

LE DROIT FORMEL EST-IL AU SERVICE DU DROIT FONDAMENTAL ?

*par André Gachet **

À quelles conditions la loi est-elle vraiment au service du droit au logement ?

En toute hypothèse, ce droit complexe dépend largement du droit de propriété, dont le Conseil d'État a réaffirmé la prééminence (juillet 2002) en disant « que le droit de propriété a, comme son corollaire qui est le droit pour le locataire de disposer librement des biens pris à bail, le caractère d'une liberté fondamentale (1) ». Parmi les droits fondamentaux des individus, le droit de propriété prime sur un droit au logement théorique que la seule nécessité ne saurait rendre légitime et donc, défendable.

La loi a pour objet d'assurer l'égalité des individus. Le droit du logement s'est développé sur cette base, en intégrant progressivement la défense des plus faibles, l'organisation des politiques sociales et, plus récemment, la lutte contre les exclusions. Ce faisant, il s'est complexifié et a pris le risque d'ajouter des mesures et dispositifs dont la lisibilité est parfois incertaine. Cependant, est-on en présence d'un trop-plein de textes ou d'une carence dans leur application ?

Protection des plus pauvres, encadrement du marché

Le logement indigne, l'habitat insalubre et l'activité des marchands de sommeil s'inscrivent dans une distorsion de la pratique du droit de propriété. La loi de 1973 sur l'hébergement collectif abusif est venue rappeler que louer un bien, même à titre gratuit, implique un minimum de conditions. La protection des plus pauvres – ici les occupants des garnis et meublés ou de l'habitat bas de gamme – a été recherchée par des dispositions destinées à réprimer ce qui peut être entendu comme des abus face à leur faiblesse. Pourtant l'application des dispositions législatives et réglementaires s'est longtemps heurtée à la « timidité » des autorités municipales ou de l'État en charge de leur mise en œuvre. Dans le face à face bailleur-occupant, ce dernier demeure inférieur lorsqu'il s'agit de la qualité ou de la nature du bien loué (2) : le non-paiement du loyer est plus lourdement sanctionné que la mise en location d'un local dangereux pour la santé. Il a fallu attendre 1998 pour que la loi prévoit une diminution, voire une suppression du loyer dans le cas de l'habitat indigne. Encore faut-il que cette disposition nouvelle trouve un terrain d'application dans un contexte de clientèle captive, ren-

** Président de la Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL).*

(1) Par cette décision, le Conseil d'État réforme un jugement du Tribunal Administratif (ordonnance du 7 février 2002) qui avait annulé une ordonnance de référé prononcée par le Tribunal de Grande Instance de Marseille le 21 décembre 2002, au motif que l'expulsion demandée aurait eu lieu durant la période hivernale. En l'espèce il s'agissait d'un squat, c'est-à-dire d'une occupation illégale ne relevant pas d'un contrat locatif.

(2) Pour mémoire, rappelons un jugement de relaxe prononcé en 1977 à l'encontre d'un marchand de sommeil condamné en première instance, simplement parce qu'il avait pu démontrer devant la Cour d'Appel que les occupants de ses bungalows insalubres, par ailleurs salariés de son entreprise, en étaient en fait les propriétaires : n'avait-il pas produit les bons de caisse les rendant propriétaire pour la somme de 1 franc ?



forcé par la crise du logement accessible. « Si nous n'étions pas là, qui logerait ces gens-là ? », argumentent les marchands de sommeil. Pourtant, les textes en question ne sont pas de mauvais textes. La difficulté de leur application réside davantage dans l'absence d'une conscience collective de leur utilité, c'est-à-dire du sens qu'ils sont susceptibles d'avoir dans l'effectivité d'un droit au logement pour les occupants de taudis. Du reste, était-ce leur objet au point de départ ?

Le terme de droit au logement, pour sa part, apparaît au début des années 1980. Il effraie, tant il semble porteur d'atteintes aux droits des propriétaires. C'est certainement pour cela que toutes les réformes engagées au nom de ce droit d'un nouveau type comportent des contre-parties : libération des loyers, suppression progressive des dispositions de la loi de 1948 (3), fin du contrôle des prix sur l'habitat commercial... Les règles nouvelles sur la durée des baux ou les processus d'augmentation des loyers ne sont finalement que des épouvantails dont les effets s'estompent dans les pratiques. Les aides de l'État viennent compenser les taxes qui pèsent sur les bailleurs, et les mécanismes de protection des locataires s'émeussent quand ils ne sont pas directement mis à mal par le jeu du marché. La notion de droit au logement rencontre alors celle de la gestion publique de la Cité ; la loi de 1990 va lui donner ses lettres de noblesse.

