

LE CONSEIL DE L'EUROPE ÉPINGLE LA FRANCE SUR LE DROIT AU LOGEMENT ET LE DROIT À LA PROTECTION CONTRE LA PAUVRETÉ

MARC UHRY & THIERRY VIARD

Le 5 juin 2008, le Conseil de l'Europe a rendu un verdict sanctionnant la France pour violation de ses engagements internationaux en matière de droit au logement et de droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette décision fait suite à deux procédures judiciaires*, engagées parallèlement par le Mouvement international ATD Quart Monde¹ et par la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (Feantsa)².

Au-delà de la posture morale, le sens et la portée de ce verdict ne sont perceptibles qu'au travers d'une compréhension du cadre judiciaire proposé par le Conseil de l'Europe, le sens qu'y ont trouvé les associations expliquant leur démarche, ainsi que le contenu détaillé de la décision, qui en dessine les prolongements possibles.

_ LE CADRE JUDICIAIRE : LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE RÉVISÉE

La France a été reconnue en violation des articles 30 et 31, combinés avec l'article E sur la non-discrimination, de la Charte sociale européenne révisée, qui précisent :

Article 30:

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent 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. »

* Dans l'article, le mot « judiciaire » est employé dans son sens étymologique : « Dire le droit ».

1 Réclamation collective N°33/2006 Mouvement international ATD Quart Monde c. France, décision du 4 fév. 2008

2 Réclamation collective N°39/2006 Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les Sans-Abris (Feantsa) c. France, décision du 4 fév. 2008 voir : http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Cse/

Article 31:

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

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

La Charte sociale européenne révisée est un traité international. En France, cela signifie que ce texte se situe au sommet de la hiérarchie des lois et règlements et que le droit interne doit s'y conformer. Malheureusement, le droit international est ainsi approprié par les Etats que les traités portant sur les droits civils et politiques, et les traités commerciaux apparaissent comme sacrés, tandis que l'affirmation des droits sociaux reste réputée programmatique, c'est-à-dire une orientation sur le long terme n'engageant pas les Etats au-delà d'une obligation de moyens, jamais évaluée.

La Charte sociale révisée est à ce titre originale en trois points :

d'abord, elle précise les objectifs poursuivis derrière les droits généraux reconnus. Ensuite, un Comité des droits sociaux réalise une évaluation régulière de l'effort des Etats parties, sur chacun des articles. Cette évaluation dessine progressivement une grille de lecture permettant d'analyser la pertinence des politiques publiques au regard de la satisfaction des droits individuels.

Enfin, ce Comité des droits sociaux se rassemble en instance quasi-juridictionnelle, dans le cadre d'une procédure de « réclamation collective », permettant de sanctionner judiciairement les Etats qui ont signé le Protocole additionnel prévoyant les réclamations collectives et ne se conformant pas aux objectifs déterminés dans la Charte. Cette instance ne demande pas aux Etats d'être parfaits, mais en progrès réguliers au regard des objectifs de la Charte et des avis déjà émis par le Comité des droits sociaux.

C'est un instrument de mesure de la distance entre les droits proclamés et les moyens mis en oeuvre pour en garantir le plein exercice. A travers le débat contradictoire, les personnes concernées peuvent elles-mêmes (dans un cadre collectif) interroger les ambitions ou l'architecture institutionnelle permettant d'assurer leurs droits.

A travers cette procédure et plus globalement les rapports du Comité des droits sociaux, le Conseil de l'Europe offre une terminologie juridique commune, déterminée à partir des droits sociaux reconnus, sur laquelle pourront progressivement s'élaborer les politiques publiques.

Les décisions prises forment une jurisprudence internationale et nationale, en clarifiant les concepts et en interrogeant certains automatismes.

LA DÉMARCHE DES ASSOCIATIONS : LES PERSONNES, TÉMOINS DU LIEN ENTRE ACCÈS AUX DROITS FONDAMENTAUX ET POLITIQUES PUBLIQUES

Pourquoi les associations habituées à un dialogue politique avec les pouvoirs publics ont-elles simultanément choisi de recourir à une procédure judiciaire internationale ?

