CAIRN.INFO

GENÈSE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Patrick Doutreligne

Caisse nationale d'allocations familiales | « Informations sociales »

2010/1 n° 157 | pages 104 à 112

ISSN 0046-9459

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-1-page-104.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Caisse nationale d'allocations familiales.
© Caisse nationale d'allocations familiales. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 37.165.87.42 - 03/08/2020 10:42 - © Caisse nationale d'allocations familiales

Genèse du droit au logement opposable

Patrick Doutreligne – délégué général de la Fondation Abbé Pierre

L'effectivité du droit au logement est le fruit d'une longue réflexion des pouvoirs publics depuis le début des années 1990 ainsi que d'une large mobilisation associative. Pourtant, la loi instaurant le droit au logement opposable est votée, au début de la campagne présidentielle de 2007 et à la faveur d'une forte médiatisation de la question du logement des sans-abri, dans une précipitation qui aura manifestement nui à sa qualité et à son applicabilité.

La question du logement suscite une émotion populaire et une mobilisation militante depuis l'appel de l'abbé Pierre, le 1er février 1954. Sans remonter loin dans l'histoire, il faut reconnaître que l'État se préoccupe depuis peu de cette question. Ses premières interventions datent du milieu du XIXe siècle, dans le souci de lutter contre l'insalubrité, après plusieurs épidémies de choléra ayant décimé la population française. À la fin du XIXe et au début du XXe siècle, les premières lois (Loucheur, Siegfried et Ribaud) vont fixer un cadre à la construction de logements dont l'initiative était une des principales préoccupations des employeurs et que les pouvoirs politiques ont toujours voulu laisser au marché. Cette attitude et ce positionnement ont inspiré et inspirent encore l'approche de nombreux politiques. Les avancées législatives se sont progressivement effectuées sur le droit du logement (qui s'adresse à ceux qui en ont un) mais pas sur le droit au logement (à destination de ceux qui n'en ont pas). La notion de droit au logement est relativement récente et sa reconnaissance juridique s'est établie progressivement, après la Seconde Guerre mondiale. Elle n'apparaît de façon explicite ni dans le préambule de la Constitution de 1946 ni dans la Constitution de 1958. Il faudra attendre la décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995 pour inscrire que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de*

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 37.165.87.42 - 03/08/2020 10:42 - © Caisse nationale d'allocations familiales

valeur constitutionnelle ». D'un point de vue législatif, nous pouvons distinguer plusieurs étapes dans l'évolution du droit.

La loi du 22 janvier 1982 relative aux droits et obligations des locataires et bailleurs sociaux énonce pour la première fois, dans son article 1 : « *Le droit à l'habitat est un droit fondamental, il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent* ». La lecture des débats parlementaires concernant ce sujet est extrêmement instructive car il a fait l'objet d'affrontements politiques et idéologiques d'autant plus marqués que cette loi est l'une des premières de la législature après l'arrivée de la gauche au pouvoir. Les aspects sensibles liés à la protection des locataires et particulièrement à l'atteinte présumée au droit de la propriété provoquent des propos sans nuance, marqués parfois d'un certain dogmatisme : « *Cette loi sera une démonstration de la volonté bolchevique de ce gouvernement* », « *Si cet article est voté, c'est la fin du droit de la propriété en France* », « *Cette loi entraînera la disparition de facto d'un parc locatif privé* »… L'abrogation de cet article à la première alternance, en 1986, démontre la persistance du caractère très politique de ce droit. C'est l'alternance suivante qui le rétablira, en 1989, en remplaçant le droit à l'habitat par un droit au logement, en précisant qu'il s'agit d'un droit fondamental.

La loi sur le droit au logement opposable va être le fruit de la réponse des pouvoirs publics, d'une part, à la crise du logement dont les conséquences rejaillissent sur une grande partie de la population et, d'autre part, à la pression du secteur associatif, dont l'implication et la mobilisation, depuis les années 1980, sont très fortes dans le secteur du logement. Les associations ont su dépasser leurs clivages et leurs différences historiques pour organiser une parole politique commune, élaborer des interpellations publiques, concevoir des interventions collectives.

Ainsi, la concertation menée autour du projet de loi, en 1990, sur la mise en œuvre du droit au logement va s'élargir au champ de la lutte contre l'exclusion par la naissance du collectif Alerte. Durant la campagne pour l'élection présidentielle de 1995, la « fracture sociale » va représenter un enjeu majeur et les associations vont contribuer aux débats. Le regroupement de plus de trente des grandes associations de solidarité porte en germe une dynamique interassociative qui va persister dans les années suivantes et s'ouvrir à d'autres perspectives.

