

2867

Union Internationale des Organismes Familiaux
COMMISSION DU LOGEMENT FAMILIAL

Secrétariat :
Square de Meeûs 26/27
B - 1040 BRUXELLES.

COLLOQUE INTERNATIONAL DANS LE CADRE DE
L'ANNEE INTERNATIONALE DU LOGEMENT
DES SANS-ABRI

LES SANS-ABRI ET LE LOGEMENT FAMILIAL

PRAIA, REPUBLIQUE DU CAP-VERT

8 - 11 janvier 1988

LA PROBLEMATIQUE DES SANS-ABRI VUE SOUS L'ANGLE
FAMILIAL EN EUROPE OCCIDENTALE

L. LAURENT,
Directeur général du Fonds du Logement
des Familles Nombreuses de Wallonie.

INTRODUCTION

Les années internationales se succèdent sur des questions souvent importantes et concrètes. Elles passent, tombent dans l'oubli, mais les problèmes demeurent.

Il n'en reste pas moins vrai qu'elles constituent un coup de projecteur sur des réalités telles que, au cours de l'année 1987, celles des sans-abri.

Même dans les pays industrialisés, le phénomène n'est pas neuf. Il y a une dizaine d'années encore, le propos aurait été limité aux vagabonds, aux clochards, voire à ceux qui ne disposent que d'un abri précaire et occasionnel, plus ou moins en marge d'une légalité.

Cette vue étroite n'a pas résisté aux années de crise économique et sociale que la plupart des pays traversent. Aujourd'hui c'est à une généralisation du phénomène que l'on assiste, même dans les pays d'Europe occidentale marqués d'Etat-Providence.

Son importance dépend de la conception même que l'on se fait d'un sans-abri. La recherche d'une définition, exercice formel s'il en est, ne sera donc pas sans influence sur l'ampleur reconnue ou récusée du problème. Nous nous attacherons donc à le cerner, et si possible à le quantifier, à en examiner les causes, et à nous interroger sur des solutions.

Ils aboutissent à une catégorisation bien plus large pour saisir la réalité des sans-abri. C'est ainsi qu'ils identifient huit "situations" de logement qui ont ceci de commun :

"que les personnes qui y sont, vivent le manque d'un droit ou d'un accès à leur espace logement propre, certain et suffisamment adéquat.

Les personnes dans ces situations sont les personnes :

- Littéralement à l'air libre;
- Comptant sur un hébergement procuré spécifiquement sur base temporaire au sans-abri (abri de nuit et hébergement de courte durée de type hôtel);
- Comptant sur un hébergement avec une occupation incertaine ou non-permanente (lit et petit-déjeuner, locations de vacances, logement lié à la fin d'une période d'emploi suite au préavis reçu, squats et logement de courte durée de vie);
- Amenées à quitter un hébergement institutionnel sans alternative établie de logement ou un ménage à rejoindre (personnes relâchées dans le cadre des programmes d'aide sociale ou de prison ou de centres de détention vers des logements dépourvus des supports adéquats ou de sécurité d'occupation);
- Ayant à partager leur logement involontairement avec des étrangers, des amis ou des parents;
- Dans des ménages où soit les relations soit les conditions de vie sont intolérables pour toute période un peu longue (une situation familiale intolérable - jeunes célibataires ou mariés ayant besoin de leur propre logement mais devant partager avec leurs parents, partenaires, dans un mariage en train de se briser);
- Dans des ménages où les conditions et les relations sont tolérables mais où les habitants préféreraient clairement de vivre séparément (même situation que ci-dessus mais moins pressante);
- Soumis à des discriminations en termes de logement (refus d'accès à un logement permanent pour des raisons de race ou de sexe - les minorités ethniques sont surreprésentées parmi les sans-abri et dans le contexte d'une offre de logements privés locatifs en décroissance, il y a une difficulté plus considérable pour les ménages noirs et les femmes.

