

MISSION PERMANENTE DE LA FRANCE

AUPRÈS DE L'OFFICE DES NATIONS UNIES  
À GENÈVE

36, ROUTE DE PREGNY  
1292 CHAMBÉSY

RT/cd  
N° 278

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève présente ses compliments au Haut Commissariat aux droits de l'Homme et a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint la réponse Du Gouvernement français au questionnaire des Nations Unies transmis par la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable en vue de l'élaboration d'une étude sur la « sécurité de l'occupation ou la sécurité de la tenure pour les citadins pauvres et les plus vulnérables ».

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève saisit cette occasion pour renouveler au Haut Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération./.



Genève, le 5 juin 2013

**Haut Commissariat aux droits de l'Homme**  
Palais des Nations  
1211 GENEVE 10

**OHCHR REGISTRY**

10 JUIN 2013

Recipients : *SPD*.....  
.....  
.....  
.....

## Questionnaire des Nations Unies transmis par la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable

### Sécurité de l'occupation ou « sécurité de la tenure » pour les citadins pauvres et les plus vulnérables

#### Réponse de la France

#### Concernant la sécurité légale de la tenure, y compris la protection contre les expulsions forcées :

1. Y a-t-il des lois/règlements qui reconnaissent ou garantissent la sécurité légale de la tenure pour l'ensemble de la population et/ou pour des individus ou des groupes spécifiques ?

- a. *Est-ce que la législation nationale (ou des propositions législatives) énoncent diverses formes d'occupation pouvant garantir un logement ou un terrain sûrs (telles que la location, la propriété individuelle ou collective, des droits d'utilisation limités) ? Merci de bien vouloir énumérer et expliquer les formes d'occupation protégées par la loi*

Le droit de propriété est reconnu par la Constitution française. Il peut être limité dans l'intérêt général. L'élément essentiel de garantie réside dans le fait que la procédure d'expropriation, qui doit être précédée d'une déclaration d'utilité publique, s'effectue sous le contrôle du juge et que l'expropriation doit faire l'objet d'une juste et préalable indemnité, fixée par le juge. La procédure est précisément définie dans le Code de l'expropriation.

La location est également une forme d'occupation protégée par la loi (loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs).

Le locataire d'un logement soumis à la loi n°48-1360 du 1er septembre 1948 et qui remplit ses obligations, bénéficie d'une mesure de protection qui est le droit au maintien dans les lieux. Il peut ainsi se maintenir dans le logement sans limitation de durée.

A l'expiration du contrat de location initial, le cas échéant, la location est automatiquement renouvelée sans qu'il soit nécessaire d'établir un nouveau contrat.

D'autres formes d'occupation sont également protégées par la loi : accueil temporaire en foyer ou résidence sociale, accueil de gens du voyage sur une aire d'accueil réalisée à cet effet, droits d'occupation lié à un travail (veuves de mineurs, etc. ...)

Des difficultés exceptionnelles de logements existent dans certaines zones tendues (par exemple l'île de France, certaines communes de plus de 200 000 habitants ou à l'occasion de crises graves de

logement). Des dispositions particulières ont été prévues pour élargir l'offre de logements, tout en veillant à protéger le droit à la propriété.

2. Y a-t-il des lois ou des règlements qui offrent une protection contre l'expulsion forcée ou la relocation involontaire ? Décrivez brièvement le contenu de ces lois/règlements.

L'expulsion forcée ne peut être réalisée qu'en présence d'un agent ayant un statut d'agent de police judiciaire et en application d'une décision de recours à la force publique, en exécution d'un jugement d'expulsion ou à la suite d'un constat d'infraction par un agent assermenté.

Le Code des procédures civiles d'exécution détaille les dispositions relatives à la procédure des expulsions locatives de manière à protéger les locataires se trouvant notamment en situation d'impayé de loyers, mais aussi à maintenir un équilibre entre le droit de propriété du bailleur et le droit au logement du locataire.

Ce même Code prévoit des dérogations à la procédure d'expulsion en instituant une « trêve hivernale » en matière d'expulsion locative du 1er novembre au 15 mars sauf pour les personnes entrées dans les locaux par voie de fait (squats).