Une affaire de mobilisation

La loi Besson de 1990 appelle à la mobilisation des acteurs en les identifiant dans leur diversité. Elle propose ou impose des dispositifs qui doivent produire la connaissance nécessaire à la construction des outils d'action. Dès lors que les acteurs locaux s'en saisissent, la loi produit des résultats. Bien sûr, elle n'implique pas l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire, d'où des mesures sur l'harmonisation des Fonds de Solidarité Logement (FSL). La loi Besson est un premier pas déterminant vers une nouvelle acception de l'idée même de droit au logement, parce qu'elle manifeste concrètement la nécessité, pour son émergence, d'une responsabilité collective : le droit au logement ne peut exister que si les moyens de produire une offre adaptée existent, que si les facultés d'accéder et de se maintenir dans son logement sont assurées, que si, enfin, la question du logement devient partie intégrante des politiques publiques. En ce sens, cette loi ne produit pas trop de dispositifs, elle crée une véritable boîte à outils pour le droit de tous. Or, comme tous les instruments, ceux-ci doivent, pour être efficaces, faire l'objet d'un usage et d'un entretien constant. Certains dispositifs sont utilisés et vivent, d'autres figurent dans les textes pour mémoire. Ils ne s'empilent infructueusement que lorsque la nécessaire coordination ne fonctionne pas.

(3) La loi du 1er septembre 1948 a pour objectif de relancer la production. Elle s'appuie sur l'encadrement des loyers du parc ancien et la liberté pour les constructions nouvelles. Du semi-échec de cette perspective libérale, il est resté un mode de calcul des loyers à la surface corrigée qui protège les plus modestes aujourd'hui encore, compte tenu des possibilités de libération des prix pour les ménages à revenus moyens et pour les logements améliorés. Ce mode de calcul devrait servir de modèle face aux dérives d'un marché qui s'emballa, et où tout est louable à n'importe quel prix en fonction des tensions de la demande.

Association de locataires

UNE ACTION QUI SE HEURTE À DES MURS

Tout se passe comme si le droit au logement relevait d'une sorte de charité sociale. Il faut le mériter ou au mieux, avoir les moyens propres d'y accéder. Ce sentiment de la Confédération Syndicale des Familles (CSF) se justifie aujourd'hui par les décisions d'expulsions locatives prononcées par les juges. La CSF y voit une sacralisation du droit de la propriété contre le droit fondamental de chaque individu de disposer d'un logement décent. C'est une sanction pour le mauvais payeur, et elle ne tient pas compte de la difficulté économique des personnes, et donc de leur bonne foi.

Il en est de même à propos des attributions refusées à certaines familles. Les associations de locataires, qui ont le droit de se constituer partie civile pour défendre les intérêts des locataires, ont du mal à prouver un préjudice individuel ou collectif subi par les personnes. Il faut arriver à établir une faute ou une pratique discriminatoire. Or, très peu de refus d'attribution sont notifiés aux intéressés et surtout rarement motivés.

Globalement, on observe une mise sous tutelle des adultes responsables par certains bailleurs. Les demandeurs de logement sont considérés comme des mineurs qui se voient imposer des « cautions solidaires », de nationalité française et ayant un certain niveau de ressources. Or, ils travaillent et ont des ressources suffisantes pour payer leur loyer. Cette démarche met des personnes sous l'assistance de parents ou d'amis, mais aussi fragilise les répondants de la « caution solidaire » qui peuvent basculer dans le surendettement en cas d'impayés de loyers.

Par ailleurs, les associations sont confrontées à certains hommes politiques qui refusent des permis de construire aux organismes d'HLM, plus particulièrement pour la construction de

logements très sociaux (1). Pour la CSF, cette contradiction entre ceux qui demandent des logements et ceux qui ont un chez-soi (2) est confortée par l'image négative du logement social. Le manque d'entretien en continu du patrimoine HLM, la multiplication des tours et des barres nourrissent des fantasmes chez les habitants. Les associations doivent donc se battre contre les bailleurs, mais aussi travailler sur les représentations portées par la population, afin de rétablir une image plus juste de la réalité et des objectifs du logement social.

