



12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS
tel 01 48 05 47 88
fax 01 47 00 16 05
mail : contact@syndicat-magistrature.org
site : www.syndicat-magistrature.org
twitter : @SMagistrature

Paris, le 22 mars 2019

Visite de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies
Observations sur le droit à un logement convenable en France

L'accès au droit et à la justice en France

Les affaires relatives au logement d'une personne physique relevaient jusqu'à récemment de la compétence d'une juridiction judiciaire spécialisée: le tribunal d'instance. Cette juridiction avait la spécificité d'être de plus petite taille que les tribunaux de première instance de droit commun (les tribunaux de grande instance), d'être mieux répartis sur le territoire (ils étaient plus nombreux) et d'appliquer une procédure facilitant l'accès au droit et à la justice, que ce soit dans les possibilités de saisir cette juridiction (par déclaration au greffe, gratuite, jusqu'à un certain montant) que dans celles de se défendre devant elle (pas d'avocat obligatoire). Cette juridiction avait également la spécificité d'être compétente notamment dans les matières où il existe un déséquilibre socio-économique entre les parties (bailleur/locataire, emprunteur/organisme de crédit). Les affaires relatives au logement d'une personne physique relevaient donc jusqu'à récemment de la compétence d'une juridiction judiciaire spécialisée: le tribunal d'instance.

Néanmoins, cette juridiction a été supprimée par la loi de programmation pour la justice adoptée en février 2019. En conséquence, il y a fort à craindre pour l'accès au droit en matière de droit à un logement convenable. En effet, ces juridictions connaissaient notamment des demandes de mise en conformité de logement indécents et leur saisine sera désormais plus difficile: certains tribunaux en tant que sites judiciaires vont disparaître pour être absorbés par le tribunal de première instance, et les autres deviennent des « chambres détachées ». Cette qualité de

chambre détachée ne garantit pas sa pérennité qui dépendra d'impératifs gestionnaires et lui fait perdre toute l'autonomie dont elle disposait en tant que juridiction à part entière, notamment l'affectation spécifique du greffe et des magistrats, et donc la compétence particulière en la matière de ces personnels.

Il est en outre fort probable qu'à l'instar de la création du tribunal d'instance de Paris, qui a occasionné la suppression de 38 postes de fonctionnaires et de 12 postes de magistrats (par la fusion de 20 tribunaux d'instance en un seul), ces fusions, décidées pour des motifs purement gestionnaires, impliquent une diminution du nombre de magistrats et fonctionnaires.

La réglementation relative aux expulsions forcées ordonnées par le juge judiciaire

Tous les occupants de locaux d'habitation ne dépendent pas du même régime juridique: la majorité des locataires relèvent de la loi de 1989 relative aux baux d'habitation. Cette loi prévoit un dispositif spécifique de protection du locataire en cas d'impayés de loyers lorsque celui-ci est assigné devant le tribunal: en principe en cas d'impayés non régularisés après un certain délai et une mise en demeure par un huissier de justice, le bail est résilié automatiquement. Néanmoins, le juge peut, même d'office, accorder au locataire des délais de paiement qui suspendent cette résiliation, et rétablissent le contrat de location si ces délais sont respectés. Cette possibilité donnée au juge est au coeur du dispositif de prévention des expulsions locatives. Elle s'applique même d'office c'est-à-dire lorsque le locataire ne comparait pas à l'audience.

Ce dispositif comporte également l'intervention d'un organisme de prévention des expulsions, la CCAPEX, à compétence départementale, qui permet de mandater des travailleurs sociaux pour rencontrer le locataire en difficulté et recueillir des renseignements à son sujet à destination du juge. Cette intervention sociale peut aussi permettre de mettre en place des aides publiques ou de régulariser des situations sociales difficiles. Toutefois, il existe une inégalité quantitative et qualitative sur le territoire de ce recueil de renseignements qui dépend de la présence et des moyens des services sociaux (publics ou associatifs) d'un territoire. En outre, l'absence de cette fiche de renseignements ne fait pas obstacle à ce que l'affaire soit retenue devant le tribunal.

Une difficulté est que ce dispositif d'octroi de délais de paiement par le juge relève de son appréciation et que tous les juges ne s'en saisissent pas. En effet, il n'est pas dans la tradition de droit civil français que le juge rende une décision (l'octroi de délais de paiement) en l'absence de demande en ce sens et donc en l'absence de comparution du locataire ; dès lors, bien que cette possibilité soit prévue expressément par la loi, certains juges ne l'applique pas.

De même une disposition de droit civil empêchant l'expulsion d'un locataire lorsque le logement n'est pas conforme aux obligations de décence est peu connue et peu appliquée notamment par considération pour les intérêts du bailleur.

