

Contribution de la Commission nationale consultative des droits de l'homme au questionnaire du Rapporteur spécial sur le logement convenable

Veillez fournir, dans la mesure du possible, tous indicateurs statistiques concernant la santé, la mortalité et la morbidité comme conséquence d'un logement précaire et du sans-abrisme dans votre pays, ventilés selon le sexe, la race, le statut d'immigration, l'âge et le handicap, ou d'autres motifs. Veuillez également fournir des références à toute documentation (écrite, visuelle ou autre) faisant état d'expériences vécues qui se cachent derrière ces chiffres.

La qualification du mal-logement reste sujette à débat et les données statistiques à la disposition du monde scientifique ne permettent pas d'analyser aisément toutes les formes prises par ce dernier. Il se caractérise principalement par l'absence de choix de la part des ménages privés d'un domicile ou contraints de vivre dans un logement ne répondant pas à leurs besoins. Le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre¹ est à ce jour l'outil le plus abouti pour appréhender l'état du mal-logement en France métropolitaine. Il tente de prendre en compte l'ensemble de ses manifestations par l'utilisation de très nombreux indicateurs : l'absence de domicile personnel, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés pour accéder à un logement, pour s'y maintenir et, enfin, le blocage des parcours résidentiels.

Les indicateurs pertinents concernant la santé, la mortalité et la morbidité comme conséquence d'un logement précaire et du sans-abrisme varient selon l'objet des études s'y attachant. Les études nationales produites par l'Institut national de la statistique et des études économiques ont intégré des questions portant sur ces impacts², mais ces éclairages restent partiels.

Le dernier rapport annuel sur l'état du mal logement en France de la Fondation Abbé Pierre consacre un chapitre entier à l'étude du lien entre santé et mal logement et produit une analyse exhaustive de l'ensemble du savoir disponible aujourd'hui en France.

L'espérance de vie des personnes sans abri est le premier indicateur d'une santé dégradée. A ce titre, le collectif les Morts de la Rue rend un rapport annuel sur la mortalité des sans domicile fixe³. En 2015 la moyenne d'âge au décès est de 49 ans chez les personnes sans domicile, contre 77 ans au sein de la population générale.

Les conséquences du sans-abrisme sur la santé sont également examinées dans le cadre d'enquêtes épidémiologiques, qui utilisent divers indicateurs tels que des indicateurs de santé perçue, de santé fonctionnelle et maladies chroniques déclarées ou des indicateurs de comportements (nutrition, consommation d'alcool, de tabac, etc.)⁴. Bien que la

¹ Fondation Abbé Pierre, 21^{ème} rapport annuel sur l'état du mal logement en France, 2016 (http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/letat_du_mal_logement_en_france_-_21e_rapport_2016.pdf)

² Institut national des statistiques et des études économiques (Insee), Enquête Sans-domicile, 2012 ; Enquête nationale sur la santé, 2012 ; Enquête nationale logement, 2013

³ Collectif les morts de la rue, Etude « Dénombrer et Décrire la mortalité des personnes sans domicile fixe en 2014 », novembre 2015 (http://www.mortsdelarue.org/IMG/pdf/Rapport_Denombrer_Decrire_decès_2014.pdf)

⁴ Le rapport 2015 de l'observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins sans Frontières recense les pathologies les plus fréquentes des personnes à la rue rencontrées dans les Centres d'accueil, de

population des sans-domicile présente une structure par âge plutôt jeune (40 ans en moyenne), seule 1 personne sans domicile sur 2 (55%) perçoit son état de santé comme « bon » ou « très bon » (1) tandis qu'elles sont 22% à le juger « assez bon » et 23% « mauvais » ou « très mauvais »⁵.

D'autres études, portant plus généralement sur le coût social du logement, consacrent également une partie de leurs développements aux impacts sur la santé⁶. Les personnes vivant dans un logement « Difficile à chauffer » sont 5,3 % à déclarer un état de santé dégradé contre 3,1 % pour les ménages résidant dans un logement correctement chauffé. Il en est de même pour ce qui est de l'humidité (5,3 % contre 3,3 %)⁷. Elles ont pu notamment s'intéresser à des indicateurs d'accès aux soins, comme le taux de renoncement aux soins. Ces études présentent l'intérêt de ventiler leurs résultats selon un grand nombre de critères, orientés en vue de souligner les inégalités sociales.