Enfin, le manque de logement à un prix raisonnable est le frein essentiel à l'accès au logement. À cet égard, la situation des familles monoparentales est particulièrement difficile. Elles essuient des refus pour insuffisance de revenus et pour des raisons de mixité sociale (3). Les associations de locataires se trouvent confrontées aux critères d'attributions de logements sociaux qui ne tiennent pas compte de la situation spécifique des familles monoparentales (4). Et lorsqu'il y a attribution, ces familles sont logées en grande banlieue, avec des contraintes de temps et de coût de transport très lourdes, ou dans des centres d'hébergement, avec des enfants qui souvent ne sont acceptés dans aucune structure d'accueil facilitant leur intégration sociale. Au lieu d'être un élément d'intégration sociale, l'accès au logement devient alors un facteur aggravant de leur fragilité économique.

Aminata Koné

Confédération Syndicale des Familles

(1) Sous prétexte de répondre à la demande des habitants.

(2) Et qui souvent ont peur de la dépréciation de leur patrimoine.

(3) Si l'obligation de mixité est posée par la loi, l'exigence d'un plancher de ressource pour avoir un logement HLM est un abus de la part des organismes.

(4) Ni de la priorité à laquelle elles pourraient prétendre pour accéder à un logement.



Aujourd'hui le risque que comporte la loi sur la responsabilité locale (loi de décentralisation) est résumé dans ce changement qui pourrait affecter la loi de 1990 : afin de « simplifier », il est proposé de remplacer la liste quasi exhaustive des acteurs concernés qui y figure (art. 3) par la mention réduite de quelques-uns et une formule générale et englobante. Il y a, dans cette forme de simplification, plus qu'une portée symbolique. Lorsque l'application des textes repose sur l'engagement d'un grand nombre d'intervenants, ne plus les nommer, c'est prendre le risque qu'ils se sentent exonérés des devoirs que le texte initial leur conférait.

C'est sur la même base mobilisatrice qu'est construite la loi contre les exclusions de 1998, avec son volet « logement ». Au nom de l'égalité de tous, l'ensemble des acteurs sociaux et les citoyens sont appelés à concourir à son objectif. La question qui se pose alors est celle de savoir si la loi en fait trop. Le législateur semble lui-même le suggérer lorsqu'un article prévoyant le maintien de la cohésion familiale dans les situations d'urgence fait, par amendement, l'objet d'une rédaction tempérée, signifiant en substance que « certes, on évitera la séparation des familles prises en charge dans des lieux d'accueil, mais si vraiment ce n'est pas possible... on leur fournira explications et réconfort et l'on fera en sorte que cette situation ne dure pas trop ! ». En ajustant les dispositifs aux moyens disponibles, comme c'est le cas pour l'ensemble des formules d'hébergement, la loi rend possible la transgression des règles qu'elle édicte (4).

Dans le même texte, les dispositions nouvelles concernant la prévention des expulsions locatives deviennent le premier malentendu récent en matière de droit au logement. Parce que le texte prévoit de nouveaux délais dans la mise en œuvre de la procédure d'expulsion, il est considéré comme un prétexte à des actions au caractère dilatoire. Encore un droit de trop en faveur des locataires, encore un droit rogné pour les bailleurs qui ne peuvent plus expulser ! Pourtant la loi n'a fait que donner du temps à la prévention qu'elle entend rendre effective ; faute de l'avoir compris, les Départements et les Préfectures ont assisté dans l'impuissance à la croissance du nombre des expulsions. La loi a besoin du concours des acteurs ; si celui-ci fait défaut, elle-même est défaillante.

Il n'y a pas de lois inutiles parmi celles qui ont été promulguées au cours des dernières années, même si certaines ont provoqué des occasions ratées. L'esprit des textes a permis de faire avancer l'idée du droit au logement comme droit fondamental. Il s'agit aujourd'hui de poursuivre cette trajectoire amorcée, en dépit, ou peut être en raison, de la crise du logement qui frappe durement la France.

André Gachet

(4) Seule l'absence de reconnaissance d'un droit fondamental, pourtant reconnu par la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme, celui de la vie familiale, et la non reconnaissance en droit interne du droit au logement comme droit de base pour l'exercice de celle-ci rend de telles dispositions possibles.