de 26 terrains familiaux a été remise par le Pact Arim du Val d'Oise en mai 2004

34 de ces familles ont fait appel. La décision a été rendue par la cour d'appel de Versailles le 13 octobre 2005. Elle a confirmé le jugement déféré sauf pour les époux GUITTON. En effet, ceux-ci sont propriétaires de leur parcelle et sont installés depuis 1981 dans un chalet en bois ancré au sol, disposant des raccordements EDF, France Télécom et eau. Ils assurent que leur occupation est conforme au POS. Le juge a ordonné sur ce point une expertise.

Concernant l'exécution de la décision du TGI du 22 novembre 2004, le Préfet a rapidement décidé qu'aucun recours de la force publique ne serait accordé avant la fin de la période hivernale, bien que ce dispositif ne s'applique normalement pas à l'habitat en caravane. Par ailleurs, la position du Maire a toujours été de ne pas recourir au soutien de la force publique avant que les résultats de l'enquête sociale ne soient rendus. Il convient par ailleurs de préciser que le recours de la force publique n'a toujours pas été demandé et l'astreinte de 70 euros non exécutée.

Le 16 décembre 2005, une réunion a eu lieu sous la présidence de Mme la sous-préfète d'Argenteuil afin d'entamer une réflexion sur le relogement des gens du voyage résidant au Bois du Trou-Poulet et concernés par le jugement du Tribunal de Grande Instance.

C'est au cours de cette réunion qu'il a été décidé de réaliser dans le cadre du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), **un diagnostic social afin de déterminer la situation de chaque ménage et les possibilités de relogement envisageables**, sachant qu'une décision de justice avait été rendue, que son caractère exécutoire était indéniable et que le juge n'avait pas estimé nécessaire la mise en place d'une médiation. Il a été décidé que ce diagnostic social s'effectuerait dans le cadre d'une seconde MOUS comprenant uniquement le volet social. La SONACOTRA a été désignée pour réaliser ce travail, dans le cadre du contrat d'objectifs qu'elle a signé avec l'Etat. Le coût de la MOUS s'élève à 19 727 €. L'Etat la finance à hauteur de 100%.

La convention de MOUS a été cosignée par le Préfet et la Directrice Départementale du Val-d'Oise de la SONACOTRA le 20 février 2006. Le rendu final de l'enquête a été présenté au comité de pilotage le 6 juin 2006.

Les conclusions du rapport remis par la SONACOTRA ont été présentées au comité de pilotage le 6 juin 2006 :

La SONACOTRA a constaté que 5 ménages avaient quitté d'eux-mêmes les lieux. Le diagnostic social n'a donc porté que sur 21 ménages, représentant au total 71 personnes dont 30 adultes, 34 enfants mineurs et 7 enfants majeurs. Les 71 personnes vivant encore au « Bois du Trou-Poulet » seraient toutes de nationalité française.

La situation de ces 21 ménages vis-à-vis de la propriété des terrains occupés se répartit de la façon suivante :

- 3 ménages ont déclaré être propriétaires de leurs terrains, mais n'ont pu présenter de titre de propriété
- Les autres ménages déclarent louer chaque mois leur terrain à deux propriétaires dont on ne connaît que les noms

76% des ménages déclarent occuper leur terrain depuis plus de dix ans. Parmi eux, 38% déclarent être installés depuis plus de 20 ans. Quatre ménages sont arrivés il y a moins de 5 ans. Étant donné que la majeure partie des ménages ne sont ni propriétaires ni locataires de leur terrain, il est impossible de vérifier ces informations avec certitude.

Tous les terrains se trouvent en zone ND du POS et sont par conséquent inconstructibles.