Pour ATD Quart Monde, il s'agissait de manière fondamentale de prendre la question de l'exclusion sociale en termes de droit. Les personnes vivant dans la grande pauvreté et l'exclusion sociale

ne sont pas objets passifs de politiques publiques, mais des citoyens en situation de déni de droit, qui ne font pas l'aumône d'un service, mais prétendent légitimement accéder à leurs droits et exercer leurs responsabilités. Cette motivation de fond a conduit ATD Quart Monde à associer les personnes mal logées tout au long de la démarche, jusqu'à l'audience, au Conseil de l'Europe en septembre 2007, par exemple autour de situations de gens du voyage sédentarisés, qui attendent sans fin l'amélioration de leur situation.³

Ainsi, à Herblay, à 25 km de Paris, un espace est habité par des familles issues pour la plupart du voyage dont beaucoup sont sédentarisées depuis 10, 20 ou 30 ans. Elles vivent en majorité dans des conditions de logement inacceptables, du point de vue sanitaire et de la décence de l'habitat. En avril 2004, les 42 résidents sont assignés devant le Tribunal de Pontoise par la municipalité qui, après un recensement « musclé » avec une impressionnante escorte policière, demande leur expulsion pour infraction au plan d'occupation des sols. La procédure aboutit à un jugement d'expulsion, confirmé en appel. Une partie des familles quitte la zone sans savoir où aller, et part en errance. Depuis cette date, certaines familles se déplaçant de lieu en lieu au gré de leurs expulsions, n'ont pu faire scolariser leurs enfants plus de six mois.

Si l'enjeu symbolique, la question du regard porté sur cette situation est évidemment essentiel, le passage d'une logique de tolérance et de bonne volonté à une logique de droits, fait basculer de l'obligation de moyens vers l'obligation de résultats. Comme l'a souligné Paul Bouchet, Président d'honneur d'ATD Quart Monde, lors de l'audience, la question qui devait être tranchée judiciairement est celle de la durée : « *Combien de temps un ménage peut-il légitimement attendre d'accéder à un toit, à l'électricité, à un statut juridique d'habitation protecteur ?* »

La démarche d'ATD Quart Monde vise à asseoir un droit réputé programmatique, comme droit effectif.

En complément, la Feantsa a vu dans cette procédure un moyen d'évaluation des politiques publiques. La France affiche souvent de grandes ambitions dans les intitulés et préambules de ses lois (contre les exclusions, pour le droit au logement, de solidarité et renouvellement urbain,...) tandis que ses politiques publiques peinent à améliorer l'exercice des droits fondamentaux. En l'espèce, la France dépense chaque année 32 milliards d'euros en politiques de l'habitat, soit l'équivalent de 10 000 euros par personne mal logée, sans progrès sur le mal-logement en dix ans. Or cette situation paradoxale éteint le dialogue civil sur cet enjeu : le milieu associatif soulève en permanence la gravité de la crise, tandis que les pouvoirs publics soulignent non sans raison l'ampleur des efforts consentis.⁴

C'est pour sortir d'un dialogue stéréotypé sur la pertinence des engagements publics que la Feantsa a choisi la voie judiciaire, permettant d'opposer les arguments des uns et des autres, pour refonder le dialogue civil tendant à actualiser les politiques publiques, sur la base d'un diagnostic objectivé.

Certains officiels se sont étonnés de ce choix de la France par la Feantsa, structure européenne, qui aurait pu choisir un autre pays aux politiques de l'habitat moins étoffées. C'est méconnaître le sens de la procédure de réclamation collective. De l'aveu même du rédacteur de l'article 31 et

3 Voir ATD Quart Monde France (2007). *Rapport moral 2006 : Refuser la misère, un chemin vers la paix*, Paris, Editions Quart Monde, p. 5-11.

4 Pour avoir une idée précise de la situation du mal logement en France, voir par exemple le site du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées www.hclpd.gouv.fr

ancien Président du Comité des droits sociaux, le finlandais Matti Mikkola, le rôle de la décision est avant tout de structurer des normes internationales de qualité des politiques publiques. En évaluant un des pays aux dispositifs les plus étoffés, sur lesquels un grand nombre d'indicateurs sont disponibles, il est possible de créer des normes élevées. C'est un processus d'harmonisation par le haut.

Par ailleurs, la France fait partie de quelques grands pays qui contribuent à dessiner des paradigmes de l'intervention publique, qui sont parfois des notions dont l'utilisation est problématique. Par exemple, la notion de *mixité sociale* créée dans l'objectif louable d'éviter les concentrations de pauvreté et de souffrance, est contestée dans son utilisation par de nombreux observateurs qui y voient un moyen de discrimination, refusant l'accès des pauvres et des étrangers aux seuls territoires qui leur étaient encore ouverts. Il était important de disposer d'une définition jurisprudentielle du champ de pertinence d'un concept comme celui de mixité sociale.