Loi n°2007-290 du 5 Mars 2007 qui a institué en France le « droit au logement opposable » impose à l'Etat une obligation de résultat dans la mise en œuvre du droit au logement, qui avait été reconnu comme un droit fondamental par la loi du 6 juillet 1989. Cette loi prévoit un recours amiable devant une commission de médiation, dont les décisions s'imposent à l'Etat sous peine, pour ce dernier, s'il ne les a pas exécutées dans les délais prescrits, de payer une astreinte. Parmi les cas de saisine de la commission mentionnés par la loi, figure le cas des personnes menacées d'expulsion sans relogement, si elles ont un enfant mineur ou si elles sont handicapées, ou ont à leur charge une personne handicapée.

3. Quels sont les groupes/individus que la législation mentionnée dans les questions 1 et 2 protège ? Par exemple :

- a. Les locataires
- b. Les occupants informels
- c. Les personnes ayant un défaut de paiement hypothécaire
- d. Les autres groupes mentionnés dans la question 4

Les législations mentionnées au 1 et au 2 sont diverses, mais on peut dire qu'elles protègent de façon différenciée les occupants selon qu'ils ont ou non un titre ou une autorisation et sont ou non en situation régulière sur le territoire français, dans des conditions de permanence définies par voie réglementaire. Les occupants en situation irrégulière et dépourvus de titre d'occupation bénéficient en tout état de cause des garanties offertes par un Etat de droit à toute personne.

**Concernant les données sur les personnes ne bénéficiant pas de la sécurité de la tenure :**

4. Y a-t-il des données ou des estimations du nombre de personnes ne bénéficiant pas de la sécurité de la tenure ? Par exemple :

- a. Les ménages vivant dans des établissements informels
- b. Les minorités vivant dans des établissements informels (par exemple les Roms)
- c. Les déplacés internes
- d. Les migrants sans papier, réfugiés ou demandeurs d'asile

*e. Les ménages qui ont été expulsés ou sont en train de l'être pour cause de paiement hypothécaire*

Il s'agit de données par nature extrêmement difficiles à établir et sur lesquelles on ne peut procéder que par approximation. Pour tenter d'établir un chiffre, il faut d'une part faire une estimation du nombre de personnes vivant dans des conditions précaires, d'autre part estimer le nombre de personnes sans domicile personnel.

Parmi les personnes vivant dans des conditions précaires, on distingue :

- les sans abri : une enquête effectuée par l'INSEE au cours d'une semaine du mois de janvier 2001 avait permis d'estimer à 86 000 le nombre de personnes sans-domicile en France métropolitaine fréquentant ce type de service d'aides.

Malgré ses limites, l'exploitation des résultats de cette enquête effectuée selon une méthodologie rigoureuse avait permis de quantifier raisonnablement la taille de la population concernée. Cette enquête était la première de ce type en Europe. Sa complexité et son coût font qu'elle n'a été renouvelée qu'en 2012. La collecte a été effectuée du 23 janvier au 3 mars 2012. Le choix d'une période hivernale, comme en 2001, permettait d'espérer atteindre le maximum de sans-domicile. C'est en effet à ce moment de l'année que les personnes sans domicile fréquentent le plus les structures d'aide, et qu'en conséquence l'offre de services est la plus importante. Les premiers résultats de l'enquête devraient être prochainement publiés.

- les ménages vivant à l'année dans des habitats mobiles ou en camping : d'après une étude du CNRS, la population vivant dans les habitations mobiles (hors marinières et gens du voyage qui habitent volontairement sur des péniches ou dans des caravanes) ou en camping est estimée à 100 000 en 2005.

- les ménages vivant dans un habitat précaire : il convient d'y ajouter 85 000 personnes habitant dans un habitat précaire : mobil-home (privé de ses roues) ou habitat de fortune (source : recensement rénové de la population de 2006).

Parmi les personnes sans domicile personnel, on distingue :

- Personnes hébergées chez des tiers ; le chiffre de 115 000 hébergés correspond à l'hébergement de parents ou amis par la personne de référence du ménage. Il s'agit de personnes ayant déclaré ne pas chercher de logement, ou sans moyens pour en obtenir, en raison de difficultés financières.

- Personnes hébergées dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale ; on peut évaluer ce nombre à 39 500 personnes.

- Personnes vivant à l'hôtel ; On peut également prendre en compte les personnes vivant à l'hôtel tout en précisant que l'on retrouve des doubles comptes, d'une part, avec l'enquête SD 2001 et, d'autre part, avec les logements de mauvaise qualité ou en surpeuplement comptabilisés précédemment qui incluent les hôtels. (Source : recensement rénové de la population de 2006).