Dans chacune de ces situations les gens souffrent à différents degrés de manque de confort, de maladies, d'épreuves, d'anxiété et de vulnérabilité, de se trouver elles-mêmes à la rue."

ESSAI DE DEFINITION

Il n'existe évidemment pas, même au terme de l'Année 1987, une définition unique et acceptée d'un sans-abri, ainsi qu'il résulte du relevé qui suit.

1. Un document publié en octobre 1987 par l'I.F.H.P. (1) avance la définition suivante, d'origine allemande :

Une personne sans-abri est "une personne qui n'est pas à même d'assurer pour elle-même ou pour sa famille un espace logement dans le long terme."

Une distinction est cependant faite entre :

- les personnes immédiatement victimes de l'absence d'abri (personnes sans logements ou logées en hébergement temporaire);
 - les personnes directement victimes de l'absence d'abri (personnes perdant leur logement actuel et non à même de trouver à le remplacer);
 - les personnes menacées de manière latente de l'absence d'abri.
2. Une publication due à la plume de J. MORTON et A. SWIFT pour le U.K. I.F.H.P. Working Party (2) estime qu'il faut prendre en considération deux types de situation de logement :

"L'un est vécu par des personnes qui n'ont littéralement pas d'accès à un abri acceptable permanent;
L'autre est celui de personnes qui ont accès à un abri relativement permanent, mais qui n'est pas acceptable parce qu'il ne satisfait pas à des normes minimales de logement."

3. John GREVE, professeur à l'Université de Leeds, et son équipe, ont mené une enquête détaillée sur la question (3).

(1) H. KROES and J. LANE, "Homelessness in industrialised countries" Report by the I.F.H.P. Standing Committee "Housing" - The Hague. October 1987).

(2) (J. MORTON and A. SWIFT "Homelessness - An act of man". United Kingdom I.F.H.P. Working Party. London 1987.)

(3) Ibidem.

Ils notent également que le problème recouvre :

- un phénomène visible, à savoir les personnes ou familles sans logement, sans toit, à un moment donné de leur existence;
 - un phénomène peu visible, à savoir les personnes ou familles dont les "demeures" sont telles (logements insalubres, logements ne favorisant pas ou déstructurant les relations sociales...) qu'ils ne peuvent ni les vouloir ni les choisir comme "les leurs".
5. Enfin, je citerai la définition résultant des travaux du Parlement Européen (1) qui a adopté une résolution sur le logement des sans-abri dans la Communauté européenne, le 16 juin 1987.

Dans l'exposé des motifs, le rapporteur, Monsieur A. LACERDA de QUEIROZ s'exprime comme suit :

"L'expression de "sans-abri" reflète avant tout une réalité socio-économique et non, au sens littéral du terme, le fait d'être dépourvu d'un toit.

Est donc sans-abri toute personne incapable de s'assurer un logement permanent pour elle-même ou sa famille".

Selon le rapport, cette définition globale s'applique à trois catégories différentes :

1. Les personnes réellement sans-abri :

- a) les célibataires et les couples dépourvus de logement ou de résidence et de refuge permanent (on ne les appelle normalement pas des sans-abri, mais des vagabonds, ou non-sédentaires);
- b) les célibataires et les familles auxquels la communauté a fourni un refuge parce qu'ils étaient sans-abri, ce refuge ne constituant toutefois pas un logement permanent et suffisant;

2. Les personnes effectivement menacées de devenir des sans-abri : les célibataires et les familles menacés de perdre leur logement et incapables de trouver un logement permanent ou de chercher un autre logement sans l'intervention de la communauté;

3. Les personnes potentiellement menacées de devenir des sans-abri : les individus dont il est logique de penser - compte tenu de l'insuffisance intolérable de leurs revenus et de leur logement - qu'ils puissent perdre leur toit sans qu'il soit néanmoins possible de fixer ce moment précis dans le temps.