Les vœux exprimés par les 21 ménages en matière de relogement se répartissent de la manière suivante :

- 3 ménages font d'ores et déjà partie de la liste des personnes qui seront relogés en terrains familiaux sur le site du Chemin de la Croix-des-Bois dans le cadre de la phase 1 de la première MOUS. Cette population représente 8 personnes dont 4 adultes et 4 enfants).
- 1 ménage a fait l'objet d'un relogement en logement social (5 personnes dont 2 adultes et 3 enfants)
- 1 ménage a une opportunité de logement en dehors du département et attend la fin de l'année scolaire pour partir. Ce ménage est composé de 5 personnes : 2 adultes et 3 enfants.
- 4 ménages monoparentaux (12 personnes, dont 4 adultes et 8 enfants) ont déposé une demande de logement social et devraient pouvoir être relogés par la Préfecture au titre des accords collectifs. Un second volet de la MOUS sera lancé dans les semaines à venir pour le relogement de ces 4 ménages. La SONACOTRA en sera l'opérateur. (Les cinq ménages ayant quitté les lieux pourront, le cas échéant, être réintégrés à la MOUS s'ils se manifestent avant son terme).
- 12 ménages (41 personnes, dont 18 adultes et 23 enfants) souhaitent être relogés en terrains familiaux.

Ainsi, si des solutions devraient être trouvées prochainement pour 9 des ménages, la situation des 12 ménages désirant s'établir en terrains familiaux est plus difficile à résoudre. La liste des personnes qui seront relogées sur le site du *Chemin de la Croix de-Bois* est déjà arrêtée. Enfin, les autres communes du département qui ont des projets de terrains familiaux – à Groslay, Montmagny et Saint-Leu (3 terrains familiaux représentant 6 places de caravanes) - ont elles aussi déjà établi la liste des personnes qui les occuperont.

Un groupe de travail sur l'habitat des gens du voyage sédentarisés dans le département sera mis en place prochainement⁹. Il réunira des représentants de la Préfecture, de la DDE, de la DDASS, du Conseil Général, de la CAF, de bailleurs sociaux (OPIEVOY, I3F, le Logis Social du Val-d'Oise, la SONACOTRA...), d'associations (ADVOG, ATD Quart-monde, AFFIL, IDL 95...) et, éventuellement, d'organismes religieux.

Le cas des 12 ménages du « Bois du Trou-Poulet » mentionnés ci dessus sera examiné en priorité par ce groupe de travail aussitôt après sa création.

En attendant qu'une solution définitive soit trouvée, les services de la DDE du Val-d'Oise étudient les possibilités d'un relogement temporaire de ces populations en habitat de type mobile-home. Les solutions recherchées dans cette première phase visent à proposer des logements de type « terrain familial temporaire ».

• **Sur l'allégation de discrimination à l'encontre des familles**

Contrairement à ce qu'avance ATD, ces familles ne sont pas victimes de discrimination de la part des services publics.

Des cartes nationales d'identité sont délivrées normalement, comme la réglementation le prévoit, aux gens du voyage, sédentarisés ou non. Huit des personnes concernées possèdent d'ailleurs une carte nationale d'identité dont 6 ont été délivrées par la sous-préfecture d'Argenteuil.

Par ailleurs, aucun élément ne vient corroborer le refus allégué d'attribution d'allocations vacances.

⁹ Un groupe de travail similaire avait été mis en place en 2000. Il avait rendu un rapport en 2002.

*

*

*

Au vu de ce qui précède, il apparaît que les autorités françaises mettent tout en œuvre pour que la législation visant à garantir un logement décent à tous soit appliquée, notamment dans les situations d'une extrême complexité comme celles de Herblay et de Kaltenhouse. Dès lors, l'allégation d'ATD tendant à établir qu'en dépit d'une législation favorable sur le droit au logement, la pratique de l'administration française ne rend pas ce droit effectif, est dépourvue de fondement. Le Gouvernement conclut à l'absence de violation des articles 16, 30 et 31 de la Charte sociale révisée./.

ANNEXE

1. **Circulaire sur la prévention des expulsions locatives.**
2. **Guide de l'enquête sociale.**