

I - Etat du droit

Plusieurs textes européens et français prévoient l'accès au logement des populations vivant des habitats précaires et insalubres. Les habitants de bidonvilles peuvent se prévaloir de ce principe, érigé en droit fondamental et « garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière [...], n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir »¹.

La régularité du séjour est importante, car cette régularité est celle qui ouvre ces droits au logement. Elle implique que la personne est en situation considérée comme régulière sur le territoire. On se référera donc à la fiche sur le droit au séjour pour l'apprécier.

II - Le droit au logement : textes européens

A. Au niveau de l'Union européenne

L'Union européenne se contente de reconnaître « le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes » (article 34 de la Charte des droits fondamentaux, repris dans le traité de Lisbonne à l'article II-94).

Dans l'état actuel de l'exercice des compétences communautaires, il n'existe **pas de politique européenne du logement**. L'objectif de faire respecter le droit au logement reste de la responsabilité des Etats membres.

1 - Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, article 1.

2 - Charte sociale européenne révisée, 1996.

B. Au niveau du Conseil de l'Europe

La Charte sociale européenne prévoit, à son article 31, que :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties [gouvernements signataires et membres du Conseil de l'Europe, ndr] 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 »².

Le Conseil de l'Europe peut **condamner les Etats membres qui mettent en œuvre des politiques discriminatoires concernant l'accès au logement**, notamment envers les minorités. Il peut également le faire à l'égard d'un Etat membre qui n'aurait pas pris les mesures nécessaires en matière de droit au logement.



Photographie : David Delaporte

1. Recours auprès du Comité européen des droits sociaux.

En cas de non respect par un Etat de ses obligations en matière de droit au logement, il est possible d'émettre une **réclamation collective**, comme cela a déjà été fait à l'initiative du mouvement ATD Quart Monde à l'encontre de la France, auprès du Comité européen des droits sociaux. Dans cette affaire, la France a été condamnée pour « *non application [...] des engagements énoncés dans la Charte sociale européenne révisée concernant le droit au logement des personnes vivant dans une situation de grande pauvreté* »³.

2. Recours auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Si un Etat membre du Conseil européen ne respecte pas les différentes mesures adoptées au sein de ce dernier, **un particulier peut saisir la Cour européenne des droits de l'Homme** pour faire valoir ses droits (voir l'affaire Connors c. Royaume-Uni, requête n° 66746/01).

III - Le droit au logement en France

A. L'hébergement d'urgence

> Principes

Toute personne peut solliciter l'accueil en structure d'hébergement d'urgence, en téléphonant au **115**. Une seule condition pour pouvoir bénéficier des hébergements d'urgence : **donner son nom**. Il n'est pas nécessaire de prouver son identité, d'indiquer sa nationalité ou de présenter un titre de séjour. Alors qu'au-

paravant, les attributions de places devaient être renouvelées toutes les deux à trois nuits, depuis mars 2009, l'article L. 345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles permet à un individu de rester en foyer « **jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée** ».

> Recours

En cas de non respect de cette disposition par l'administration, on pourra **faire contester par un avocat la fin de prise en charge en structure d'accueil**.

B. Le droit à l'hébergement opposable

> Principes

Au 1^{er} janvier 2008, l'accès à un logement⁴ décent et indépendant est devenu une **obligation de résultat garantie par l'Etat**. Cette obligation concerne aussi le droit à l'hébergement.

> Recours

Si la personne ayant demandé un hébergement ne reçoit pas de réponse, elle peut **saisir la commission de médiation Dalo**, au moyen d'un formulaire à retirer en préfecture ou à télécharger sur le site service-public.fr.

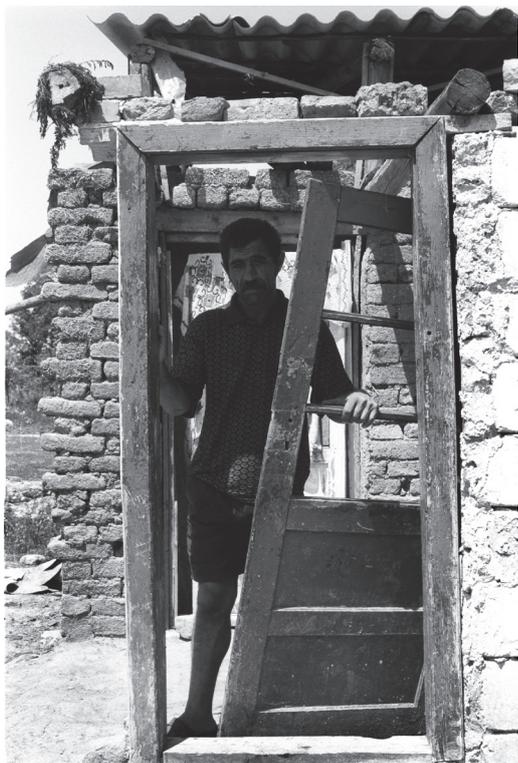
Afin d'éviter que le formulaire de demande d'hébergement Dalo ne soit rejeté, il faudra veiller à garder une trace de chaque démarche effectuée en vue de l'hébergement.