(1) Communautés européennes. Parlement européen. Documents de séance 1986-1987, 11 mars 1987. Série A. A2-246/86. Rapport fait au nom de la Commission des Affaires sociales et de l'emploi sur le logement des sans-abri dans la Communauté européenne.

des Communautés Européennes. Le problème des sans-abri a été l'objet de travaux.

En 1985, un séminaire tenu à Cork en Irlande débouchait sur un rapport et des recommandations ("Homelessness in the European Community"). Il se concentrait sur la considération que les sans-abri ou la difficulté des plus démunis à accéder à un "abri", constituent un phénomène dans tous les États membres frappant des groupes en nombre croissant.

Ce séminaire était suivi, en 1986, par un colloque sur les sans-abri en Europe, qui eut lieu en Belgique, à Vierset. Ce dernier a mis en présence des praticiens et leurs expériences et a débouché sur un rapport général qui s'est également essayé à une définition (1).

Cette définition "générique" s'énonce comme suit :

"Les sans-abri sont ceux qui ne peuvent accéder à l'occupation durable d'une demeure qu'ils reconnaissent et ont choisi comme "la leur", si tel est leur désir".

On relève à cet égard que :

- a) l'impossibilité d'accès à l'occupation durable d'une demeure peut résulter de causes diverses de nature fondamentalement différentes;
- b) la non-reconnaissance et le non-choix d'une demeure comme "la sienne",
 - placent parmi les sans-abri tous ceux qui, bien que pourvus d'un "toit" (institutionnel ou personnel) ne l'ont pas choisi et ne peuvent le reconnaître comme "le leur",
 - ne placent pas parmi les sans-abri ceux qui hébergés en institutions, auraient élu le milieu d'accueil comme leur demeure.
- c) la condition si tel est leur désir
 - exclut les gitans et gens du voyage qui font le choix de la mobilité
 - exclut ceux qui feraient le choix d'une non-occupation permanente ("clochard par choix"...).

Les auteurs du rapport poursuivent l'examen de leur définition en notant que les sans-abri apparaissent comme le résultat d'un décalage entre une demande d'une part et la possibilité de la satisfaire d'autre part.

(1) "Les sans-abri en Europe". Situations, innovations et problématiques. Rapport général : J.P. HIERNAUX et D. NEUFCEUR, et Cl. CHIGOT et A. GUIGLIO, co-rapporteurs.

Dans chaque pays ou presque, existent en effet des données sur la population, le nombre de personnes, le nombre de ménages, le nombre de personnes par ménage, la structure par âge de la population, la structure des revenus, le nombre de personnes ne payant pas d'impôts parce que leurs ressources sont insuffisantes, le nombre de personnes ne disposant que du minimum socio-vital ou en bénéficiant, ...

De même des chiffres y existent sur le nombre de logements, le nombre de pièces par logement, sur des caractéristiques physiques de salubrité et de confort des logements, ...

Les organismes, institutions qui dans les différents pays participent à la mise en oeuvre de la politique du logement disposent elles aussi de données sur les populations logées ainsi que sur les demandes. Le réseau des centres d'hébergement, de maisons d'accueil, de foyers, d'hôtels meublés, de lits institutionnels est connu (peut-être moins les "garnis").

L'exploitation de toutes ces données en les croisant, permet déjà de cerner plus étroitement l'ampleur des différentes réalités que la problématique des sans-abri peut recouvrir.

Par ailleurs, l'absence de statistiques sur les phénomènes de pauvreté a déjà provoqué et continue à provoquer la mise au point de toute une série d'indicateurs de pauvreté et de précarité, non seulement à partir de critères purement économiques (seuil de revenus) mais en s'appuyant aussi sur d'autres critères (santé, éducation, culture, ...).

Ces séries recèlent également des indications sur les logements occupés, car bien souvent la question de la pauvreté se cristallise sur les conditions de logement.

En plaidant pour l'utilisation systématique et approfondie des données existantes, nous ne devons pas nous cacher non plus l'insuffisance des appareils statistiques.

