

A destination du rapporteur spécial de l'ONU sur le droit au logement

Accès au droit en matière d'habitat

1. Des dispositifs publics visant l'accès au droit et à la justice

Les dispositifs d'accès au droit

La France est plutôt bien dotée en matière d'accès au droit.

Au niveau national, le service de l'accès au droit et de l'aide aux victimes du Ministère de la Justice (SADJAV) encadre cette action déclinée au niveau des Cours d'appel par un magistrat en charge de la vie associative, au niveau départemental par des Conseils Départementaux d'accès au droit (CDAD), présidés par le président du TGI et dont la vice-présidence est portée par le procureur.

Ce service national organise l'accès au droit sur les territoires, avec la présence de structures publiques d'accès au droit dépendant des tribunaux de grande instance (Maisons de Justice et du Droit) et en lien avec les collectivités les Points d'accès au droit, ainsi que des Relais d'accès aux droit, plutôt associatif pour ces derniers.

Les barreaux (organisation locale des avocats) organisent des permanences d'avocats gratuites pour les personnes dans différents lieux (tribunaux, mairies, parfois des permanences itinérantes).

Le territoire est donc globalement bien couvert, mais dans certains départements il y a une seule Maison de Justice et du Droit et en raison de la rareté des transports publics voire de son inexistence entre certaines communes ces lieux sont loin d'être accessibles à tous.

Ces permanences sont essentielles mais elles se limitent à du conseil et à de l'orientation, elles sont donc souvent insuffisantes pour aider les personnes à engager concrètement leurs démarches, à adapter celles-ci en fonction de l'évolution de leur litige ou de leur procédure, à activer les différents acteurs, à réaliser les dossiers nécessaires.

Même si l'information sur ces permanences est diffusée, elle reste méconnue d'une grande partie de la population (et de certains professionnels eux-mêmes), et le non recours au droit reste une question cruciale.

⇒ *Le DALO est révélateur de ce non recours : l'information, la formation, et l'accompagnement en vue d'engager ce recours sont très insuffisamment développés et on peut par exemple considérer que seuls 2 à 4% des ménages menacés d'expulsion pouvant y prétendre (la menace d'expulsion sans relogement étant l'un des critères pour se voir reconnaître prioritaire pour l'obtention d'un logement) seulement engagent ce recours.*

Une charte nationale de l'accès au droit a été récemment signée par plusieurs organisations, elle reconnaissait enfin la nécessité de cet accompagnement sur la durée, mais elle renvoie aux associations, sous l'impulsion des CDAD, la responsabilité de s'organiser, sans moyens complémentaires. Plusieurs territoires s'en sont saisis pour engager des rencontres, des formations,

assurer une meilleure coordination, mais cela ne permet pas concrètement d'ouvrir de nouvelles permanences d'accompagnement. Et d'autres territoires ne s'en sont pas du tout saisis.

Ces dispositifs et les moyens qui lui sont alloués restent donc très largement insuffisamment, dans un contexte économique et social qui se dégrade, des administrations également en manque de moyens et bafouant elles-mêmes parfois le droit.

Les associations ont donc depuis plus de 30 ans pris le relai de ces carences des pouvoirs publics afin d'assurer l'accompagnement des personnes (cf. point 2), mais elles sont insuffisamment soutenues dans leur mission par les pouvoirs publics, et de moins en moins.

Les recours effectifs en matière d'habitat

Dans les différents domaines de droit mobilisés afin de faire vivre l'accès, le maintien dans un logement et d'assurer son confort, des recours amiables ou contentieux (de droit commun ou dérogatoires) existent, avec plus ou moins d'efficacité.