> *« (...) la concertation menée autour du projet de loi, en 1990, sur la mise en œuvre du droit au logement va s'élargir au champ de la lutte contre l'exclusion par la naissance du collectif Alerte. »*

Premières réponses politiques au contexte de crise du logement

Les années 1990 voient la montée de l'exclusion des personnes défavorisées et l'accroissement de la précarisation des plus modestes. Les

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 37.165.87.42 - 03/08/2020 10:42 - © Caisse nationale d'allocations familiales

pouvoirs publics vont développer des dispositifs législatifs, réglementaires et expérimentaux pour intervenir auprès des ménages frappés ou menacés d'exclusion. Des lois vont être élaborées comme autant de digues face à cette évolution de notre société accentuée par une crise du logement. Cette dernière est marquée par une baisse très sensible de la production de logements et plus particulièrement des logements sociaux, par des difficultés d'accès pour un public de plus en plus nombreux mais aussi par des difficultés de maintien dans l'habitat dues à des montants de loyer et de charges en forte progression. Le recours systématique au marché devient l'objectif, le moyen et la seule orientation reconnue, sans réfléchir aux outils d'intervention de l'État pour intervenir ou réguler celui-ci.

La loi du 31 mai 1990, dite loi Besson, vise à « *la mise en œuvre du droit au logement* » et affirme, dans son article 1, que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ». Louis Besson déclare, encore vingt ans après le texte, que cette loi qui porte son nom a été inspirée par ces associations grâce à leurs constats, à leurs propositions ainsi qu'aux expérimentations locales qu'elles ont initiées. La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions réserve une très grande partie de ses articles au logement et aux outils pour rendre effectif l'accès aux droits fondamentaux.

L'incontestable dynamique et l'impulsion données par la loi du 31 mai 1990, prolongée par celle du 29 juillet 1998, vont néanmoins se heurter à la réalité d'une crise du logement qui, sans nier l'amélioration des conditions globales de logement, en particulier concernant les normes de confort, révèle l'augmentation des mal-logés, des non-logés, hébergés en structure ou chez des particuliers, faute de solution pour certaines catégories de la population. Les jeunes, les travailleurs pauvres, les saisonniers, les étrangers ou les ménages d'origine étrangère, les familles nombreuses et celles aux revenus faibles ou précaires font partie des personnes les plus fragiles, surtout lorsqu'ils se retrouvent sur le marché du logement pour cause de décohabitation, de mutation professionnelle ou de changement dans la composition familiale.

La montée des prix du foncier, des prix des logements neufs ou anciens est présentée comme une évolution positive qui conforte les propriétaires, les investisseurs, le secteur du bâtiment, le marché… Seule la progression des loyers, qui en est pourtant la conséquence directe, est source d'inquiétude, parce qu'elle marque très fortement l'écart entre la solvabilité des ménages et les prix de loyer proposés, et qu'elle devient très préoccupante quand elle est doublée d'une augmentation du coût des énergies et des fluides. L'évolution ainsi constatée provoque soit une augmentation très importante du taux d'effort des locataires [(1)], soit une impossibilité d'accéder à un logement pour les plus modestes ou pour

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 37.165.87.42 - 03/08/2020 10:42 - © Caisse nationale d'allocations familiales

ceux qui ne peuvent justifier de revenus réguliers et « sécurisés » au regard d'un bailleur. L'obligation de moyens ne suffit plus, la notion d'obligation de résultat émerge dans les propositions des acteurs de terrain, en premier lieu les associations qui se plaignent de la mauvaise, voire de la non-application de certaines lois. Elles déplorent la disparité de leur application sur le territoire et le malthusianisme de certains élus.

Les associations ont vu, pour beaucoup, leur rôle d'opérateur se muer en prestataire de service, avec l'avantage d'un regard direct sur les avancées et sur les dysfonctionnements des dispositifs territoriaux, mais aussi avec une dépendance accentuée vis-à-vis des pouvoirs publics devenus financeurs. Ce lien justifie également de jouer la carte de l'inter-associatif dans l'interpellation pour la rendre plus forte et moins personnalisée.