1. Il existe des groupes de population en-dehors des relevés, des grilles, des catégories : ils ne sont pas détectables. Ceux qui n'ont rien échappent à toute analyse en termes de revenus, ceux qui n'émargent pas à la sécurité sociale échappent à toute analyse en termes de niveaux de vie.
2. Il existe des "non-logements" qui ne seront pas recensés : ceux qui "habitent" une voiture ou une camionnette désaffectée, une cabane, une grotte, une tente, un abri de jardin, une cave. Ces logements "de fortune" ne sont pas ou peu répertoriés.

La mise au point d'outils et d'indicateurs complémentaires est donc indispensable. Elle ne tient toutefois pas lieu de politique : compter les sans-abri même jusqu'au dernier, compter les pauvres, n'en aura relogé aucun.

En d'autres termes, la connaissance plus réelle et plus précise des besoins doit nécessairement déboucher sur des actions concrètes. Celle que nous avons permit déjà d'agir si nous le voulons.

Au terme de ce tour d'horizon des définitions déjà élaborées de ce qu'est un sans-abri, il serait vain d'en présenter une nouvelle. Même si les deux dernières ont été le fait de travaux réalisés dans le cadre de l'Europe des Douze, il apparaît que leur contenu peut être retenu dans les pays d'Europe de l'Ouest.

L'énumération qui vient d'être faite éclaire en effet les nombreuses facettes du problème.

J'en retiendrai quatre éléments :

- le phénomène est bien plus large que de n'avoir simplement pas de toit au dessus de sa tête;
- le phénomène implique une dimension de long terme (assurer une permanence de logement);
- le phénomène est, par rapport aux personnes, d'ordre social, économique et culturel;
- le phénomène est, par rapport au logement, de l'ordre de normes minimales de qualité.

*

*

*

AMPLEUR DU PHENOMENE

Selon les définitions retenues, le nombre de sans-abri varie : les estimations vont de 1 à 1,5 million de personnes, si l'on se tient à la première catégorie de la dernière définition donnée supra, à 10 % de la population de la Communauté européenne lorsqu'on les reprend toutes (soit 32 millions de personnes).

Des données existent par pays et pour les pays hors C.E.E., mais des statistiques précises sur l'ampleur du phénomène des sans-abri font, comme telles, défaut dans la majorité de ceux-ci.

Cette constatation générale soulève des critiques.

Les difficultés de repérage sont certes liées à la manière nouvelle de poser le problème du logement, qu'est son absence ou son manque de qualité, comme à l'absence de définition précise opérationnelle de ce que serait la catégorie statistique des sans-abri.

Toutes les définitions données sont, en effet récentes, comme si auparavant le problème ne se posait pas. Il faut nuancer le propos. Sans nier les difficultés méthodologiques, commençons peut-être par tirer des données qui existent dans chaque pays, ce qu'elles peuvent nous apporter.

La référence à des normes permet de les orienter et la Commission du Logement n'a pas peu contribué à formuler des objectifs.

Un logement ne peut pas tomber en dessous de certaines normes, de certaines exigences minimales. Il faut relever l'extrême diversité des situations, dans un même pays, d'un pays à l'autre, et dans le temps.

Des exemples peuvent en être cités.

La croissance économique, le progrès social font également évoluer les conceptions en la matière : on le constate à la lecture des normes de Cologne dans leur première et deuxième version, distante de quelque 15 années seulement. D'autre part des recommandations minimales portent aussi sur l'environnement immédiat du logement.

Une dégradation continue d'un nombre important de logements au point de les amener en dessous du seuil minimal produit de nouveaux sans-abri.

Le relèvement de ce seuil entraîne des effets identiques : c'est ici qu'il faut se garder de vouloir brûler les étapes.

Vouloir placer haut les exigences minimales peut faire considérer que des logements doivent désormais être considérés comme impropres à l'habitation, les sortir du parc locatif, restreindre celui-ci.

