

Présentation de l'institution

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'institution française de promotion et de protection des droits de l'homme, établie conformément aux Principes de Paris et accréditée de statut A auprès des Nations unies¹.

Créée en 1947, la CNCDH a un rôle de vigilance, de proposition, de suivi et de sensibilisation auprès du Gouvernement et du Parlement sur tous les sujets touchant aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Elle est dotée de plusieurs mandats, à savoir : le mandat de rapporteur national sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ; le mandat de rapporteur national sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains ; et le mandat d'évaluateur national des populations publiques en matière d'entreprises et de droits de l'homme.

Depuis 2007², la Commission est composée de 64 membres, représentants des principales organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine des droits de l'homme et du droit international humanitaire, mais également des membres des principales confédérations syndicales, représentants des religions et personnes choisies en raison de leur compétence reconnue dans ce domaine ou siégeant en qualité d'experts indépendants dans les instances internationales des droits de l'homme. Grâce à cette composition pluraliste et à son fonctionnement collégial, l'institution remplit sa mission en toute indépendance.

La Commission peut être saisie par le Gouvernement ou s'autosaisir sur toute question de portée générale relevant de son champ de compétence tant de portée nationale qu'internationale. Elle rend compte de ses positions à travers des avis, rapports, études et évaluations

Sur sa mandature actuelle (2015-2017), 32 avis ont été rendus. Ont été publiés deux rapports annuels sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, deux rapports sur les regards portés par les instances internationales sur les droits de l'homme en France ainsi qu'un rapport sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains.

Dans le cadre de son mandat international, la CNCDH interagit avec l'ensemble des organes des traités des Nations unies, concourant ainsi au contrôle des engagements internationaux de la France en matière de droits de l'homme. Elle agit par le biais de contributions écrites, d'auditions et de rencontres avec les experts des organes des traités.

¹ Cette accréditation atteste de la conformité de la CNCDH aux Principes de Paris. Ces Principes sont relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, consacrés par la Résolution n°48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies (20 décembre 1993).

² [Loi n°2007-292 du 5 mars 2007](#) relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme et [décret n°2007-1137 du 26 juillet 2007](#) relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Contribution de la CNCDH au prochain rapport thématique de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie et sur le droit à la non-discrimination à cet égard - Conception et mise en œuvre de stratégies de logement fondées sur les droits humains
6 octobre 2017

La CNCDH salue l'orientation choisie pour le prochain rapport de la Rapporteuse spéciale qui s'intéresse à l'approche fondée sur les droits de l'homme dans la conception et la mise en œuvre de stratégies de logement. La CNCDH est particulièrement attachée à cette approche qui irrigue l'ensemble de ses travaux. Elle adoptera très prochainement un avis sur cette question.

Les développements de la CNCDH sont essentiellement extraits de deux de ses avis récents consacrés à la question du logement à savoir : Avis « Logement : un droit pour tous ? » - Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement ; et l'Avis relatif au suivi des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels adressées à la France, et plus particulièrement dans la partie I.C). (p.11 et suivantes).

Ces deux avis seront transmis en annexe de cette contribution.

Reprenant l'ordre des questions

1) Comment les personnes sans abri et autres parties intéressées sont-elles incluses dans la conception et la mise en œuvre de stratégies de logement ?

Dans un avis récent³, la CNCDH mettait en avant le manque de place accordée aux personnes touchées par le sans-abrisme dans les politiques les concernant. Pour y remédier, elle appelait le Gouvernement à opéré un profond changement de paradigme dans la façon d'appréhender cette question. Elle recommande ainsi à l'Etat de développer la politique du « logement d'abord » qui, en plus de fournir une solution de logement durable aux personnes les plus fragiles et marginalisées, comprend un volet participatif conséquent. En effet, la personne est accompagnée et consultée tout du long de son parcours de réinsertion dans le logement.

Elle se réjouit ainsi que la « Stratégie logement » du Gouvernement⁴ prévoit la mise en place d'un plan « Logement d'abord » qui permettra d'accélérer la production de logements sociaux et très sociaux. Elle restera néanmoins attentive à ce que ce volet de la stratégie gouvernementale soit respectueux de l'approche fondée sur les droits de l'homme.