- ⇒ *En matière de rapports locatifs : commission de conciliation (portée par les préfetures) et contentieux portés devant les tribunaux d'instance, avec une possibilité d'intervention de certaines organisations pour quelques litiges*
- ⇒ *En matière de prévention des expulsions : commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, instance non décisionnaire visant à étudier les situations des ménages menacés d'expulsion, mais manquant de moyens pour fonctionner efficacement, compétences des juges d'instance et de grande instance*
- ⇒ *En matière de DALO : commission de médiation et recours spécifique (cf. Fiche sur ce thème) devant les tribunaux administratifs*

Une réforme de la justice à double tranchant

Les lois récentes et celle en cours d'examen marquent une volonté d'améliorer l'accès des justiciables à la justice, mais les dispositions ne vont pas toutes dans ce sens, ont parfois des effets contre productifs, et s'inscrivent avant tout dans un cadre où la justice est exsangue, largement sous dotée, avec donc une logique de restriction budgétaire qui prime.

- ⇒ *Pour rappel, la France figure dans les derniers de l'Union Européenne en matière de nombre de magistrats par habitants (...): en pratique cela se traduit par une charge de travail très importante pour ceux-ci, des délais très longs pour les justiciables (pour faire appel d'une décision on peut compter jusqu'à deux années)*

Ces restrictions touchent également l'aide juridictionnelle : alors que les besoins augmentent, la prise en charge des honoraires d'avocats a été très peu revalorisée ces dernières années. S'ajoute à cela de forts dysfonctionnements et disparités locales se renforcent dans le cadre de l'aide juridictionnelle. Face à ce manque de moyens, les politiques des Bureaux d'aide juridictionnelle ont des pratiques très diverses.

- ⇒ *En matière de défense des habitants de bidonvilles, de nombreux ménages ressortissants communautaires se voient refuser cette aide par certains BAJ puisqu'ils ne disposent pas d'un avis d'imposition (alors qu'une attestation d'absence de ressources devrait être suffisante), et d'autres BAJ, notamment celle de la Cour d'appel de Paris, considère systématiquement les recours*

en appel contre une décision de justice prononçant l'expulsion comme « dénués de fondement » avec une entrave à l'accès à la justice de fait.

On trouve parmi ces mesures visant à faciliter l'accès à la justice certaines favorables : la mise en place des « Services d'Accueil Unique du Justiciable » (SAUJ) facilitant l'information et l'orientation des justiciables. Mais parallèlement plusieurs autres peuvent éloigner certains justiciables de celle-ci, et notamment la dématérialisation d'actes et de procédures, et surtout, la suppression des tribunaux d'instance sous la forme actuelle, et avec celle-ci la fin d'une justice de proximité pour les personnes les plus précaires, le TI ayant à traiter des litiges en matière d'expulsion locative et de squat, de surendettement, de tutelles, de crédits à la consommation, etc.

⇒ *En matière de procédure d'expulsion pour impayé de loyer, le taux d'absentéisme à l'audience est déjà très faible (plusieurs facteurs en sont la cause : les accidents de la vie qui a conduit à l'impayé qui occupe tout leur esprit, la honte, la méconnaissance de ses droits, le manque d'accompagnement, etc.), et la suppression des tribunaux d'instance avec peu de transports risque de le restreindre encore plus. Cela vaut aussi pour les contentieux en matière d'indécence, avec une difficulté à faire valoir ses droits pour les personnes encore plus grande car il s'agit d'engager une procédure à l'encontre du propriétaire.*

On constate de plus une formation insuffisante des magistrats sur les dispositifs et la pratique : l'École nationale des Magistrats (ENM) prévoit une formation continue en plus de la formation initiale, mais la connaissance théorique du droit est insuffisante si on ne maîtrise pas le cadre et la pratique :

⇒ *Par exemple, en matière d'expulsion locative, plusieurs aides et commission peuvent intervenir parallèlement à la procédure, il est nécessaire de connaître ce qu'elle recouvre, quels sont leurs délais d'intervention, etc. ; mais aussi de savoir concrètement en pratique comment agissent les bailleurs une fois la décision d'expulsion obtenue.*

2. Un rôle des associations essentiel

Face aux manquements des pouvoirs publics, et pour contrer les difficultés et dysfonctionnements dans l'accès à la justice et dans l'interprétation et l'application de la loi, les associations ont développé l'accompagnement des ménages dans leurs démarches juridiques et administratives.