Cet effet d'éviction risque alors de se retourner contre ceux qu'il est censé servir.

Voilà examinés très rapidement les facteurs qui se trouvent à l'origine des sans-abri et expliquent la permanence et l'accroissement du phénomène. Chacun de ceux-ci peut faire l'objet d'analyses beaucoup plus fouillées et ne doit pas être isolé.

Certaines causes peuvent interagir (effet du chômage sur des déplacements de population, déséquilibre localisé entre l'offre et la demande, chômage des jeunes,...). Toutes s'inscrivent dans les évolutions, qui affectent nos sociétés.

A LA RECHERCHE DES CAUSES

Pourquoi des sans-abri ? Pour quelles raisons leur nombre augmente-t-il ?

Les éléments de réponse apparaissent multiples.

1. EVOLUTION DES REVENUS.

Une première cause résulte de l'évolution des revenus, qu'il s'agisse des revenus du travail ou des revenus de substitution, des prestations de sécurité sociale ou familiales.

Les transformations que connaissent les appareils de production, les restructurations parallèles de la force de travail ont entraîné de profonds changements des conditions générales d'emploi.

Le développement du chômage constitue un véritable défi pour nos sociétés : il atteint 11,6 % dans la Communauté européenne, avec en certains endroits des pointes de plus de 20 %. Il entraîne des précarités multiples : moindres revenus sans doute, mais aussi modification du statut des travailleurs, une multiplicité de statuts sans protection ou à protection limitée, déqualification...

Par ailleurs les règles d'octroi des différentes allocations évoluent et créent des incertitudes (périodes de suspension, fin de droits).

Dans ces conditions, de plus en plus de ménages ne disposent plus que de revenus faibles, insuffisants et ne peuvent pas ou plus faire face aux dépenses du logement (loyers, entretien, coût des énergies,...).

Dans la mesure où le logement est aussi un bien, qui a un certain prix, l'incapacité de le payer entraîne sa privation.

Nul doute que la diminution drastique du chômage éliminerait un grand nombre de sans-abri et enrayerait de manière significative la production de nouveaux sans-abri.

Sans doute parce que le logement apparaît comme un besoin tellement fondamental, non seulement comme abri, mais aussi comme espace de vie familial et social, que notre inconscient collectif le consacre déjà juridiquement.

Or, il nous faut bien constater que ce droit n'existe pas ou si peu dans les textes, même s'il existe dans nos pensées et dans nos discours.

Deux textes pour être un peu plus précis, ne le concrétisent pas davantage.

"PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS"

Le premier a une portée internationale sur le plan mondial : il s'agit du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New-York le 1er décembre 1966 et ratifié par quelque 75 pays.

L'article 11.1. précise que "Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie."

Ce traité impose donc des obligations aux Etats, mais n'a pas d'effets directs à l'intérieur de ceux-ci, mais ne crée pas une norme susceptible d'être invoquée comme source d'un droit propre par les ressortissants de ces Etats, dont ils pourraient se prévaloir.

L'on peut noter toutefois que l'article 16 prévoit que les Etats parties s'engagent à présenter aux Nations Unies des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte.

Mentionnons encore quelques autres droits reconnus par ce Pacte : le droit au travail, à un travail, qui procure un salaire équitable; le droit de toute personne à la sécurité sociale; le droit de toute personne à l'éducation; le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale.

Les Etats parties reconnaissent également qu'une protection et une assistance aussi larges que possibles doivent être accordées à la famille, qui est l'élément naturel et fondamental de la société; en particulier pour sa formation et aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants à charge.

La vente de logements sociaux, le plus souvent à leurs occupants, a été pratiquée dans plusieurs pays et parfois à vaste échelle comme en Grande-Bretagne et entraîne progressivement une diminution du stock disponible dans ce secteur pour satisfaire les nouvelles demandes.