Le nombre de personnes menacées d'expulsion, qui occupent encore leur logement alors que le concours de la force publique a été octroyé suite à une décision de justice prononçant l'expulsion, peut être approché par déduction. Sur les trois années 2009 à 2011, 78 495 concours de la force publique ont été accordés pour une expulsion locative. Au cours de la même période, 35 081

expulsions ont effectivement été réalisées avec le concours de la force publique. Nonobstant le délai qui peut intervenir entre l'octroi du concours et son exécution, ce sont donc un peu plus de 43 000 ménages qui ont fait l'objet d'une décision de concours qui n'a pas été exécutée. Ce chiffre devrait être diminué du nombre de départs volontaires des locaux d'habitation, donnée non disponible pour l'instant.

**Concernant les citoyens pauvres vivant dans des arrangements informels (en particulier dans les établissements informels)**

5. Quels types de droits d'occupations sont prévus ou reconnus dans les instruments juridiques ou administratifs pour ceux qui occupent des terrains ou des logements de manière informelle (par exemple des « permis temporaires », « droits de possessions », « droit au bail sur une période définie ou indéfinie », etc.) ?
- a. *Les occupants informels peuvent-ils acquérir des droits sur leurs terrains ou leurs logements par le passage du temps (par exemple, par « prescription acquisitive »). Veuillez s'il vous plaît citer la réglementation et les instruments pertinents*

La prescription acquisitive est strictement encadrée par le Code civil (Titre XXI « De la possession et de la prescription acquisitive », Chapitres I et II). Le délai de prescription requis pour acquérir la propriété immobilière est de trente ans. Il est notamment exigé une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire.

- b. *Y a-t-il des revendications contradictoires entre les propriétaires fonciers formels (publics et privés) et des personnes s'étant installées de manière informelle sur ces mêmes terrains, ou des conflits entre les occupants informels et des lois/règlements en matière environnementale ou d'urbanisme ? Veuillez s'il vous plaît vous référer à la réglementation et aux jurisprudences administrative et judiciaire concernant ces conflits, si elles sont disponibles.*
6. Y a-t-il des politiques, projets ou programmes en place ou en cours d'élaboration visant à reconnaître, enregistrer, inscrire (au registre foncier) ou régulariser les droits d'occupation des citoyens pauvres vivant dans des arrangements informels en matière d'occupation, y compris dans des quartiers informels ?
- a. *Ces politique/projets/programmes comprennent-ils une « amélioration des bidonvilles » ou d'autres investissements d'urbanisation in-situ ?*
- b. *Quels ont été les résultats des ces politiques/programmes ? par exemple le nombre de ménages qui ont été régularisés/dont les droits ont été enregistrés, les types de droits d'occupation acquis après régularisation (par exemple, la propriété individuelle ; une location à long terme ; la propriété collective), etc.*
- c. *Veuillez fournir des informations sur les initiatives privées/communautaires visant à régulariser les droits d'occupation des occupants informels qui sont soutenues par le gouvernement.*

Il n'existe pas d'initiatives soutenues par le gouvernement visant à régulariser des situations d'occupation illégales. Une politique dédiée à la résorption des campements illicites a été mise en place, en prévoyant des solutions d'accompagnement de ces populations. Les grands axes de cette nouvelle approche ont été précisés dans la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement de l'évacuation des campements illicites. L'objectif est d'assurer

un traitement égal et digne à toute personne en situation de détresse sociale afin que toute évacuation soit anticipée en amont et que des solutions d'accompagnement soient proposées en mobilisant prioritairement les moyens de droit commun en matière d'éducation, d'emploi, de santé et de logement.

Le Premier ministre a confié une mission au Préfet Alain Régnier, Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), pour coordonner et appuyer la mise en œuvre de cette nouvelle politique dans les territoires.

7. Y a-t-il des programmes ou politiques de réforme foncière en place ou en cours de développement (par exemple, des systèmes d'aménagement du territoire, des changements de régime foncier) ? Cela inclut-il des dispositions ou des procédés particuliers pour reconnaître et enregistrer les droits des citoyens pauvres, en particulier ceux qui vivent dans des établissements informels ?