³ CNCDH, [Avis relatif au suivi des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels adressées à la France](#), Assemblée plénière du 6 juillet 2017.

⁴ La Stratégie gouvernementale prévoit la mise en œuvre du « Logement d'abord ! » avec un plan quinquennal, partenarial et coopératif avec les acteurs du secteur du logement et de l'hébergement. La priorité sera donnée au logement et la fluidification des dispositifs d'urgence, un accompagnement plus performant et adapté aux besoins, et une réduction réelle du nombre de sans-abri. Voir : Stratégie logement, p.27, Consultable sur : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2017.09.20_dp_strategie_logement.pdf.

2) Comment les divers besoins et situations des différents groupes de population, en particulier les plus marginalisés et exclus, sont-ils considérés, consultés et intégrés dans les stratégies ?

Dans un avis récent dédié au droit au logement⁵, la CNCDH a mis en évidence le bilan mitigé en matière de droit au logement qui ne tient pas tant au contenu des lois et des dispositifs mis en vigueur, mais plutôt à leur mise en œuvre hétérogène et partielle. Ces difficultés tiennent notamment d'un manque manifeste de prise en compte des populations directement concernées dans le processus d'élaboration des politiques publiques et dans les procédures d'accès au logement. Les demandeurs rencontrent souvent des difficultés face aux démarches, longues et complexes consistant à obtenir la reconnaissance du statut prioritaire DALO d'abord, un logement ensuite. Elles pourraient être facilitées par un accès à l'information et à un accompagnement ponctuel vers le droit au logement (y compris les voies de recours), qui fait malheureusement souvent défaut. Cela permettrait d'éviter qu'un dossier soit rejeté au motif qu'il est « incomplet » ou « non probant ».

En outre, les demandeurs sont parfois amenés à refuser le logement qui leur est proposé, car ils n'ont pas été suffisamment consultés en amont sur leurs besoins et sont réduits à attendre puis accepter ou décliner, la décision-proposition de la commission d'attribution. D'autres se voient proposer des logements volontairement inadaptés ou sont placés face à des injonctions illégales et inacceptables. Précisément, Les logiques d'attribution, trop administratives, peuvent s'avérer inadaptées à la volonté de ces derniers de maîtriser leur projet résidentiel.

La CNCDH a formulé plusieurs recommandations extrêmement concrètes en vue, notamment, de mieux encadrer ces pratiques et d'accroître la prise en compte des personnes concernées dans les procédures d'accès au logement et, au-delà, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques afférentes⁶.

Bien qu'il convient de saluer les efforts fournis en matière de concertation dans le cadre de l'élaboration de la « Stratégie logement du Gouvernement », la CNCDH constate qu'elle ne s'est pas faite directement avec les personnes concernées. Seuls les acteurs du logement et de l'hébergement ont pris part à cette consultation. Le Gouvernement a ainsi manqué une occasion de faire application de l'approche fondée sur les droits de l'homme telle qu'entendue par les Nations unies et la CNCDH, à savoir une approche permettant de renforcer les capacités des détenteurs de droits à faire valoir leurs revendications.

Dans cette optique, la CNCDH tient à souligner l'existence du 8^{ème} collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) qui réunit des personnes en situation de pauvreté et de précarité. Cette bonne pratique constatée dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pourrait être utilement transposée à la question du droit au logement. Une autre bonne pratique réside dans l'Université populaire « Logement un droit pour tous ? » que la CNCDH a organisée, conjointement avec l'association ATD Quart Monde. Cet événement a été un lieu de dialogue et de formation réciproque entre des adultes vivant en grande précarité et d'autres citoyens qui s'engagent à leurs côtés.

3) Comment sont coordonnées ou intégrés les rôles des différents niveaux de gouvernement et d'autres autorités ?

⁵ CNCDH, Avis « Logement : un droit pour tous ? » - Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement, Assemblée plénière du 16 juin 2016.

⁶ CNCDH, [Avis « Logement : un droit pour tous ? » - Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement](#), Assemblée plénière du 16 juin 2016.