Dans le secteur privé, l'investissement immobilier dans le secteur locatif n'est profitable que si les taux d'intérêt (et les coûts) sont peu élevés. Sinon il se tourne plus volontiers vers l'investissement mobilier en actions et en obligations, qui a par ailleurs été encouragé dans certains états.

Le marché locatif privé à relativement bon marché ne s'est donc pas élargi, au contraire.

De manière plus générale, le désengagement de l'Etat dans le domaine du logement s'est marqué pour diverses raisons.

On peut penser que la pénurie en logements apparue après la Seconde Guerre Mondiale, ayant été éliminée pratiquement, les gouvernements ont considéré qu'ils pouvaient laisser jouer le marché.

Le poids de la crise économique apparue dans les années 1970 n'est certainement pas étrangère à leur attitude, le coût des politiques du logement ayant été fortement accru par une forte inflation.

Enfin le souci de réduire l'intervention de l'Etat résulte également d'une conception politique qui s'est manifestée dans divers pays.

Ces différents éléments ont conduit à une réduction des aides directes (subsidés, allocations) à la construction et/ou aux personnes (moindre solvabilisation des ménages).

Les aides fiscales, notamment sous forme de réduction de la charge des prêts hypothécaires (aides qui ne sont pas nécessairement moins coûteuses pour la collectivité) ont été accrues dans certains pays.

Il faut toutefois relever qu'elles atteignent des publics différents : les aides fiscales profitent peu aux personnes dont les revenus imposables sont réduits et n'atteignent pas les ménages exonérés fiscalement vu la modicité de leurs revenus, catégories parmi lesquelles se trouvent précisément les sans-abri.

4. QUALITE DES LOGEMENTS.

La détérioration de parties importantes du patrimoine immobilier existant conduit à créer des conditions de logement inacceptables.

Or ceux qui sont logés de manière inacceptable forment précisément une partie de la population des sans-abri.

Le point de savoir ce qu'est un logement acceptable ou non a fait et fait encore l'objet de discussions.

Ceux pour qui les droits civils et politiques d'une part, les droits économiques, sociaux et culturels de l'autre sont de nature différente, dans la mesure où les premiers demandent plutôt une abstention de la part de l'Etat, dont la violation peut être aisément constatée, notamment par les tribunaux, alors que les seconds exigent de la part de l'Etat des actions et confèrent des droits-créances aux individus.

C'est donc attendre que les gouvernements jouent le rôle d'Etats-Providence. C'est aussi postuler qu'un droit fondamental constitue une notion à contenu variable, difficilement conciliable avec la stabilité et la permanence attendue d'un tel droit, et étroitement dépendant d'une conjoncture économique.

Par ailleurs les Etats ne pouvant être en mesure de satisfaire aux demandes des citoyens, ceux-ci seraient amenés à considérer qu'un tel droit n'est qu'une affirmation dénuée d'effets, situation malsaine pour la démocratie (exemple du droit au travail).

Ceux pour qui les droits de l'homme forment un tout, qui considèrent comme indissociables, indivisibles les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

Ils soutiennent que garantir les premiers sans les seconds, ou l'inverse, n'est qu'un leurre, qu'il est inexact de parler de générations de droits de l'homme ce qui tendrait à faire croire à une hiérarchie dans ces droits.

Dans le domaine qui est le nôtre c'est considérer que le logement représente une sécurité de base, que sans ce droit, d'autres droits sont compromis. A quoi bon affirmer le droit à la famille si l'on ne permet pas son unité et sa sécurité, si elle est menacée d'éclatement; comment sans domicile, faire jouer ses droits de citoyens et bénéficier de l'aide sociale; comment sans logement ou dans un logement insalubre, permettre l'épanouissement éducatif des enfants, garantir la santé et l'efficacité des soins,...

On ne peut à la fois reconnaître seulement certains droits tout en refusant leur effectivité parce qu'ils ne permettent d'être réalisés que par l'application simultanée d'autres droits : c'est la personne humaine qui est indivisible.