3 - Comité européen des droits sociaux, réclamation collective n° 33/2006, 1^{er} février 2006, Mouvement international ATD Quart Monde v. France.

4 - www.romeurope.org/IMG/pdf/Fiche_pratique_DALO-2.pdf



Photographie : Philippe Goossens



Photographie : David Delaporte

C. Le logement, un droit à valeur constitutionnelle

> Principes

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, a considéré que « **la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle** », qui découle du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation, prévu par le Préambule de la Constitution de 1946.

Dans sa décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel avait par ailleurs affirmé que « *les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français ; qu'ils doivent bénéficier de l'exercice de recours assurant la garantie de ces droits et libertés* ».

Ainsi, le Conseil ne limite pas la portée du droit au logement en fonction de critères de nationalité ou de situation administrative ; **seules comptent la régularité et la stabilité du séjour en France.**

> Recours

En cas de violation, **des recours pourront être faits devant les tribunaux administratifs et**

cours administratives d'appel. Une fois toutes les voies de recours épuisées, le Conseil d'Etat pourra être saisi.

→ Tribunal administratif de Toulouse, décision n° 0703184 du 1^{er} mars 2011 : « *l'accès au dispositif de veille sociale [...] est exclusivement subordonné au fait que les demandeurs connaissent de graves difficultés, notamment économiques et de logement, quelle que soit leur nationalité et leur situation au regard de la législation sur les étrangers* ».

D. Le droit au logement opposable

> Principes

La loi du 5 mars 2007 instaure le droit au logement opposable⁵, qui met en place le principe selon lequel « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, peut faire valoir son droit à un logement* »⁶.

La loi prévoit des **conditions d'éligibilité** pour être déclaré **prioritaire et en situation d'urgence** :

- ne pas avoir reçu de proposition adaptée à sa demande de logement dans le délai fixé par le Code de la construction et de l'habitation (article 441-1-4) ;
- être dépourvu de logement ;
- être menacé d'expulsion sans relogement ;
- être hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou logement de transition ;
- être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- être logé dans des locaux non décents ou suroccupés, pour une personne handicapée, ou ayant à sa charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée.

La loi Dalo devrait donc permettre aux Roms de Roumanie et de Bulgarie d'accéder à un logement salubre et décent. Pour être éligible, il est nécessaire d'être de **nationalité française** ou, pour les étrangers, de **disposer d'un droit ou d'un titre de séjour en cours de validité.**

5 - www.romeurope.org/IMG/pdf/esh_2011_guide_pratique_loi_dalo-2.pdf

6 - « Guide Dalo, mon droit au logement opposable », Fondation Abbé Pierre, janvier 2011.

> Recours

Pour une personne prioritaire, si aucune solution d'hébergement n'est proposée par le préfet dans le délai prévu par la loi, un **recours Dalo pourra être déposé auprès du juge administratif**. Si la personne est déclarée non prioritaire par la commission de médiation Dalo, ou que cette dernière ne répond pas dans le délai imparti, on pourra envisager un **recours gracieux**, ou contester la décision de la commission auprès du juge administratif, par une **procédure dite Dalcom**.

Pour le détail de ces démarches, se reporter aux fiches pratiques consultables sur le site du CNDH Romeurope (romeurope.org) et au « Guide Dalo » édité par la Fondation Abbé Pierre.

IV - L'habitat : la réalité

Tant pour l'hébergement que pour l'accès au logement⁷, le constat est le même : les Roms vivent dans des conditions d'existence indignes, la plupart du temps des bidonvilles ou des squats. Leurs conditions de logement et d'habitat rejoignent celles des populations pauvres. Obtenir un logement « digne » relève le plus souvent de l'impossible⁸. La circulaire interministérielle du 26 août 2012 (NOR INTK1233053C) est relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des « campements illicites ». L'installation d'un bidonville devrait immédiatement enclencher un diagnostic de la part des autorités. Lors de cette phase, il est prévu d'établir un dialogue avec les associations actives sur le campement. Il faudra donc veiller à concourir activement à ce diagnostic.