S'agissant de l'évaluation des conséquences du mal logement et de ses composantes sur la santé, des enquêtes menées par les acteurs du logement qui se réfèrent aux normes réglementaires de salubrité dans le logement peuvent également apporter un éclairage intéressant⁸.

Enfin, certaines études se sont concentrées sur des indicateurs de santé portant sur la survenue ou la gravité de problèmes de santé spécifiques qui ont été construits pour chacun des objectifs correspondants, à propos du saturnisme⁹, ou, plus récemment, de la précarité énergétique¹⁰. D'après l'INSEE, près de cinq millions de ménages se sont ainsi plaints d'avoir eu froid en 2013¹¹.

Veillez-vous référer aux dispositions de la constitution ou des législations sur les droits de l'homme qui garantissent le droit à la vie et expliquer si elles s'appliquent à des circonstances où le sans-abrisme ou le logement précaire affectent la santé, la sécurité ou mettent en péril la vie des personnes. Veuillez expliquer également si des obligations positives des gouvernements ont été reconnues dans ce contexte. Veuillez fournir, si disponible, des références pour toutes affaires ou initiatives pertinentes.

soins et d'orientation (CASO). (<http://old.medecinsdumonde.org/gb/In-France/Journee-internationale-du-refus-de-la-misere-Medecins-du-Monde-publie-son-rapport-2015>)

⁵ Bulletin épidémiologique hebdomadaire "Mortalité et conditions de vie des populations sans domicile", 2015 (http://www.invs.sante.fr/beh/2015/36-37/pdf/2015_36-37.pdf)

⁶ Haut Conseil de la Santé Publique (HSCP), les inégalités sociales de santé : sortir de la fatalité , 2009 (<http://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=113>) ; Fors - Recherche sociale, « les coûts sociaux du mal logement », revue Recherche sociale n°204, octobre-décembre 2012 (<http://www.fors-rs.com/revue/les-couts-sociaux-du-mal-logement/>) ; Credoc, les dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population, Cahiers de recherche n°C281 - Décembre 2011 (<http://www.credoc.fr/publications/abstract.php?ref=C281>)

⁷ ONPES et OFCE, Rapport « La mesure du coût économique et social du mal logement », 18 novembre 2015 (<https://onpes.gouv.fr/La-mesure-du-cout-économique-et.html>)

⁸ Anne Le Bail, Vincent Bricaud, Allain Mellet, sous la coordination d'Eric Malavergne, « Prendre en compte le risque santé dans l'habitat existant, repères et outils d'intervention », cahier pratique de la Fédération des PACT, 2010. (https://www.soliha.fr/wp-content/uploads/2015/04/soliha_guide_habitat-sante.pdf)

⁹ ETCHEVERS (A), BRETIN (P), LE TERTRE (A), LECOFFRE (C), Enquête Saturn-Inf « Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-2009 », 2013. (<http://www.invs.sante.fr/Publications-et-outils/Rapports-et-syntheses/Environnement-et-sante/2013/Impregnation-des-enfants-francais-par-le-plomb-en-2008-2009>)

En 2009, la mission saturnisme menée dans le Val-de-Marne a élargi son champ d'intervention, aux conséquences de l'habitat insalubre sur la santé. (https://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_observatoire_MdM_2010.pdf).

¹⁰ Insee, Enquête Nationale Logement, 2013 ;

Voir aussi Fondation Abbé Pierre, « Liens entre précarité énergétique et santé : analyse conjointe des enquêtes réalisées dans l'Hérault et le Douaisis », novembre 2013 (http://www.fondation-abbepierre.fr/sites/default/files/content-files/files/rapport_prekarite_energetique_sante_conjoint_vf.pdf) ;

« Quand c'est le logement qui rend malade. Précarité énergétique et santé. Actes du colloque au CESE », décembre 2013. (http://www.fondation-abbepierre.fr/sites/default/files/content-files/files/quand_cest_le_logement_qui_rend_malade_-_cahier_du_logement.pdf)

¹¹ INSEE, Enquête Nationale Logement, 2013.

Le droit à la vie, tel qu'il est défini dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait partie du bloc de constitutionnalité dans toutes ses accointances.

Le droit à la sûreté est consacré tant par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (article 2) que par l'article 66-1 de la Constitution de 1958 qui dispose que « Nul ne peut être condamné à la peine de mort ».

S'agissant du droit à la santé, inscrit à l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, le Conseil Constitutionnel reconnaît, dans une décision de 1975¹², sa valeur constitutionnelle en qualité de principe particulièrement nécessaire à notre temps.