Il n'y a pas de changement de régime foncier ou de réforme foncière, ni de processus de légalisation pour des occupants illégaux de terrains. En revanche, la France a conscience que la production de logement, qu'il s'agisse de logement ordinaire ou de logement social, passe par une maîtrise du foncier. Il existe d'ores et déjà des Etablissements publics fonciers locaux, créés à l'initiative d'une collectivité locale, ou des Etablissements publics fonciers d'Etat. Concernant ces derniers, un projet de loi qui sera prochainement déposé devant le Parlement prévoit que toutes les régions devraient être dotées d'un Etablissement public foncier d'Etat et qu'il n'y aura qu'un Etablissement public foncier d'Etat par région, cela afin d'éviter une fragmentation qui pourrait être nuisible à leur efficacité. Ces établissements ont vocation à acquérir du foncier en vue de le rétrocéder à des collectivités afin de permettre à celles-ci de réaliser des logements, notamment sociaux. Par ailleurs, une loi a été promulguée, le 18 janvier 2013, en vue de faciliter la mobilisation des terrains de l'Etat et de ses établissements publics afin de produire des logements. Cette loi prévoit que la cession peut aller jusqu'à la gratuité pour la partie du foncier destinée à réaliser du logement social.

**Concernant les Etats bénéficiant d'agences/de programmes internationaux d'aide au développement :**

8. *Est-ce que l'agence/le programme de développement de l'Etat finance et soutient le développement et la mise en œuvre des politiques/projets/programmes qui reconnaissent explicitement, enregistrent, ou régularisent les droits de tenure des citoyens pauvres, en particulier ceux qui vivent dans des établissements informels ? Veuillez s'il vous plaît vous référer aux initiatives et programmes pertinents.*

La France n'est pas concernée par cette question.

**Concernant les politiques en matière d'urbanisme et de logement :**

9. Est-ce que les lois/règlements en matière d'urbanisme au niveau national ou local incluent des instruments d'aménagement du territoire en faveur des pauvres, tels que des zones d'inclusion, l'insertion de quotas de logements sociaux dans les développements résidentiels, ou autres ?

L'approche française, fondée sur le principe de mixité sociale, rejette l'identification juridique de zones spécifiquement destinées à des populations paupérisées. En revanche les plans locaux d'urbanisme peuvent délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Par ailleurs une disposition législative adoptée en 2000 prévoyait la création obligatoire à terme, dans les agglomérations, de 20% de logements locatifs sociaux. Cette disposition vient d'être renforcée par la loi du 18 janvier 2013. Ainsi, dans les communes appartenant à des agglomérations ou intercommunalités<sup>2</sup> de plus de 50 000 habitants, le taux de logements sociaux rapporté au nombre de résidences principales est porté à 25%. Toutefois, le taux de 20% est maintenu pour les communes pour lesquelles le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande.

L'action de l'Etat sur les quartiers populaires se définit par le programme 147 « politique de la ville » où des actions sont entreprises au niveau local par le biais de contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). En vue de réduire les inégalités sociales et territoriales dans les zones sensibles, les contrats urbains de cohésion sociale prévoient des opérations de rénovation urbaine dans leur projet stratégique. En effet, la France compte aujourd'hui 2 500 quartiers prioritaires renfermant des poches de pauvreté où s'accumulent les difficultés pour les habitants y résidant. En 2012, le taux de personnes vivant sous le seuil de pauvreté s'élève à 36,1% et le taux de chômage chez les jeunes de 40,7%<sup>1</sup>.

Au regard des difficultés socio-économiques des zones urbaines sensibles, un Programme de rénovation urbaine est lancé<sup>2</sup> dès 2004. Ce programme a vocation à améliorer les conditions de logement, les conditions de vie des populations pauvres dans les quartiers et leur insertion sociale et professionnelle. Il fixe des opérations d'aménagement urbain, et notamment de réhabilitation, de résidentialisation, de démolition et production de logements et d'équipements publics afin de lutter contre la ségrégation géographique et favoriser la mixité sociale. L'Etat français a consacré à la mise en œuvre du Programme de rénovation urbaine des crédits s'élevant au départ à 2,5 milliards d'euros<sup>3</sup>.

