

N° 479

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mars 2017

## PROPOSITION DE LOI

***pour un droit au logement effectif et pour l'interdiction des expulsions sans relogement,***

PRÉSENTÉE

Par Mme Éliane ASSASSI, MM. Michel LE SCOUARNEC, Jean-Pierre BOSINO, Patrick ABATE, Mme Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Christian FAVIER, Thierry FOUCAUD, Mmes Brigitte GONTHIER-MAURIN, Gélita HOARAU, M. Pierre LAURENT, Mmes Christine PRUNAUD, Évelyne RIVOLLIÉ, MM. Bernard VERA et Dominique WATRIN,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Madame, Monsieur,

Le droit au logement est un droit universel reconnu par les traités internationaux et dans notre Constitution.

Ainsi, le droit au logement est codifié comme droit humain dans la **Déclaration universelle des droits de l'homme** de 1948 où il est stipulé que :

*« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le **logement**, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. » (article 25(1))*

Le **pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**, adopté à New York le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies, entré en vigueur le 3 janvier 1976 conformément aux dispositions contenues dans son article 27 suite à sa 36<sup>ème</sup> ratification par un État, reconnaît par son **article 11** que :

*« Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et **un logement** suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »*

Cette reconnaissance crée ainsi pour l'État une obligation de mise en œuvre effective, dans la mesure où **l'article 2** du même Pacte dispose que *« Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir [...] en vue d'assurer progressivement le plein exercice de tous les droits reconnus dans le présent Pacte. »*

Il est également stipulé aux **alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946**, texte à valeur constitutionnelle, que :

*« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.*

*« Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».*

**Le droit au logement est donc un droit fondamental dont l'État a contracté l'obligation juridique de garantir afin de respecter ses engagements internationaux.**

À ce titre, un arrêt du 16 décembre 2008 de la Cour de cassation a consacré l'effectivité du pacte international de 1966.

Il en résulte que l'État français a pris l'obligation qu'aucune famille ne soit privée de son logement faute d'un niveau de vie suffisant, et donc que, dans le respect de la séparation des pouvoirs, si une décision judiciaire d'expulsion est néanmoins prononcée, elle ne soit exécutée qu'en ayant pourvu au relogement décent de la famille expulsée.

### **1. Une politique publique du logement qui ne conduit pas à la garantie d'un droit fondamental mais à sa marchandisation**

La mise en œuvre de ce droit fondamental rencontre nombre de difficultés d'application, alors même que la grave crise économique et sociale que traverse notre pays le rend plus que jamais essentiel.

Selon les chiffres donnés chaque année par la fondation Abbé Pierre, ce sont 3,8 millions de personnes qui souffrent du mal logement en 2016 et 14,5 millions de personnes touchées à des degrés divers.

L'insuffisance de logements sociaux accessibles constitue, à ce titre, un obstacle majeur. Ce sont aujourd'hui près de deux millions de nos concitoyens qui sont en attente d'un logement social. Cette situation de pénurie de logements sociaux se vérifie tout particulièrement dans l'agglomération parisienne et la plupart des grandes agglomérations du pays où le secteur immobilier est de plus en plus tendu par la spéculation et la flambée des loyers qui fragilisent les opérations de construction et

notamment des constructions très sociales de type PLAI ( Prêt Locatif Aidé d'Intégration).

Cette difficulté de construction s'explique pour partie par le désengagement de l'État dans ce secteur et notamment par une baisse des dotations budgétaires, réduites loi de finances après loi de finances. Les aides à la pierre ont aujourd'hui atteint un niveau dramatiquement bas, de l'ordre de 200 millions dans le cadre de la loi de finances pour 2017. Elles n'apportent pas aux collectivités ni aux organismes acteurs du logement social les crédits nécessaires pour créer le nombre de logements en adéquation avec les demandes et les besoins.

Conjuguée à la baisse des dotations aux collectivités, cette politique de réduction de l'action publique entraîne de lourdes conséquences sur le niveau de la construction publique.

La récente création du fonds national des aides à la pierre n'a fait que masquer le désengagement de l'État qui n'est plus aujourd'hui le principal contributeur des aides à la pierre. Aujourd'hui, ce sont les bailleurs sociaux, et donc les locataires eux-mêmes, qui financent à titre principal la construction sociale.

L'intervention de l'État s'est, pour sa part centrée sur les dispositifs d'exonération fiscale pour les investisseurs privés, en faveur du logement intermédiaire, au détriment du financement du logement social. Les sénateurs du groupe Communiste Républicain et Citoyen (CRC) demandent depuis de nombreuses années la réorientation de l'argent public vers la construction publique afin de répondre à la demande sociale. Pour cette raison, ils estiment que les pouvoirs publics doivent, au travers des aides budgétaires, rendre possible l'engagement de construction de 200 000 logements sociaux par an. Ils souhaitent, pour financer cet effort, la suppression des niches fiscales.