L'enjeu n'était donc pas, pour les deux associations, de mettre en cause un gouvernement ou une tendance politique (la durée de la procédure, quoique raisonnable, ne permet pas d'anticiper sur la couleur du gouvernement, et les arguments soulevés engagent nécessairement une période longue couvrant plusieurs alternances).

L'enjeu est d'introduire une culture de droits individuels, entraînant une obligation de résultat. Cela doit conduire à une vigilance permanente sur les choix opérés, depuis les fondements structurels de l'intervention publique, jusqu'aux détails des services proposés (y compris par les organismes adhérents aux deux associations ayant déposé les réclamations collectives).

_ PRINCIPALES CONCLUSIONS ET ATTENDUS

Le Comité des droits sociaux a conclu à l'unanimité à la violation de chacun des trois paragraphes de l'article 31, et par 11 voix contre 2, qu'il y a violation de l'article 30. Il s'est efforcé de libeller sa décision, par des motifs nourris d'attendus intéressants, dans les termes les plus transférables d'un Etat partie à l'autre.

A l'unanimité, le Comité a conclu aux violations de l'article 31 :

- pour l'insuffisance des progrès en matière de lutte contre l'habitat indigne ;
- pour la mauvaise qualité de la prévention des expulsions et le manque de solution de relogement ;
- pour l'insuffisance des mesures en place pour réduire le nombre de sans-abris ;
- pour l'insuffisance de logements sociaux accessibles aux plus modestes ;
- pour les dysfonctionnements du système d'attributions de logements sociaux ;
- pour l'insuffisance des politiques d'accueil des gens du voyage.

Par 11 voix contre 2, le Comité a conclu à la violation de l'article 30 en raison du manque d'approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté.

Derrière ces constatations, de nombreux points de doctrine sont éclaircis par le Comité des droits sociaux, dont nous ne retiendrons que quelques-uns aux implications les plus porteuses d'enjeux.

L'objectif d'accès effectif aux droits, critère d'évaluation des politiques publiques

Cette décision clarifie d'abord une question centrale : c'est bien le rapprochement de l'objectif de plein exercice des droits qui constitue la grille ultime d'évaluation des politiques publiques, et pas simplement les efforts consentis, qui ne valent que par leurs résultats. Il y avait débat entre les associations qui plaidaient sur l'obligation de résultat, et le gouvernement français qui se retranchait derrière l'obligation de moyens. Le Comité des droits sociaux a créé une doctrine fort intéressante en introduisant des obligations positives liées à l'obligation de moyens :

« Il en résulte que les Etats parties ont l'obligation, pour que la situation puisse être jugée conforme au traité :

- de mettre en œuvre les moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte,*
- de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats,*
- de procéder à une évaluation régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées,*
- de définir des étapes et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignés,*
- d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande. »*

« L'obligation incombant aux Etats parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques, mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte. »

« L'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser. »

« Les statistiques n'ont de sens que si elles permettent de comparer les moyens dégagés, ainsi que les résultats obtenus ou progrès réalisés, aux besoins constatés. »

« Le Gouvernement ne donne pas d'informations statistiques pertinentes ou ne procède pas à une confrontation entre besoins constatés, moyens dégagés et résultats obtenus. Il ne semble pas de fait qu'il soit procédé à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées. »

Cela signifie, pour tous les Etats parties de la Charte sociale révisée, que l'évaluation des politiques publiques doit partir de cette confrontation entre besoins constatés, moyens dégagés et résultats obtenus, pour être conforme au droit international. C'est un élément très important, en ces temps où la recherche d'efficacité des politiques publiques n'est souvent que l'alibi d'une posture idéologique et où les données recherchées visent surtout à légitimer a posteriori les décisions prises.