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine gère ce programme : elle mutualise les contributions de l'Etat et de ses partenaires notamment les acteurs de l'habitat et les bailleurs sociaux. L'agence dispose d'une enveloppe de 12 milliards d'euros pour la période 2004-2013 et finance 30% des

---

<sup>1</sup> Chiffres de l'Observatoire National des zones urbaines sensibles : <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-onzus-2012.pdf>

<sup>2</sup> Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la Rénovation urbaine, <http://www.anru.fr/index.php/fr/content/search?SearchText=PNRU>

<sup>3</sup> Article 7 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la Rénovation urbaine

projets en rénovation urbaine. Des financements sont octroyés aux collectivités locales responsables des projets de restructuration dans les quartiers au moyen d'une convention pluriannuelle signée par l'Agence.

En 2010, 400 projets de rénovation urbaine ont été approuvés par le comité d'engagement. Ce sont ainsi 40 milliards d'euros qui ont été investis au travers du un Programme de rénovation urbaine, dont 11 247 milliard d'euros de subvention en provenance de 'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, permettant la reconstitution de 128 075 logements sociaux, la réhabilitation de 314 294 logements sociaux, la démolition de 135 291 logements sociaux et la résidentialisation de 331 808 logements.

Sur la période 2013-2015, les conventions conclues dans le cadre du Programme de rénovation urbaine seront financées par le versement à l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine d'une contribution des employeurs par l'intermédiaire d'Action Logement<sup>4</sup>.

10. Veuillez s'il vous plaît fournir des informations sur les politiques ou programmes en matière de logement qui visent à promouvoir des formes de tenure/d'occupation légale alternatives à la propriété individuelle, telles que la location, ou la tenure communale, ou coopérative.

La politique de l'habitat aidé en France concerne aussi bien l'habitat locatif que l'accession à la propriété. Toutefois, pour les populations les plus modestes, l'habitat locatif est privilégié. Le développement de l'habitat locatif social est le fait, pour l'essentiel, d'organismes spécialisés, pour l'essentiel appelés organismes d'habitation à loyer modéré. Ces organismes sont soumis à un ensemble de contraintes et bénéficient en contrepartie d'un certain nombre d'avantages. Ils ont pour fonction d'offrir un logement à des populations modestes, sous conditions de ne pas dépasser un loyer maximum. Le nombre de logements sociaux s'élevait en 2010 à 5 125 000, pour un parc total de résidences principales de 27 983 000. Les pouvoirs publics cherchent à faire en sorte que ce parc soit adapté aux besoins des locataires. Le gouvernement actuel s'est ainsi fixé pour objectif de porter le nombre de logements locatifs sociaux financés par an de 100 à 150 000. L'accession sociale à la propriété est également soutenue, soit à travers des sociétés coopératives d'habitation à loyer modéré, qui offrent des garanties supplémentaires (rachat du logement notamment, si l'accédant n'arrive plus à payer) . Il se produit environ 5000 logements de ce type là chaque année. D'autres systèmes existent pour favoriser l'accession pour les ménages modestes, notamment à travers un prêt à 0%

Les communes peuvent également détenir un parc social, généralement par le biais d'un office communal de logement social, ou directement, ce qui est souvent le cas en milieu rural. Ce parc est alors issu d'anciens logements de fonction désaffectés. Il est relativement marginal.

Par ailleurs, la France a décidé de promouvoir l'habitat dit « participatif ». Un projet de loi va être prochainement déposé par la Ministre en charge du logement en vue de promouvoir ce type d'habitat. Est prévu dans ce projet deux types de sociétés d'habitat participatif : les sociétés d'autopromotion et les coopératives d'habitants.

---

<sup>4</sup> Action Logement est la dénomination usuelle de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction, instituée en 1953 pour les entreprises du secteur privé non agricole.

Cette reconnaissance institutionnelle et législative de l'habitat va permettre de développer et de confirmer la légitimité de ce secteur innovant et porteur de valeurs essentielles comme la non spéculation, la solidarité, la mixité sociale, l'habitat sain et écologique, la mutualisation d'espaces et de ressources.

Piste prometteuse dans l'élaboration d'une troisième voie pour le logement, entre habitat individuel et collectif, l'habitat participatif peut se décrire comme un regroupement de ménages mutualisant leurs ressources pour concevoir, réaliser et financer ensemble leur logement, au sein d'un bâtiment collectif. Cette réappropriation de l'acte de concevoir son logement témoigne du souhait d'un lien social renouvelé et contribue à la fabrication de la ville au sens large que le Ministère en charge de l'Égalité des territoires et du logement entend soutenir, promouvoir et développer.