Ce travail permet aux personnes d'être accompagnées et décisionnaires tout au long de la procédure, et permet de faire le lien entre les différents acteurs investis, et notamment les travailleurs sociaux, dans un contexte où ceux-ci manquent de moyen et disposent d'une formation juridique très minime.

⇒ *La Fondation Abbé Pierre et ses partenaires nomment cet accompagnement l'Accompagnement aux Droits liés à l'Habitat et se réunissent au sein d'un réseau comprenant une quarantaine de structures en France. L'accompagnement proposé vise à faire valoir les droits des ménages à accéder ou à se maintenir dans un habitat décent et adapté, en aidant les ménages à trouver des réponses pérennes à leurs difficultés de logement.*

- ⇒ *Sont notamment concernés les ménages qui souhaitent être accompagnés dans la mise en œuvre du DALO, qui sont menacés d'expulsion (pour tout type d'habitat) ou encore ceux qui connaissent des situations d'habitat indigne ou indécent. En fonction du projet propre à chaque association, l'accompagnement aux droits peut aussi s'exercer dans le domaine des rapports locatifs, de l'accès à l'hébergement, de la recherche de logement, dans le cadre de la lutte contre les discriminations liées au logement, etc.*
- ⇒ *Les interventions sont fondées sur la mobilisation du droit et son évolution, avec l'idée que le droit doit être accessible à tous. Cette mobilisation s'opère à différents degrés : en fonction des besoins des ménages accueillis, l'ADLH peut aller de la simple information jusqu'à l'accompagnement dans les démarches administratives et juridiques, amiables ou contentieuses, en passant par l'explicitation des différentes stratégies d'action possibles.*
- ⇒ *L'approche par le droit constitutive de cet accompagnement contribue à faire remonter les dysfonctionnements existant dans son application, voire en démontre le caractère inégalitaire afin de faire évoluer la jurisprudence et les normes juridiques. En ce sens, au-delà des situations individuelles, il porte un objectif de transformation sociale : il se veut un levier de modification du rapport des ménages au droit, mais également d'évolution de celui-ci.*

Effectivement, le droit du et au logement, mais aussi le droit à l'hébergement sont assez développés en France, mais le principal problème réside dans les difficultés d'interprétation et la non application de la loi. Il est donc essentiel de faire le constat de ces dysfonctionnements afin de pouvoir interpellier sur des situations individuelles mais aussi collectives, localement ou au niveau national, et d'activer d'autres leviers si nécessaires (porter des évolutions législatives, par exemple).

Si des collectivités locales et l'Etat financent souvent ces associations, ces financements sont disparates et vont dans le sens d'une baisse régulière, alors que les besoins sont croissants. Sachant que ces associations accompagnent souvent des requérants dans des contentieux contre l'Etat.

- ⇒ *En matière de contestation de refus de commission d'attribution des bailleurs pour obtenir un logement social fondé sur de mauvaises raisons, en matière de mise en œuvre du DALO, de respect des principes d'accès et de maintien en hébergement, notamment.*

Au-delà du rôle des associations, divers instances tentent de plaider à leur niveau afin d'améliorer l'accès aux droits et à la justice et le respect du droit, notamment dans le domaine de l'habitat :

- La CNCDH
- Le Défenseur des Droits
- Le HCLPD et comité de suivi DALO

3. Propositions

- Sensibilisation/formation professionnels justice
- Améliorer reconnaissance et financement de l'accompagnement
- Voir propositions plaquette DALO

4. Visites d'illustration possibles

L'espace Solidarité habitat de la Fondation Abbé Pierre, proposant cet accompagnement aux droits liés à l'habitat.

Annexe

Références législatives

- Loi sur l'aide juridique de 1991...
- Loi sur la modernisation sur la justice du 21^e siècle
- Loi de « programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice » (PLPRJ) en cours d'examen
- Loi du 6 juillet 1989
- Loi de lutte contre les exclusions de 1998
- Loi DALO du 5 mars 2007

- Tableau de l'organisation judiciaire française (pour le DALO mettre le schéma ? Schéma PEX aussi ?)