S'agissant du principe de dignité humaine, le Conseil, dans une décision de 1994¹³, a déclaré que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine est un principe à valeur constitutionnelle, auquel il rattache un certain nombre de principes à valeur législative, parmi lesquels le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie : « Est ainsi établi un lien direct entre la dignité de la personne humaine et le droit au respect de la vie »¹⁴.

Au plan de la législation nationale, c'est par la loi n°94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain (1), que l'article 16 du Code civil affirme que : « la loi (...) garantit le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie. ».

En s'appuyant plus largement sur les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ainsi que sur le principe de dignité humaine, le Conseil constitutionnel a consacré, dans une décision de 1995, la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent en tant qu'objectif à valeur constitutionnel¹⁵. Il peut être invoqué par tout citoyen à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité¹⁶.

Le corpus législatif français permet en théorie d'en assurer la mise en œuvre effective¹⁷.

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)* permet ainsi aux personnes mal logées de faire valoir leur droit à un logement (ou un hébergement¹⁸) digne devant un juge. Elle fait peser sur l'Etat, non plus seulement une *obligation de moyens*, mais une *obligation de résultat*.

La CNCDH, dans son avis du 16 juin 2016, appelle à renforcer l'effectivité de la législation relative au droit au logement et à l'hébergement, dont les résultats sont insuffisants et

¹² Conseil constitutionnel, décision n°74-54 DC du 15 janvier 1975 « loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse ». Le droit à la santé est également consacré au plan de la législation nationale par l'article L1110-1 du code de la santé publique.

¹³ Conseil constitutionnel, décision n°94-132 du 27 juillet 1994 relative aux lois bioéthiques.

¹⁴ Bertrand MATHIEU, « La vie en droit constitutionnel comparé. Eléments de réflexion sur un droit incertain », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 50 n°4, octobre-décembre 1998. pp. 1031 - 1053 (http://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1998_num_50_4_1043)

¹⁵ Le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision n°94-359 du 19 janvier 1995 concernant la loi n°95-4 relative à la diversité de l'habitat, puis dans sa décision n°98-403 DC du 29 juillet 1998 relative à la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnel ».

¹⁶ Conseil constitutionnel, décision n°2011-169 QPC du 30 septembre 2011.

¹⁷ L'accès au logement est reconnu par la loi comme un droit fondamental depuis 1982 (Loi n° 82-526 *relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs*), ce qui a ensuite été réaffirmé par les lois « Mermaz » en 1989 (Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 *tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*) « Besson » en 1990 (Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 *visant la mise en œuvre du droit au logement dont l'article premier dispose que "garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation"*).

¹⁸ Conseil d'Etat, ordonnance n°356456 du 10 février 2012, par laquelle le droit à l'hébergement est consacré en tant que nouvelle liberté fondamentale. L'Etat se voit opposer une obligation de moyen : « il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne reconnue sans abri qui se trouve dans une situation de détresse médicale, psychique et sociale. ».

inégaux¹⁹. Le droit au logement opposable, mal connu et peu accessible, voit son effectivité reposer essentiellement sur le secteur associatif²⁰.

Aussi, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'appeler à une mobilisation globale pour le logement, en interpellant la société civile, les élus locaux et les bailleurs et en mobilisant des moyens politiques, législatifs et budgétaires à la hauteur des enjeux.

Il convient de préciser que le droit à la vie est inscrit à l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, dont la France est signataire²¹. Les Etats ont non seulement le devoir de s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi celui de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction. Ces obligations positives ont pu être rappelées dans l'affaire Oneryildiz c. Turquie, qui consacre le droit à la vie en matière environnementale et s'applique plus spécifiquement aux bidonvilles.²²

Veillez expliquer si les tribunaux ou les organes des droits de l'homme dans votre État ont reconnu l'effet disproportionné du sans-abrisme et du logement précaire sur des groupes particuliers (comme les personnes handicapées, les peuples autochtones, les femmes victimes de violence, etc.) comme un problème de discrimination et dans quelles circonstances. Veillez fournir, si elles sont disponibles, des références pour toutes affaires pertinentes ou autres exemples.

La CNCDH tient à signaler que l'Assemblée nationale, le 14 juin 2016, a intégré dans le code pénal le motif de précarité sociale comme vingt et unième critère de discrimination de l'article 225-1.