Il y a aussi ceux qui, conscients de la fragilité juridique de tels droits, estiment que la vertu de textes comme la Déclaration Universelle des droits de l'homme ou les Pactes (on pourrait citer aussi la Déclaration des Nations Unies sur les droits de l'enfant), est d'abord une vertu d'affirmation, d'invocation et que, comme le disait le Professeur J. Renauld les droits de l'homme ne sont pas des droits édictés par l'ordre juridique mais l'explicitation logique de principes inclus dans sa structure même.

Ainsi notre réflexion, également éclairée par des analyses philosophiques ou politiques, oscille entre des exigences multiples.

Pour ce qui me concerne, je continuerai à me référer au droit au logement parce qu'il a d'abord cette qualité d'une affirmation, d'une exigence, d'un espoir pour les plus démunis, pour les sans-abri, parce qu'ensuite des avancées dans le domaine du droit me paraissent possibles.

LE DROIT AU LOGEMENT COMME PRINCIPE D'ACTION

Avant de passer à l'examen des nombreuses actions concrètes possibles ou du moins de tracer quelques pistes, une question de principe est soulevée.

Les travaux et réflexions consacrés à la problématique des sans-abri font pratiquement tous référence au droit au logement ou au droit à l'habitat.

Il est vrai que la reconnaissance d'un tel droit pourrait constituer, ou constitue déjà sur le plan du principe, la solution radicale pour les sans-abri.

Si toute personne à droit à un logement, être sans-abri devient une impossibilité théorique et pratique.

Il n'est donc pas inutile de s'interroger sur la portée et sur la pertinence de ce droit, surtout dans le cadre de notre Commission qui s'intéresse au logement familial : nous verrons pourquoi.

Les travaux et réflexions précités se réfèrent à l'existence d'un droit au logement comme à une réalité consacrée par les textes, comme un droit fondamental de l'homme.

Au point que, par exemple la résolution du 16 juin 1987 du Parlement Européen sur le logement des sans-abri dans la Communauté européenne "estime que le droit à disposer d'un logement salubre convenable et adapté aux besoins de tout homme, femme et enfant est un droit fondamental, reconnu tant par la majorité des constitutions des Etats membres que par la Déclaration Universelle des droits de l'homme et par la Convention européenne des droits de l'homme, et que l'expulsion sans relogement est contraire à ce principe".

En réalité, fort peu de constitutions contiennent une disposition, garantissant le droit au logement et lorsqu'elles le prévoient, comme la Constitution portugaise, c'est davantage au niveau "programmatique", d'une déclaration de la préoccupation que les autorités publiques ont pour ce problème, ou encore d'obligations d'intention. Aucune ne contient un droit en logement exigible par son titulaire.

La Déclaration Universelle stipule dans son article 25.1. que toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment par l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires. A nouveau du point de vue juridique, la Déclaration a une valeur de référence morale considérable, mais ne crée pas ici un droit spécifique à la personne.

Quant à la Convention européenne, elle ne consacre, en aucune de ses dispositions un droit au logement.

Comment dans ces circonstances, comprendre une affirmation telle que celle des parlementaires européens.

L'action doit aussi tenir compte et intégrer le développement des systèmes non gouvernementaux, basés sur les populations, sur les communautés, qui à côté du marché privé et de l'Etat constituent un secteur informel, volontaire où les sans-abri participent directement à la solution de leur problème.

En Belgique, un exemple existe en Région Wallonne où un crédit a été mis à disposition permettant à des groupes, des associations, des centres d'aide sociale de financer leur projet : c'est la seule démarche spécifique, la seule mesure concrète qu'a suscitée l'Année Internationale du logement des sans-abri; ce crédit a d'ailleurs été reconduit en 1988.

CONCLUSIONS

En abordant le problème des sans-abri, nous croyions au départ examiner une question très précise, bien délimitée.