L'absence de connaissance et de pouvoir sur le relogement éventuel d'occupants expulsés par le juge peut également expliquer ces décisions. Ainsi, lorsqu'un juge ordonne une expulsion mais accorde des délais aux occupants pour quitter les lieux afin de permettre un accompagnement de ces personnes, il n'a aucun moyen de contrôler que pendant ce délai tout est mis en œuvre pour assurer ce relogement. Il ne peut pas non plus enjoindre les pouvoirs publics à reloger les personnes expulsées, ne disposant pas de pouvoirs en ce sens.

Il existe en France un « droit au logement opposable », mais même lorsqu'il est reconnu, et que l'Etat est condamné à reloger une personne, cette condamnation n'est pas toujours assortie d'une astreinte et en tout état de cause elle n'est pas exécutée dans des délais raisonnables.

En outre, tous les occupants de logement ne sont pas soumis aux dispositions précitées. Notamment les occupants de foyers logement (objets de contrats comportant outre l'occupation d'une chambre ou d'un appartement des services divers), les résidences étudiantes, les foyers d'urgence. En pratique les occupants dont les contrats relèvent du juge judiciaire bénéficient parfois d'une application extensive des dispositions précitées, mais certains comme les occupants de résidence étudiantes relèvent de la juridiction administrative où les règles de procédure et la jurisprudence sont très différentes.

La France a été condamnée par deux décisions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (WINTERSTEIN et autres c. FRANCE 17 octobre 2013) pour violation de l'article 8 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme qui consacre le droit au respect de la vie privée et familiale, et que toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit doit être prévue par la loi et être nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Dans cette affaire d'expulsion d'un terrain, les requérants n'avaient pas bénéficié, dans le cadre de la procédure d'expulsion, d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence conforme aux exigences de l'article 8. En outre, il y a également violation de cet article pour ceux des requérants qui avaient demandé un relogement sur des terrains familiaux, en raison de l'absence de prise en compte suffisante de leurs besoins.

Cette jurisprudence et le contrôle de proportionnalité entre l'ingérence que constitue l'expulsion ordonnée vis à vis du droit au respect de sa vie privée et familiale n'est pas encore appliquée de façon uniforme par les juges français.

L'expulsion dans l'ordre administratif et la concurrence de deux ordres de juridiction préjudiciable aux populations les plus vulnérables

L'expulsion d'occupants, locataires peut être prononcée soit par décision du juge judiciaire, en cas de rupture du contrat, soit par décision administrative, notamment en cas de « péril », situation dangereuse pour les occupants.

Lorsqu'un logement n'est pas convenable, il peut être qualifié d'indécent ou insalubre, qui sont des catégories juridiques différentes ouvrant des droits différents pour les occupants. Seuls l'insalubrité et le péril (danger pour les personnes reconnu par décision administrative) ouvrent droit pour les occupants des immeubles concernés à un relogement impératif, c'est la raison pour laquelle ces procédures peuvent être privilégiées. Cette différence de voies de droit constitue une inégalité entre les victimes d'un logement non convenable.

Par ailleurs, la concurrence de deux ordres de juridiction, ordre judiciaire et ordre administratif peut conduire à des décisions contradictoires pour une même situation. La juridiction administrative est compétente lorsqu'une administration ou l'État est en cause dans une affaire.

Un exemple récent illustre cette contradiction : sur la commune de Bobigny (département de la Seine Saint Denis, limitrophe de Paris), des personnes de la communauté Rom et d'autres populations précaires vivaient depuis plusieurs années sur un terrain dont était propriétaire la commune. Le 26 octobre 2018 le maire de la commune a rendu une décision d'évacuation du terrain (terme administratif de l'expulsion) pour des motifs de danger grave et imminent. Un recours en suspension de cette décision a été rejeté par le tribunal administratif (compétent pour contester une décision de l'administration) le 8 décembre 2018. En janvier 2019, le tribunal de grande instance (juge judiciaire) saisi par le nouveau propriétaire du terrain a rendu une décision ordonnant l'expulsion des occupants du terrain mais en leur accordant un délai de 17 mois pour l'exécuter. Le 13 février suivant le Conseil d'Etat annule l'ordonnance du tribunal administratif refusant de suspendre l'arrêté du maire.

On peut voir dans cet exemple l'enchevêtrement des procédures et des décisions qui, sans porter nécessairement sur les mêmes questions juridiques (le danger pour les occupants ou les riverains, le droit de propriété), portent néanmoins toutes sur le maintien ou non dans certains lieux de personnes souvent particulièrement vulnérables et peuvent se contredire quant à leur expulsion ou non. Cette particularité du système judiciaire français porte éminemment atteinte aux droits des personnes à un logement convenable et au respect de leur vie privée et familiale.

Par ailleurs, dans le contexte du manque de structure d'accueil pour les migrants, les organisations de défense des droits des étrangers ont constaté et dénoncé les pratiques d'expulsions ordonnées par l'autorité administrative (Le Préfet, représentant de l'Etat dans le département) sans fondement juridique. Cette pratique a récemment été condamnée par un tribunal administratif (TA de Lille, 12 mars 2019) qui a déclaré illégale l'évacuation d'un campement de migrants situé à Grande Synthe.