Par ailleurs, ils estiment nécessaire la mobilisation de tous les outils légaux pour atteindre l'objectif d'un droit au logement pour tous, que ce soit par le biais des réquisitions de logements vacants ou par des incitations à la mobilisation du parc privé.

Parallèlement à ce désengagement de l'État, le décalage croissant entre le coût du logement et les revenus des ménages rend de plus en plus difficile l'accès au logement dans des conditions acceptables.

Selon l'Insee, l'écart se creuse entre capacité contributive des ménages et coût du logement. Entre 1996 et 2016, les prix à la

consommation ont augmenté de 31 %, les loyers des résidences principales de 46 %, le revenu disponible médian des ménages a, quant à lui, augmenté de 40 %. Les dépenses courantes de logement nettes d'aides personnelles représentaient en moyenne 17 % du budget des ménages en 1984 ; 21,4 % en 2009 et plus de 24 % en 2013. On voit donc bien que les familles ont de plus en plus de mal à assumer les dépenses liées au logement. Selon les chiffres annuels de la fondation, un effort financier excessif touche 5 732 000 personnes qui consacrent plus de 35 % de leurs revenus à leurs dépenses de logement, soit une augmentation de 44 % depuis 2006. Les ménages font de plus en plus l'impasse sur des besoins essentiels, et notamment sur les dépenses de chauffage. La précarité énergétique touche alors un nombre toujours croissant de familles privées du confort essentiel et donc en situation de mal logement, cette situation touche 3 558 000 personnes.

Malgré ces efforts démesurés voire excessifs des ménages pour honorer leurs loyers, le nombre de personnes en situation d'impayés reste trop important. 1 210 000 personnes sont menacées à une échéance plus ou moins longue d'une expulsion locative.

Il est donc plus que temps que l'État prenne ses responsabilités en matière de droit au logement, afin de réorienter la dépense publique vers une dépense utile et juste, permettant l'effort de construction nécessaire.

C'est à ce prix, et seulement à ce prix, que la crise actuelle du logement, qui conduit à des situations d'une grande indignité, pourra progressivement se résoudre.

## **2. Une réponse incomplète du DALO qu'il nous faut améliorer**

Alors que pour nombre d'acteurs du droit au logement, l'adoption de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (DALO) avait constitué une avancée pour le respect des engagements internationaux, beaucoup reste à faire.

Aujourd'hui, le DALO dont nous avons fêté cette année, les dix années d'existence, ne répond que partiellement à l'objectif de garantir le droit fondamental au logement, en restant encore très loin de cette obligation générale. En dix ans, ce nouveau droit a permis à 123 596 ménages de trouver un logement. Pour autant, ce nombre reste très insuffisant, lorsque l'on sait que les estimations de l'Insee auraient conduit à rendre éligibles 520 000 personnes.

Son application elle-même est considérablement déficitaire.

Ainsi, malgré la reconnaissance du « droit opposable » par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 précitée, les expulsions de locataires en difficultés, y compris ceux ayant été déclarés prioritaires par les commissions DALO, continuent d'être la règle, contrairement aux prescriptions internationales.

À ce titre, la France a d'ailleurs été condamnée en avril 2015 par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour ne pas avoir relogé une famille, malgré une décision de justice lui octroyant un logement, dans le cadre de la loi sur le droit au logement opposable (DALO).

En effet, la loi DALO a ouvert aux personnes menacées d'expulsion une voie de recours leur permettant de faire reconnaître leur droit à un relogement. Ainsi, de janvier 2008 à juin 2010, 15,6 % des recours déposés devant les commissions de médiation l'ont été pour ce motif. Lorsque la commission prend une décision favorable au demandeur, le préfet est tenu de faire en sorte qu'il reçoive une offre de logement adaptée à ses besoins et à ses capacités.

Cependant, le comité de suivi a constaté que des personnes désignées comme prioritaires ont été expulsées avec le concours de la force publique et ce, sans avoir reçu d'offre de relogement.

Pour répondre à cette situation, et pour répondre à une demande de 2009 du comité de suivi du DALO, la circulaire « Valls/Duflot » du 26 octobre 2012 a demandé aux préfets d'interrompre les procédures d'expulsion des personnes bénéficiaires du DALO, tant qu'une possibilité de relogement ne leur a pas été proposée.