> Le bidonville

La réalité est que les Roms s'établissent sur les friches urbaines ou rurales, publiques ou privées, y installent des bidonvilles en construisant des cabanes de fortune, ou logent dans de vieilles caravanes. Un sol vacant est accessible : il n'en est pas moins, en droit, interdit, pour des occupants sans droit ni titre.

> Le squat

Ils peuvent aussi s'installer dans des squats, immeubles vétustes publics ou privés. Dans ce cas encore, il s'agit d'**installations illicites** dont ils sont le plus souvent expulsés à plus ou moins long terme.



Photographie : Philippe Goossens

Le recours par les familles roms aux squats et aux bidonvilles constitue une occupation par défaut, liée au manque d'hébergements et de logements accessibles aux personnes à très faibles revenus et aux blocages administratifs à l'entrée dans les hébergements sociaux.

> Etat sanitaire et hygiène⁹

Les municipalités ont vis-à-vis de ces populations un certain nombre d'obligations, surtout s'il s'agit de terrains ou de squats municipaux :

- **l'accès à l'eau est un droit reconnu**, réaffirmé par le Forum mondial de l'eau, lors de sa tenue à Marseille en mars 2012. Le Conseil d'Etat affirme comme objectif de « *raccorder toute la population à l'eau et à l'assainissement* ».
- L'accès à l'eau potable et aux équipements sanitaires de base est devenu un droit humain depuis une résolution de l'Onu de juillet 2010¹⁰ ;
- **le ramassage des déchets ;**
- **l'accès aux sanitaires.**

Il convient de **s'adresser aux mairies** pour obtenir l'accès à l'eau, à des sanitaires et à des douches ainsi que la mise à disposition de bennes à ordures régulièrement relevées.

7 - www.romeurope.org/IMG/pdf/Rapport_habitat_IDF_DEF-2.pdf

8 - www.habiter.org/wp-content/uploads/Lhabitat-Précaire-à-Lyon.-Eclairages-septembre-2008.pdf

9 - www.romeurope.org/IMG/pdf/GUIDE_ROMEU-ROPE_DEF-2.pdf - page 10.

10 - Résolution n° 64/292 de l'Assemblée générale des Nations unies du 28 juillet 2010.

> Les évacuations

Ces populations supportent constamment une **politique d'intimidation et de harcèlement** visant à des évacuations violentes faisant régner un climat de haute insécurité, totalement déstabilisant, au sein des familles¹¹.

• Les démarches et les procédures en cas d'évacuation¹²

Les occupants sans droit ni titre d'un immeuble ou local d'habitation, ou d'un terrain, ont des droits malgré l'illégalité de leur situation¹³.

Il est recommandé **de réagir le plus rapidement possible dès qu'une évacuation est annoncée**. La première des actions est de trouver un avocat qui pourra défendre les familles concernées et faire les démarches nécessaires (notamment pour les aides juridictionnelles). La situation diffère quelque peu, selon qu'il s'agisse d'un terrain ou d'un squat.

Le propriétaire ou la police ne peuvent pas expulser les personnes installées sur les lieux sans une **décision de justice préalable** (article 61 de la loi du 9 juillet 1991).

A noter que **la trêve hivernale est applicable aux occupants sans droit ni titre**, c'est-à-dire les occupants de terrains, avec la nouvelle loi Alur (Accès au logement et un urbanisme rénové) adoptée en janvier 2014. Elle doit être cependant décidée par un juge pour le cas précis.

Il faut relever deux exceptions, pour lesquelles une décision de justice n'est pas nécessaire : le **flagrant délit**, qui octroie un délai de 48 heures au propriétaire, et **l'arrêté de péril imminent**, qui permet au maire de

prendre un arrêté de mise en demeure d'évacuer les lieux. En cas d'extrême urgence, le recours à la force publique est possible¹⁴.

La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi, 10 mars 2011) a encore durci la situation, même si le Conseil constitutionnel en a censuré treize articles¹⁵.

Toute évacuation doit donner lieu à relogement, ce qui n'est presque jamais le cas. Le plus souvent, la proposition d'hébergement en hôtel ou en accueil d'urgence n'est valable que pour quelques jours, et se situe loin du lieu de vie précédent.

Divers jugements ont reconnu ces habitats comme étant les logements des familles, et ont considéré leur destruction comme une **atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale**, pouvant ainsi entraîner des demandes d'indemnités.

Aussi, est-il recommandé de **prendre des photos des biens des Roms**, avec leur accord, afin de justifier ces éventuelles demandes d'indemnités en cas de destruction des lieux de vie.