Une approche de l'habitat indigne

L'approche de l'habitat indigne éclaire sur l'engagement des Etats à faire respecter (et non uniquement respecter eux-mêmes) les dispositions de la Charte sociale révisée. Il souligne que l'Etat a une obligation de planification, en pointant *« l'absence de plan systémique, durant une période de temps considérable [...] [Le Comité] considère par conséquent que les mesures prises par*

les autorités pour éradiquer le problème de l'habitat indigne demeurent insuffisantes. »

Le Comité conclut sur le même thème que l'Etat est également garant de l'application de la loi, dont la variabilité territoriale constitue une entorse en droit international. L'égalité territoriale d'accès aux droits sociaux n'est pas seulement une responsabilité politique de l'Etat ; c'est une responsabilité judiciaire, au regard du droit international. C'est un apport prétorien utile au justiciable. Dans certaines situations de difficultés d'exercice des droits sociaux, les responsabilités du bailleur, de la collectivité locale, du niveau régional ou national ne sont pas clairement établies, ce qui paralyse les prises de décision et donne le sentiment qu'il n'est pas de recours judiciaire possible. A partir des conclusions du Comité des droits sociaux, il est possible de conclure que l'Etat est au moins responsable de ne pas avoir organisé le système de réponse de manière optimale. Il est intéressant de lire cette mise en cause du manque de planification et de l'inéquité territoriale, comme une violation du droit international au motif de *manque de synergie*.

Les expulsions locatives

Concernant les expulsions locatives, le Comité entérine l'obligation de relogement : *« Le Comité considère que l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date d'expulsion est contraire à l'article 31.2 »*. Il rentre dans les détails qui contribuent à cette violation : sont mises en causes les *« mesures financières de nature à prévenir l'expulsion »* ainsi que *« la mauvaise coordination entre tous les acteurs impliqués dans la démarche préventive »*. Ainsi le Comité précise que l'obligation des Etats ne se limite pas à prendre des mesures correctrices face aux situations de mal-logement, mais il porte une responsabilité positive dans l'anticipation et la prévention des difficultés d'exercice des droits sociaux.

L'accueil d'urgence

L'accueil d'urgence est également un sujet politique complexe dont les enjeux sont ici éclaircis. Face à l'extrême détresse, il est toujours tentant de produire des réponses en hâte, qui sont toujours mieux que rien... au risque de tisser un système décalé des besoins sociaux que le système d'acteurs finit par ignorer. C'est ce que pointe le Comité : la mauvaise qualité des données disponibles, *« faille fondamentale qui empêche les autorités de déterminer l'adéquation des mesures prises pour réduire le phénomène des sans-abri. »* Malgré ces données insuffisantes, le Comité note que *« le manque de places dans les foyers pour sans-abri [...] illustrent l'échec sous-jacent de la politique de l'Etat dans ce domaine et que la situation n'est pas conforme aux prescriptions de la Charte révisée. »* Ce faisant le Comité illustre le dépassement nécessaire de la logique d'obligations de moyens évoqué plus haut. *« Le repli sur des formes d'hébergement de fortune ou de transition, quantitativement et qualitativement insuffisants, et n'offrant à moyen terme aucune perspective d'accès à un logement normal est trop important. »*

Les mécanismes d'attribution des logements sociaux

La critique de l'accès au logement se retrouve dans la dénonciation des mécanismes d'attribution des logements sociaux : l'attente est trop longue, les mécanismes de sélection pénalisent les besoins les plus prégnants, tout cela à travers *« une procédure d'attribution [qui] ne garantit pas suffisamment d'équité et de transparence. Le concept de « mixité sociale », tel que prévu par la loi*

de 1998, qui sert souvent de fondement au refus de l'octroi d'un logement social, conduit souvent à des résultats discrétionnaires, ce qui exclut les pauvres de l'accès au logement social. La principale difficulté vient de la définition peu claire de ce concept dans la loi et, en particulier, du manque de toute ligne directrice sur sa mise en œuvre en pratique. Par conséquent, le Comité considère que l'absence de disponibilité de logements sociaux pour les personnes les plus défavorisées constitue une violation de la Charte révisée. »

L'orientation des politiques publiques

En matière d'orientation des politiques publiques, le Conseil de l'Europe esquisse également une définition du logement social, fort opportune dans une période marquée par les débats entre Etats et Commission Européenne sur les motifs de protection d'un secteur particulier. Tout d'abord, le Comité pointe le ciblage insuffisant de la production de logement social, vers les besoins sociaux les plus prégnants. *« Il semble aussi qu'aucun mécanisme d'intervention clair n'ait été mis en place pour veiller à ce que l'offre de logements aux plus défavorisés ait la priorité voulue et que l'évaluation des besoins des plus défavorisés soit intégrée dans le programme de logements sociaux. [...] le Comité constate que la mise en œuvre de cette politique [du logement social adressé à une large catégorie de population] n'est pas en soi une démarche suffisante et ne suffit pas à expliquer l'inadéquation manifeste et persistante des mécanismes d'intervention existants pour s'assurer que l'offre de logements sociaux aux plus défavorisés bénéficie de toute la priorité qui convient. La situation constitue par conséquent une violation de l'article 31.3. »*

