

CNCDH

COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AGIR ENSEMBLE

LOGEMENT : ALERTE SUR UN DROIT EN CRISE

32 actions locales pour faciliter un accès
effectif et non discriminatoire au logement



Le droit au logement est reconnu comme un droit fondamental par les textes internationaux et européens et comme un droit à valeur constitutionnelle en France. Si le corpus législatif français permet en théorie d'en assurer la mise en œuvre effective, ce sont encore 3,8 millions de mal-logés en France et 12 millions de personnes touchées à des degrés divers par la crise du logement.

Comment tolérer qu'aujourd'hui, dans notre pays, que des femmes et des hommes, faute d'une adresse ou d'un logement adapté à leurs besoins, rencontrent des difficultés pour trouver du travail, se soigner, élever leurs enfants dans des conditions convenables, ou encore que ces derniers se voient parfois empêchés d'aller à l'école.

L'accès au logement constitue en effet un prérequis à l'exercice de nombreux droits de l'homme. A ce titre, le logement ne peut être considéré comme un bien marchand comme les autres.

Rendre effectif le droit au logement pour tous ne peut se faire sans l'engagement de tous, acteurs privés et publics, au niveau local et national. Les avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), publiés au Journal officiel, sont largement diffusés aux parlementaires, aux membres du Gouvernement et aux administrations centrales, mais cela est insuffisant.

Au-delà de ce public traditionnel, cette brochure a été pensée et conçue pour s'adresser à toutes celles et ceux qui, à leur échelle, contribuent à rendre effectifs les droits de l'homme, en agissant au plus près des personnes. Elle résume les principales recommandations que la CNCDDH a adoptées à l'unanimité le 16 juin 2016 pour permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement.

Christine LAZERGES,
Présidente de la CNCDDH

Avis

Logement : un droit pour tous ?

Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement

Alertée par ses associations membres, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) s'est saisie de la question de l'effectivité du droit au logement. L'avis adopté en mai 2016 qui en résulte repose sur le croisement de multiples expertises (institutions, associations de mal-logés et de bailleurs, chercheurs, personnes directement concernées par le mal-logement en France). Il comprend 39 recommandations visant à accroître l'effectivité du droit en vigueur pour permettre à tous d'accéder à un logement digne et pérenne. Ces recommandations s'ajoutent à celles concernant le droit au logement des gens du voyage qui ont fait l'objet d'un avis en 2012¹ et restent d'actualité.

Il convient de rappeler que le mal-logement en France repose avant tout sur la pénurie de logements dans les zones dites « tendues », en grande partie responsable de la hausse ou du maintien à un niveau particulièrement élevé du prix de l'immobilier à la vente et à la location. Cette situation est préjudiciable aux personnes ayant l'impérieuse nécessité de se loger, et qui ne peuvent assumer ces loyers élevés alors même que les aides au logement ne les compensent pas. L'accès au logement repose de ce fait principalement sur les ressources du demandeur, situation particulièrement compliquée pour les ménages modestes.

Aujourd'hui, la politique du logement se décline en une série de mesures législatives et réglementaires conduisant à un empilement parfois peu lisible de dispositifs juridiques. Sans une mise en cohérence des actions conduites autour d'une vision stratégique claire et d'objectifs géographiquement et socialement ciblés, les progrès de cette politique ne pourront qu'être marginaux. De même, elle ne pourra atteindre son objectif, que si un suivi rigoureux des différents dispositifs est assuré et si les moyens budgétaires, juridiques et institutionnels nécessaires à sa mise en œuvre sont mobilisés.

Les dépenses publiques de logement devraient être considérées comme un investissement, et non uniquement comme un coût. Une politique du logement volontariste permettra à terme de prévenir les coûts économiques et sociaux induits par le mal-logement (nuitées hôtelières, impact sur la santé, l'insertion professionnelle, la réussite scolaire...) et d'entretenir la croissance et l'emploi.

Aussi, plus que tout, la CNCDH appelle à une mobilisation globale pour le logement, préalable à l'exercice de nombreux droits économiques, sociaux, civils et politiques.

La CNCDH est convaincue que chaque acteur public ou privé peut à travers ses pratiques contribuer à l'effectivité du droit au logement.

Elle a retenu dans cette brochure 32 propositions de l'avis qui peuvent être mises en œuvre par celles et ceux qui se donnent pour mission d'assurer un droit au logement effectif pour tous, en le regroupant par acteurs : communes, État, préfets, bailleurs et réservataires.

Avis consultables dans leur intégralité sur Internet :

www.cncdh.fr/fr/publications/avis-logement-un-droit-pour-tous

www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-respect-des-droits-des-gens-du-voyage-et-des-roms-migrants

¹ Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants du 22 mars 2012

Pour les communes



Recommandation n°1 :

Ne pas utiliser la préférence communale comme un critère de choix des candidats proposés au titre du contingent communal.



Recommandation n°2 :

Adapter la construction de logements sociaux au profil des demandeurs de l'agglomération en fixant un taux de logements neufs de type Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI) en cohérence avec le nombre de demandeurs sous le plafond PLAİ.