11 - www.romeurope.org/IMG/pdf/ORS_Rapport_Rroms.pdf - page 65 chapitre 2.3.

12 - www.romeurope.org/IMG/pdf/Fiche_pratique_-_demosches_en_cas_d_expulsion_1_.pdf

13 - www.habiter.org/wp-content/uploads/KitAction.pdf

14 - www.romeurope.org/IMG/pdf/MEMO_20expulsion_20ao_C3_BBt_202010_20_282_29.pdf

15 - www.romeurope.org/IMG/pdf/Le_Conseil_constitutionnel_censure_1_article_90_de_la_Loppsi_2_LF.pdf



Photographie : Philippe Goossens

**> La Délégation interministérielle
à l'hébergement et à l'accès au logement
(Dihal)**

Le gouvernement a émis une circulaire le 26 août 2012¹⁶ pour réguler les évacuations et a nommé le préfet de la Dihal pour en coordonner l'application¹⁷. Cette circulaire stipule que toute évacuation forcée doit être précédée d'un diagnostic personnalisé de la situation des personnes concernées et une solution alternative de logement doit leur être proposée.

> Le logement d'insertion

Des solutions moins précaires sont parfois accessibles aux Roms qui réussissent à obtenir un travail. Il existe des Centres d'Hébergements et de réinsertion sociale (CHRS) et des Centres d'hébergement d'urgence (CHU). Dans les deux cas, ils sont généralement saturés. Ce sont les systèmes intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui orientent les personnes vers ces structures d'accueil.

• Le village d'insertion¹⁸

Ces dispositifs spécifiques d'hébergement provisoire et temporaire ont été mis en place dans quelques rares communes à l'initiative de l'Etat et de municipalités volontaires pour la prise en charge de familles présentes sur leur territoire, en bidonville ou squat, souvent parallèlement à leur évacuation. Une sélection des personnes accueillies est généralement effectuée de manière très discutable par les pouvoirs publics, laissant surtout une grande majorité de personnes sans solution. Ces « villages » sont accompagnés d'une convention Mous (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) conclue entre la préfecture, la municipalité et une entreprise ou association d'insertion sociale, afin d'assurer un accompagnement et un suivi des familles accueillies. Elles sont ainsi prises en charge dans un habitat décent en vue d'un accès à l'emploi, avec une scolarisation des enfants et souvent des actions d'alphabétisation des adultes. Ces « villages » sont l'objet de nombreuses contestations, à la fois de la part des Roms et aussi des associations, en raison des conditions de sélection des familles lors de leur mise en œuvre et de règles de fonctionnement trop souvent très strictes et contraignantes, inacceptables dans les autres dispositifs d'insertion par le logement.

• Le logement de transition¹⁹

Par « logement de transition », il convient notamment d'entendre les logements des parcs privés et publics loués à certains organismes (associations déclarées et centres communaux d'action sociale) afin d'être sous-loués à titre temporaire à des personnes en difficulté, en application des articles L. 353-20 et L. 442-8-1 du Code de la construction et de l'habitation. La relation entre le propriétaire et l'occupant, grâce à l'intervention d'un tiers pouvant assurer les actions d'insertion et de suivi les plus adaptées à la situation du ménage, est ainsi sécurisée et permet une **transition vers le statut de locataire**. Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, dans un avis du 24 juin 2008, a d'ailleurs acté le fait qu'un logement de transition est un « **logement dans lequel l'occupant ne peut pas rester durablement car il a vocation à constituer une étape vers le logement de droit commun** » (Sénat - 2008-11-20 - Réponse ministérielle n° 02354).

• Système intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)

Le SIAO est une plateforme unique visant à **coordonner l'ensemble des acteurs locaux de l'hébergement et du logement**. Il a pour but de **favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion** et garantir la fluidité vers le logement grâce à une **coordination de partenaires** plus nombreux : CHRS, associations intervenant dans le logement, bailleurs et collectivités territoriales.

Il existe deux SIAO : le SIAO urgence et le SIAO insertion. Les orientations via le SIAO urgence devraient à terme pouvoir se faire par des bénévoles. En temps voulu, des formations seront dispensées aux bénévoles responsables et accompagnateurs identifiés.

Partenaires à contacter :

- Action pour l'insertion sociale pour le logement (Alpil) ;
- Fondation Abbé Pierre ;
- Emmaüs Coup de main ;
- 115juridique.org.

16 - circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/08/cir_35737.pdf

17 - www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers/lettre_de_mission_pm_20_septembre_2012-campements_illegaux.pdf

18 - www.reseau-terra.eu/article947.html

19 - www.senat.fr/questions/base/2007/qSEQ071102354.html