Son examen a mis en lumière toute une série d'interactions, a introduit très concrètement la dimension familiale, a amené à s'interroger sur de nombreux aspects de la société et des projets qu'elle forme : sécurité sociale, Etat-Providence..., bref nous a amenés apparemment loin de notre point de départ.

Et pourtant nous n'avons cessé de parler des personnes qui vivent dans des conditions inhumaines, indignes, dégradantes et, nous amenant à nous poser toutes ces questions, elles nous interpellent directement sur la justice et sur la solidarité que nous acceptons ou non de mettre en oeuvre.

"LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE"

Le deuxième texte, la Charte sociale européenne, faite à Turin le 18 octobre 1961, lie les pays membres du Conseil de l'Europe.

Son article 16 consacre le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique en ces termes : "En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties contractantes s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen des prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées".

La Charte, qui n'a pas non plus d'effets directs dans les Etats signataires, consacre également le droit au travail, le droit à une rémunération équitable, le droit à la formation professionnelle, à la protection de la santé, à la sécurité sociale, à l'assistance sociale et médicale, au bénéfice des services sociaux,...

Le droit au logement, n'est donc pas effectif aujourd'hui.

Faut-il aller dans cette voie; le consacrer dans un traité international directement applicable dans les états signataires, l'introduire dans les constitutions, ou simplement dans une loi (cas de la France, qui a consacré le droit à l'habitat comme un droit fondamental) ?

C'est ainsi que des voix plaident en Europe pour l'intégration du droit à l'habitat dont la Convention européenne des droits de l'homme, avec d'autres droits économiques, sociaux et culturels, parce que celle-ci ouvre des recours devant la Cour européenne des droits de l'homme.

C'est ainsi que de nombreux groupes sociaux demandent l'inscription de ce droit dans la Constitution de leur pays.

Se pose alors la question du contenu de ce droit.

Tantôt l'on parle de droit au logement, tantôt l'on parle de droit à l'habitat, notion plus large.

Certains demandent la mise au point de garanties minimales concrètes, d'autres une conception très large, idéale pourrait-on dire, incluant le droit en logement, aux équipements minimums, au chauffage, à l'environnement.

Enorme débat entre juristes, auquel un colloque entier pourrait être consacré. Les thèses en présence peuvent se présenter comme suit.

MOYENS

Dans le prolongement de ce qui vient d'être dit, des avancées peuvent se faire d'abord dans le droit du logement, consacrer des droits dans cette matière.

- Sur le plan individuel :
- assurer l'accès au logement avec objectivité;
 - garantir une sécurité d'occupation;
 - obliger à motiver le renon;
 - poser des exigences par rapport à la qualité du logement;
 - rechercher un équilibre entre les droits et les obligations des propriétaires et des locataires.
- Sur le plan collectif :
- favoriser la création et l'organisation d'association de locataires, d'habitants;
 - leur reconnaître une représentativité;
 - imaginer des contrats types, des commissions paritaires;
 - favoriser l'action collective sur le plan technique.

Nous entrons ainsi dans le domaine des propositions, dont des catalogues entiers peuvent être dressés, et qui peuvent s'adapter pays par pays. Nous nous limiterons à de brèves remarques.

Il peut être renvoyé à l'examen des causes, qui mettent en lumière à la fois ce qu'il ne faut plus faire, et ce qui devrait être réalisé.

Comme la problématique des sans-abri touche à de nombreux domaines, qu'elle atteint d'abord les sans-emploi, les sans-qualifications, les malades, les personnes fragilisées par un handicap, c'est la lutte contre le chômage, le développement de la sécurité sociale, de la formation des services de soins et d'aide sociale qui sont autant d'éléments fondamentaux pour résorber les sans-abri.

L'action des pouvoirs publics doit être réorientée dans le domaine du logement, notamment vers les populations à faibles revenus et par des programmes de rénovation urbaine, mettant à leur disposition de bons logements à coûts modérés.