Pour autant, cette circulaire est aujourd'hui mal appliquée. Ainsi, en 2015, 64 expulsions de bénéficiaires du droit au logement opposable menacés d'expulsion ont été réalisées. Cela représente une augmentation de 150 % par rapport à 2014 (31 expulsions en 2014). Seuls les dossiers signalés à la cellule de veille associée au Haut comité se trouvent comptabilisés, le nombre réel de personnes bénéficiaires du DALO expulsées étant sans doute bien plus important.

Les associations ont manifesté leur profonde inquiétude par rapport à cette situation. Et pour cette raison, les auteurs de cette proposition de loi préconisent de garantir par la loi l'interdiction des expulsions locatives pour les prioritaires DALO. L'État ne peut enfreindre le droit qu'il a lui-même édicté.

En effet, outre les souffrances humaines qu'engendrent toutes les expulsions, celles qui concernent des prioritaires « DALO » constituent un véritable dysfonctionnement de l'État, garant du droit au logement.

Cette situation a d'ailleurs conduit le Conseil d'État, dans son rapport annuel de 2009, à définir les droits dits opposables à l'État comme des droits fictifs.

À ces dysfonctionnements, le comité de suivi DALO, dans son dernier rapport, ajoute également la confusion des critères utilisés par les commissions de médiation pour désigner comme prioritaires certains ménages. Cela conduit à des situations très inégales selon les départements.

En effet, certaines commissions de médiation refusent de désigner comme prioritaires les ménages expulsés, tant que ceux-ci ne font pas l'objet d'une décision de concours de la force publique, d'autres examinent de manière extrêmement restrictive ce droit au regard de la faiblesse de l'offre de logement.

Cette situation est anormale, elle ne respecte pas la législation actuelle et conduit à la création de droits fictifs. Pour cette raison, les auteurs de cette proposition de loi préconisent une harmonisation des critères pris en compte par les commissions au travers d'une charte nationale.

### **3. La pratique des expulsions locatives sans relogement reste l'antithèse du droit au logement**

En effet, alors qu'il résulte des obligations internationales contractées, l'obligation pour l'État de faire en sorte qu'aucune personne ou sa famille ne soit privée de logement faute d'avoir les moyens d'un niveau de vie suffisant, les expulsions locatives sans logement continuent aujourd'hui d'être la règle.

De 1998 à 2008, les décisions de justice prononçant une expulsion à l'encontre des locataires ont augmenté de 48 % atteignant 105 271 jugements. Plus impressionnant encore, sur la même période, l'intervention effective de la force publique a augmenté de 132 %, atteignant 11 294 cas !

En 2015, ce sont 132 196 décisions de justice prononçant une expulsion qui ont été prises. Le nombre d'expulsions locatives avec le concours de la force publique a atteint son triste record, avec 14 363 expulsions, un chiffre en hausse de 33 % par rapport à 2006.



La défenseure des enfants n'a eu de cesse de dénoncer le caractère particulièrement traumatisant des expulsions locatives, surtout lorsqu'elles sont effectuées avec l'appui de la force publique, pour les enfants des familles concernées. Ces pratiques sont également lourdes de conséquences notamment en matière de santé des enfants.

La pratique inhumaine des expulsions locatives doit cesser dans notre pays.

Pour autant, il faut être clair : cesser les expulsions locatives sans relogement ne remet pas en cause le droit de propriété, puisque l'État a les moyens et les crédits nécessaires pour se substituer aux locataires défailants jusqu'à leur relogement en dédommageant les propriétaires. Ces moyens se révèlent d'ailleurs bien moins coûteux que les nuitées d'hôtel.

Il s'agit ainsi simplement d'une question de droit et de solidarité nationale. La France est un pays riche et les pouvoirs publics ne doivent plus tolérer qu'aucune famille ne soit jetée à la rue, parce qu'elle subit, alors qu'elle n'en est pas responsable, la crise économique et les aléas d'un système qui peut priver une famille des moyens de se loger suite à des accidents de la vie (perte du travail, accident, maladie...).

La création de la Garantie Universelle des Loyers (GUL), lors de l'examen de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), aurait pu être un outil pour lutter contre les expulsions locatives. La GUL aurait ainsi pu s'apparenter à un premier pas vers une sécurité sociale du logement que les auteurs de cette proposition de loi appellent de leurs vœux, à l'unisson de la Confédération Nationale du Logement et de la Fondation Abbé Pierre. Malheureusement, le Gouvernement l'a abandonnée, lui préférant l'instauration d'une assurance, non pas universelle, mais concernant des publics spécifiques. Les sénateurs du groupe CRC le regrettent d'autant plus qu'ils avaient fait adopter lors des débats parlementaires un amendement permettant à la GUL dans certaines situations d'effacer les dettes de loyers. Il convient alors de reposer la question d'une sécurité sociale du logement, de son financement notamment par l'État et de ses modalités d'application.