Recommandation n°3 :

Dans le cadre d'un projet de construction de logements sociaux, consulter en amont la société civile, dont les associations représentatives des locataires du parc social et des mal-logés.



Recommandation n°4 :

Généraliser la création d'une conférence intercommunale à toutes les EPCI et fusionner la convention prévue à l'article 8 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 pour la ville et la cohésion urbaine et l'accord collectif intercommunal d'attribution.



Recommandation n° 5 :

Rationaliser la gouvernance locale des politiques du logement, de l'hébergement, de l'urbanisme et de l'habitat en renforçant les dispositifs partenariaux à l'échelle intercommunale.



Recommandation n° 6 :

Veiller à la mise en œuvre effective du droit à la domiciliation pour toute personne sans domicile stable ou fixe afin qu'elle puisse disposer d'une adresse administrative où recevoir le courrier et faire valoir ses droits et prestations.



Recommandation n° 7 :

Aménager des aires permanentes d'accueil de qualité pour les gens du voyage.

Pour l'État



Recommandation n°8 :

Mener une évaluation globale des aides à la pierre afin d'apprécier si ces dispositifs atteignent bien leur cible et produisent l'effet incitatif escompté, au-delà d'un seul effet d'aubaine pour leurs bénéficiaires ; les rationaliser et les adapter aux besoins préalablement identifiés dans les territoires.



Recommandation n° 9 :

Renforcer l'information, l'accompagnement et l'orientation des demandeurs dans les différentes procédures jusqu'à l'obtention effective d'un logement social, et simplifier celles-ci.



Recommandation n°10 :

Définir précisément la notion de « reste à vivre », préciser son mode de calcul, et encourager les bailleurs à faire preuve de précaution dans l'utilisation de ce critère pour apprécier les ressources du demandeur.



Recommandation n°11 :

Conduire une politique ambitieuse de lutte contre les expulsions locatives :

- a) **Développer la conciliation entre les bailleurs et les locataires en cas d'impayés de loyers.** A cette fin, il serait souhaitable d'élargir le champ d'intervention aux impayés locatifs des commissions départementales de conciliation, chargées d'aider bailleurs et locataires à trouver des solutions amiables à certains types de litiges ;
- b) **Demander aux caisses d'allocations familiales de maintenir le versement de l'Aide Personnalisée au Logement (APL) aux allocataires en situation d'impayés de loyers**, en clarifiant ce qu'il est entendu par le critère de « bonne foi » susceptible d'être retenu.



Recommandation n°12 :

Mettre en place l'encadrement du niveau des loyers tel que prévu par la loi ALUR dans les vingt-huit agglomérations où sont concentrées les communes situées en zones tendues dont la liste est fixée par le décret n°2013-392 du 10 mai 2013. Mais aussi :

- a) **Sensibiliser les agents immobiliers sur leurs obligations légales**, ces derniers se devant de refuser les annonces ne respectant pas l'encadrement des loyers, et les inciter à préciser sur celles-ci le montant du loyer de référence majoré applicable à chaque bien ;
- b) **Préciser les « caractéristiques de confort ou de localisation »** (art. 17 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par la loi ALUR¹) permettant d'appliquer au plafond fixé par arrêté préfectoral un complément de loyer, la méthode de calcul de ce complément ainsi que son montant maximum.



Recommandation n°13 :

Mobiliser les préfets afin qu'ils s'approprient les outils permettant de faire respecter la loi SRU². Les préfets doivent également s'assurer de la maîtrise de leur contingent de logements réservés aux ménages prioritaires.



Recommandation n°14 :

Reconnaître la caravane, et plus largement l'habitat mobile ou léger comme un logement et prescrire la réalisation de terrains familiaux locatifs dans les schémas départementaux des gens du voyage.

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Duflot ou ALUR

² La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU

Pour les préfets



Recommandation n°15 :

Renforcer les actions de formation et de sensibilisation des services qui instruisent les demandes de logement social, les membres des Commissions d'attribution du logement et des commissions départementales de médiation, ainsi que les élus locaux et toutes les parties prenantes (notamment bailleurs sociaux et réservataires). Ces actions de formation pourraient prendre la forme de co-formations, sur le modèle de celles mises en œuvre dans le cadre des Centres nationaux de la fonction publique territoriale où interagissent professionnels et personnes vivant en grande précarité.



Recommandation n°16 :

Valoriser les bonnes pratiques en matière d'accès au logement des personnes défavorisées et accroître la visibilité des élus et des bailleurs exemplaires.



Recommandation n°17 :

Veiller à l'élaboration des diagnostics territoriaux à 360°, afin de dépasser l'approche sectorielle des évaluations menées par ailleurs (PLH, PDALHPD, SIAO etc.), pour construire une « vision partagée » des besoins et mobiliser les outils adaptés.