Derrière l'exemple du logement social, c'est l'ensemble des politiques de redistribution qui sont interrogées. La redistribution sociale de l'impôt doit-elle viser prioritairement à la réduction des inégalités, ou peut-elle être plus aveugle au motif d'enjeux universels (planification urbaine, développement économique territorial, etc.). A travers le logement social, le Comité des Droits sociaux organise la priorité des paradigmes d'intervention : d'abord assurer les droits, les autres objectifs sont subsidiaires. Les politiques publiques doivent avant tout veiller à ce que les inégalités sociales ne se traduisent pas par un déni d'exercice effectif des droits sociaux, donc les politiques sociales doivent être orientées vers les besoins prioritaires.

La pauvreté et l'exclusion sociale, atteintes à la dignité de l'être humain

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

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

Elles doivent s'attacher (...) à fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, à supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent

l'accès aux droits et, au besoin, à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables. (...) »

Discriminations à l'égard des étrangers et des gens du voyage

Dans le même esprit de juger à partir des faits, le Comité conclut aux discriminations à l'égard des étrangers et des gens du voyage. Les délais plus longs d'accès au logement social des immigrés sont justifiés par des arguments qu'aucun chiffre ne vient étayer (c'est parce qu'ils sont plus pauvres, que les familles sont plus nombreuses, etc.). Le Comité conclut à une discrimination indirecte, que l'on pourrait qualifier de systémique, qui n'engage pas positivement tel ou tel acteur, mais un ensemble de procédures partagées. Or le Comité en conclut une violation de l'article 31 combiné avec l'article E (discriminations) de la Charte sociale révisée. Ce faisant, il pointe la responsabilité de l'Etat dans les discriminations systémiques. La responsabilité de l'Etat n'est pas seulement morale, face aux dysfonctionnements des mécanismes à l'oeuvre ; l'Etat est directement responsable de l'absence de correction des dysfonctionnements non corrigés. C'est un point de jurisprudence important pour tous les acteurs confrontés à des causes structurelles d'exclusion, sans responsable apparent : l'Etat est responsable de cette absence de responsable apparent, par la seule existence des faits.

Face aux gens du voyage, l'absence de solution dont disposent les ménages concernés pour trouver une alternative à une situation illicite est d'abord mise en cause. A travers cette orientation, c'est l'insuffisante exécution de la Loi qui est spécifiquement pointée. L'Etat est responsable de ne pas plus contraindre les collectivités territoriales d'exercer leurs missions de protection des droits sociaux.

Même les désormais sacro-saintes atteintes aux libertés des migrants, comme politique migratoire, doivent se plier aux règles d'accès aux droits sociaux, au minimum de respect de la dignité humaine qui incombe judiciairement aux Etats.

_ EN CONCLUSION

À travers ces quelques exemples, le Comité des droits sociaux a donné des définitions resserrées, une hiérarchie des priorités publiques, avec un langage et dans le cadre d'une contribution jurisprudentielle utile aux décisions judiciaires futures, aux échelons nationaux et internationaux. C'est aussi un outil qui permet de sortir le dialogue civil de quelques ornières où il s'était embourbé. Pour que ce potentiel soit réellement exploité, c'est désormais à la société civile, avec les personnes qui n'ont pas accès à leurs droits fondamentaux, de s'en emparer, de faire vivre le débat dans le champ politique, dans l'administration, dans les prétoires. Car, comme en témoignait Cécile Reinhardt au cours de l'audience devant le Comité des droits sociaux : *« Cette réclamation correspond à beaucoup d'espoir. J'ai vécu la moitié de ma vie dans des logements précaires. Quand pourrons-nous dire à nos enfants : " Tu pourras avoir un logement digne." ? Cette réclamation, je la fais pour nous et pour tous les pauvres. Comment vivre sa citoyenneté si on ne vit pas pleinement ses droits ? »*