Le besoin d'une meilleure gouvernance de la politique du logement en France est crucial. Pour la CNCDH, il est incontestable que les politiques en matière de droit au logement ne peuvent s'entendre sans un investissement des pouvoirs publics et la mobilisation de moyens politiques, techniques et financiers à la hauteur des enjeux. Cependant, on observe en France un flou total entre un pilotage « hors-sol » de l'Etat qui fixe des orientations nationales et une politique micro-locale influencée par les acteurs et autorités locaux. Cette superposition instable de compétences nuit aux capacités d'action, et, par-là, à l'effectivité des mesures adoptées.

Aussi, pour une meilleure lisibilité des niveaux de gouvernance en matière de droit au logement, la CNCDH recommande de 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 et en transférant aux intercommunalités les compétences et les outils qui y sont liés. Ce besoin est d'autant plus important dans le cadre de la mise en œuvre à venir de la « Stratégie logement » du Gouvernement, qui ne semble pas prévoir les modalités de son application à l'échelle locale.

4) Quels objectifs et échéances ont été fixés ? Ont-ils été atteints ?

Le Gouvernement nouvellement installé à dévoiler tout récemment sa « Stratégie logement »⁷ qui repose sur trois piliers, à savoir : construire plus, mieux et moins cher ; répondre aux besoins de chacun ; et améliorer le cadre de vie.

Cependant, cette Stratégie comporte des objectifs minimalistes, très peu engageants et qui plus est sans aucune temporalité. On peut aussi craindre que les effets sur les courts, moyens et longs termes ne rencontreront pas les effets escomptés.

6) Quels rôles ont été assignés aux autorités indépendantes telles que les Institutions nationales des droits de l'homme ou les médiateurs ?

En France, aucun rôle particulier n'a été assigné à la Commission nationale consultative des droits de l'homme en matière de droit au logement. L'avis très étayé qu'elle a rendu en juin 2016 était une auto-saisine.

7) Comment l'accès à la justice pour les demandeurs du droit au logement a été assuré dans la législation ou autrement ?

En France, la justiciabilité du droit au logement a été prévue pour les personnes en situation de vulnérabilité avec la loi sur le droit au logement opposable (DALO), en permettant de reloger les ménages en difficulté et de révéler les besoins les plus urgents en matière de logement.

Toutefois, la CNCDH a constaté de nombreux dysfonctionnements dans l'application de la procédure et une absence préjudiciable de la prise en compte de la parole des personnes directement concernées. La CNCDH recommande alors, selon l'approche fondée sur les droits de l'homme, que les représentants d'associations de locataires ou de mal-logés afin que les voix des personnes intéressées puisse être étendues et prises en compte. De manière plus ambitieuse, la CNCDH encourage l'Etat à

⁷ Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires et Julien Denormandie, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la Cohésion des territoires, ont présenté la stratégie "Logement" du Gouvernement, le 20 septembre 2017. Pour consulter la Stratégie : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2017.09.20_dp_strategie_logement.pdf.

expérimenter une procédure de débat contradictoire dans les contentieux DALO afin que le requérant puisse s'exprimer au cours de l'examen de sa situation⁸.

Malgré les problèmes constatés dans le cadre de la procédure DALO, il est regrettable qu'aucune mesure de la nouvelle Stratégie logement du Gouvernement ne soit consacrée à cette question, et encore moins à la place des personnes dans les contentieux les concernant.

8) Quelles nouvelles initiatives ou approches sont envisagées dans le cadre de la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes et de la cible 11 des ODS, notamment concernant la cible 11.1. ?

Au-delà de la Stratégie précitée, aucune nouvelle autre initiative ou approche n'est envisagée en France dans le cadre de la mise en œuvre du Nouveau programme pour les villes, ni même pour la cible 11.1 des Objectifs de développement durable.

⁸ [Avis « Logement : un droit pour tous ? » - Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement](#), Assemblée plénière du 16 juin 2016, p.8 ; CNCDH, [Avis relatif au suivi des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels adressées à la France](#), Assemblée plénière du 6 juillet 2017, p.14 et s.