Recommandation n°18 :

Lutter contre les pratiques discriminatoires lors du processus d'attribution :

- a) **Accroître la représentation des associations de locataires ou de mal-logés** dans les Commissions de médiation départementale (COMED) et les Commissions d'attribution des logements (CAL);
- b) **Motiver et expliciter les motifs du refus** de logement sans se contenter de périphrase comme « dossier non probant »;
- c) **Expérimenter une procédure de débat contradictoire** préalable dans les COMED de manière à ce que le requérant Droit au logement opposable (DALO) puisse être entendu lorsque sa situation est examinée;



Recommandation n°19 :

Produire le « rapport annuel sur l'application du supplément de loyer dans le département » comme prévu dans l'article L.441-10 du Code de la Construction et de l'habitation.



Recommandation n°20 :

Prescrire la réalisation de terrains familiaux locatifs dans les schémas départementaux des gens du voyage.



Recommandation n°21 :

Conduire une politique ambitieuse de lutte contre les expulsions locatives :

- a) **S'assurer du respect du décret du 31 mars 2016 relatif à la signature de la charte départementale de prévention des expulsions ;**
- b) **Ne pas autoriser l'expulsion sans relogement des ménages ayant des enfants ;**
- c) Renforcer les moyens budgétaires des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) et des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) afin de **prévenir en amont les expulsions locatives et de répondre à la recrudescence des sollicitations des ménages en difficulté ;**



Recommandation n°22 :

Appliquer la circulaire du 26 octobre 2012 qui demande de ne pas expulser les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO en l'absence d'une proposition de relogement et d'informer les ménages menacés d'expulsion de la possibilité de déposer un recours DALO en vue d'obtenir un relogement.

Pour les bailleurs



Recommandation n°23 :

En cas de refus d'attribution d'un logement à un ménage, accompagner ce refus d'une proposition de relogement adapté aux besoins du ménage concerné.



Recommandation n°24 :

Exclure le « dossier incomplet » comme motif de refus d'une demande de logement social, en aidant le cas échéant le demandeur à rassembler les pièces justificatives nécessaires.



Recommandation n°25 :

S'assurer :

- a) que **le demandeur a pris connaissance de la décision de la Commission d'attribution de logements ;**
- b) qu'**il a compris son contenu**, et notamment les conséquences attachées à un refus de sa part ou les motifs de refus d'attribution de la Commission.



Recommandation n°26 :

Mettre en place un système de cotation de la demande et de la location choisie, en veillant à harmoniser les critères de sélection et d'attribution et à les rendre publics, qu'il s'agisse des critères légaux ou des critères spécifiques relevant de la politique de chaque bailleur.



Recommandation n°27 :

Prendre en compte les prestations et allocations sociales et familiales pour l'appréciation des ressources de manière à garantir une égalité de traitement des candidats.



Recommandation n°28 :

Flécher le produit du SLS (supplément loyer solidarité) vers des remises sur quittances de loyer pour les ménages les plus modestes, notamment afin d'éviter que leur soit opposée l'insuffisance de leurs ressources en commission d'attribution, comme le prévoit l'article 99 de la loi ALUR.



Recommandation n°29 :

Appliquer sans plafonnement les SLS afin que loyer global rejoigne progressivement le prix du marché et appliquer le dispositif des SLS dès le premier euro de dépassement des plafonds de ressources.



Recommandation n°30 :

Poursuivre et amplifier le développement d'une nouvelle offre de logements très sociaux et, à l'échéance du remboursement des emprunts souscrits pour la construction de logement PLUS et PLS, reconsidérer leurs plafonds de loyers afin de les ajuster aux ressources du demandeur.



Recommandation n°31 :

Agir sur le parc privé en faisant connaître plus largement aux bailleurs et aux professionnels de l'immobilier les dispositifs existants (type intermédiation locative et conventionnement Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat - ANAH) et leurs avantages, en ciblant dans un premier temps ceux disposant de logements vacants (pourrait être à cette fin exploité davantage le fichier recensant les propriétaires entrant dans le champ d'application de la taxe sur les logements vacants).

Pour les réservataires



Recommandation n°32 :

Mutualiser les contingents réservés de l'Etat et des collectivités territoriales, voire celui d'Action logement, en un seul contingent géré au niveau de l'intercommunalité ; *a minima*, pourrait être mise en place une commission inter-bailleurs à l'échelon intercommunal pour reloger les publics prioritaires.

Coordination éditoriale : Céline Roche
Rédaction : Geneviève de Coster, Mélodie Le Hay, Denis Viénot
Illustration de couverture et Graphisme : Laurène Chesnel
Pictogrammes © VectorOpenStock.com et Freepik from www.flaticon.com
Imprimé en novembre 2016 par le Pôle Conception graphique-Fabrication DSAF

Créée en 1947, sous l'impulsion de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- contrôler l'effectivité des engagements internationaux de la France en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire international ;
- assurer un suivi de la mise en œuvre par la France des recommandations formulées par les comités internationaux ;
- sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continu entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, et sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014. Elle est l'évaluateur de nombreux plans nationaux d'action.