Les tribunaux français ont déjà eu l'occasion de se prononcer sur des cas précis de discrimination dans l'accès et le maintien dans le logement. A titre d'illustration, dans un arrêt du 28 novembre 2006²³, la Cour de cassation confirme la condamnation d'un maire pour complicité de discrimination par refus de fourniture d'un bien en raison de l'origine ou de l'appartenance à une ethnie, sur le fondement de l'article 225-2 alinéa 1 du code pénal. Le tribunal de grande instance de Saint-Etienne a rendu, le 3 février 2009, un jugement condamnant l'office HLM de Saint-Etienne pour délit de discrimination prévu par l'article 225-2-4 du code pénal²⁴.

Toutefois, la CNCDH souligne les difficultés d'identification des discriminations au logement. Au-delà de quelques études ponctuelles, il n'existe pas d'outil permettant de mesurer finement les discriminations dans l'accès au logement, ce qui est susceptible d'entraîner un déni des processus discriminatoires à l'œuvre.

Par ailleurs, la CNCDH s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur les discriminations à l'égard de groupes spécifiques, notamment dans l'accès au logement. Dans un avis du 22 mars 2012, elle dénonce l'absence d'une prise en compte suffisante des besoins spécifiques des gens du voyage²⁵, tant par les collectivités territoriales que par l'Etat, ce

¹⁹ DHUP et Comité de suivi du DALO, « La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des préjugés et des stéréotypes », 2013.

²⁰ Comité de suivi du DALO, Le bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014, 10^{ème} rapport, 2016

²¹ Par la loi n°73-1227 du 31 décembre 1973, le gouvernement français est autorisé à ratifier la Convention et ses Protocoles n° I, II, III, IV.

²² Cour européenne des droits de l'homme, anc. 1^{ère} section, 18 juin 2002.

²³ Crim, 28 novembre 2006, n°06-81.060. En l'espèce, le maire avait été condamné par les juges du fond pour avoir exercé des pressions sur une habitante de sa commune afin de la dissuader de vendre un terrain à une personne appartenant à la communauté des gens du voyage.

²⁴ TGI de Saint Etienne, jugement n°304/09 du 3 février 2009. L'organisme enregistré illégalement l'origine ethnique de ses locataires et demandeurs de logement afin de tenir compte de cette variable dans les attributions dans un objectif de mixité sociale.

²⁵ CNCDH, 22 mars 2012, Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales.

qui les pénalise gravement dans leur accès aux soins²⁶. Dans ce même avis, la CNCDH considère que les discriminations dans l'accès à la santé dont peuvent être victimes les roms résultent en partie des conditions d'hébergement difficiles dans lesquelles ils vivent. La CNCDH appelle à l'accès au droit commun des populations vivant en bidonville, qui nécessite la mise en place de solutions dignes et pérennes²⁷. Plus récemment, la CNCDH a dénoncé les conditions de vie extrêmes et indignes des migrants dans les bidonvilles du Calais, notamment la « jungle » de Calais²⁸ et le camp du Basroch²⁹, qui sont des facteurs déclenchant de maladies infectieuses et des facteurs aggravants de pathologies.

Enfin et surtout, la CNCDH s'est saisie, dans un avis rendu le 16 juin 2016³⁰, de la problématique de l'accès au logement, en portant une attention particulière aux facteurs de discrimination, aux mécanismes d'exclusion, ainsi qu'aux divers blocages susceptibles de nuire à l'accès effectif au droit au logement, surtout s'agissant des personnes vulnérables qui sont les premières victimes de la crise du logement en France. L'ensemble des recommandations qu'elle formule vise à accroître l'effectivité du droit en vigueur et à permettre à tous d'accéder à un logement digne et pérenne.

²⁶ Elle se fait l'écho, en ce sens, des critiques exprimées par le Comité européen des droits sociaux et de l'ECRI : ECRI, Rapport sur la France (4ème cycle de monitoring), 29 avril 2010, CRI(2010)16, § 97 ; CEDR c. France (19 octobre 2009), § 40.

²⁷ CNCDH, 20 novembre 2014, Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles.

²⁸ CNCDH, 2 juillet 2015, Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calais.

²⁹ CNCDH, 26 mai 2016, Avis sur la situation des migrants à Grande Synthe.

³⁰ CNCDH, Avis du 16 juin 2016, Logement : un droit au logement pour tous ? *Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement*.