Le respect du droit au logement pour tous apparaît lacunaire. Face à cette situation, certains maires, se fondant sur les obligations internationales contractées par l'État, ont dans certains cas, utilisé leur pouvoir de police en prenant des arrêtés anti-expulsions considérant que de telles pratiques constituaient manifestement des troubles à l'ordre public.

Aujourd'hui, la jurisprudence conteste leur légalité. Nous proposons donc de reconnaître très clairement que toute autorité publique a qualité sur le territoire de son ressort pour s'assurer de la conduite à bonnes fins de la mise en œuvre effective de ce droit.

Un telle mesure s'imprègne de l'esprit de l'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui affirme : « *Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet.* » Ainsi, le droit au logement étant reconnu par ce texte international, nous considérons, qu'il est du devoir de toutes les institutions de l'État, de l'échelon local à l'échelon national, et de toute personne investie d'une mission publique, de veiller à la pleine application dudit principe, et plus concrètement à ce qu'aucune famille ne puisse faire l'objet d'une expulsion sans être assurée de jouir, dans la plus stricte continuité, d'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités, sauf à l'État à y pourvoir .

**Pour garantir un droit universel au logement effectif, nous proposons donc :**

Dans **l'article 1<sup>er</sup>** de cette proposition de loi, de reconnaître que toute autorité publique ait qualité sur le territoire de son ressort pour s'assurer de la conduite à bonnes fins de la mise en œuvre effective de ce droit ;

Dans un **article 2**, d'interdire le recours par le préfet à la force publique dans une procédure d'expulsion locative décidée en justice, lorsque la personne visée par cette procédure et qui ne serait pas en mesure d'accéder à un logement par ses propres moyens ou de s'y maintenir, n'a pas obtenu de proposition de relogement adapté à ses besoins et à ses capacités ;

Par **l'article 3**, de reprendre les préconisations formulées par le comité de suivi du DALO et suggérées par la circulaire de 2012, et ainsi d'interdire par la loi toute expulsion de personnes reconnues prioritaires par les commissions DALO ou dans l'attente d'une réponse à un dossier déposé devant cette commission.

Dans **l'article 4**, d'uniformiser l'appréciation des critères de priorité par les commissions de médiation. En effet, il existe de grandes disparités au niveau national, et certaines commissions de médiation sont tentées au regard de la faiblesse de l'offre de logements disponibles d'apprécier de plus en plus durement les critères de priorité, aboutissant ainsi à exclure des

personnes qui devraient relever du DALO. L'article préconise donc l'instauration d'une charte nationale.

Par **l'article 5**, de garantir l'équilibre financier de ces mesures.



## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① L'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation est complété un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Toute autorité publique a qualité sur le territoire de son ressort pour s'assurer de la conduite à bonnes fins de la mise en œuvre effective de ce droit. »

### Article 2

- ① Après l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, il est inséré un article L. 412-6-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 412-6-1.* – Aucun concours de la force publique ne peut être accordé lorsque la personne visée par la procédure d'expulsion locative mentionnée aux articles L. 412-1 à L. 412-6 et qui ne serait pas en mesure d'accéder à un logement par ses propres moyens ou de s'y maintenir, n'a pas obtenu de proposition de relogement adapté à ses besoins et à ses capacités. »

### Article 3

- ① Après l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, il est inséré un article L. 412-6-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 412-6-2* – Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu des articles L. 412-1 à L. 412-6, il doit être sursis à toute mesure d'expulsion lorsque la personne visée par cette procédure a fait une demande au titre de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, et est dans l'attente d'une réponse de la commission départementale de médiation.
- ③ « Lorsqu'une personne a été désignée comme prioritaire par la commission de médiation, aucun concours de la force publique ne doit être accordé avant qu'elle ait obtenu une offre de logement adaptée à ses besoins et à ses capacités. »

#### **Article 4**

- ① Après le quatrième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Afin de désigner les personnes qu'elles jugent prioritaires, la commission de médiation s'appuie sur une charte nationale précisant les critères de priorité et leur appréciation. Cette charte est proposée par le comité de suivi et validée par le ministre chargé du logement. »

#### **Article 5**

Les conséquences financières éventuelles découlant pour l'État de l'application des articles 1<sup>er</sup> à 4 de la présente loi sont compensées à due concurrence par le relèvement du barème prévu au I de l'article 885 U du code général des impôts.