Dans ce contexte, le projet de loi sur la Solidarité et le renouvellement urbain (SRU) est présenté au Parlement et voté le 13 décembre 2000. S'il valide la préférence du contrat à la contrainte, ce texte énonce que l'État ne peut s'appuyer sur la seule bonne volonté des élus et qu'il doit inscrire des outils de vérification dans les obligations législatives et prévoir des mesures pour contrer ceux qui ne respectent pas leurs devoirs ou leurs engagements.

« L'obligation de moyens ne suffit plus, la notion d'obligation de résultat émerge dans les propositions des acteurs de terrain, en premier lieu les associations qui se plaignent de la mauvaise, voire de la non-application de certaines lois. »

La loi SRU, s'inspirant de cette évolution et des effets très modestes des incitations à la construction, inscrites en 1991 dans la Loi d'orientation sur la ville (Lov), va imposer la fameuse obligation des 20 % de logements sociaux pour toutes les villes appartenant à une agglomération. La baisse significative de la construction desdits logements doit être palliée en partie par cette nouvelle règle. Même si l'objectif annuel reste modeste (l'estimation est de 20 000 logements sociaux par an), il représente une avancée au symbole fort et significative dans cette notion d'obligation de résultat qui va aussi inspirer la loi sur les gens du voyage et, plus tard, la loi sur le droit au logement opposable. Cette loi sera soumise au Conseil constitutionnel par des parlementaires qui se plaindront, entre autres, de l'atteinte à la libre administration des collectivités locales.

Dans son avis, celui-ci rappelle que le logement des personnes défavorisées répond à la fois à une exigence d'intérêt national et à un objectif de valeur constitutionnelle et que ces nouvelles obligations ne sont pas contraires au principe de libre administration des collectivités locales, ni au principe d'égalité, ni au droit de propriété [(2)].

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 37.165.87.42 - 03/08/2020 10:42 - © Caisse nationale d'allocations familiales

Vers le droit au logement opposable

Même si quelques experts éclairés évoquaient, dès les années 1970 et 1980, l'importance d'une évolution juridique vers un droit « justiciable », comme l'exprimait Jean-Michel Belorgey, président de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, en 1998, on peut attribuer au Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées le rôle de porte-drapeau de cette revendication.

« Même si quelques experts éclairés évoquaient, dès les années 1970 et 1980, l'importance d'une évolution juridique vers un droit « justiciable » (...) on peut attribuer au Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées le rôle de porte-drapeau de cette revendication. »

Le Haut Comité va s'inscrire dans une démarche d'interpellation pour faire reconnaître le droit au logement opposable, en estimant que celui-ci pourrait servir de levier aux politiques nationales et locales afin d'appréhender toutes les conditions (construction, réhabilitation, prévention…) permettant d'atteindre l'objectif d'un toit pour chacun. Un collectif d'associations va se créer pour soutenir cette démarche qui regroupera, en 2006, une soixantaine d'entre elles dans une plate-forme associative. Cette dernière est le résultat de la dynamique interassociative évoquée précédemment, née à la fin des années 1980. Les associations, qui sont six au départ, s'étoffent rapidement pour arriver à une soixantaine, dépassant le champ de la lutte contre l'exclusion pour toucher celui du monde judiciaire, de la recherche… Cet élargissement va permettre de porter la réflexion au-delà du cercle des initiés du droit au logement opposable pour l'intégrer progressivement au discours politique, à défaut du grand public, pour lequel cette notion n'a pas encore été abordée.

Au premier semestre 2005, un groupe d'élèves de l'École nationale d'administration, dans le cadre de leur séminaire relatif au logement, se penchera sur l'opportunité d'instaurer un droit au logement opposable et rendra un rapport de grande qualité en faveur de cette évolution. Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, soulèvera timidement mais publiquement, dès le 3 février 2004, l'intérêt pour son gouvernement de cet axe de réflexion après que l'idée a été reprise aussi bien par le Conseil national des politiques de lutte contre la précarité et l'exclusion que par le Conseil économique et social, lequel a rendu un avis affirmant son adhésion à cet objectif dès 2003.

En 2006, la campagne électorale pour l'élection présidentielle de 2007 va être un puissant accélérateur de la réflexion et va surtout amorcer sa mise en débat public par la reprise de ce thème par différents candidats. En effet, mis à part quelques tribunes d'experts, de chercheurs ou d'associations, dont certaines au niveau européen, le droit au logement opposable ne constitue pas un sujet de débat auprès du grand public.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 37.165.87.42 - 03/08/2020 10:42 - © Caisse nationale d'allocations familiales

Nicolas Sarkozy, candidat à l'élection présidentielle, évoquera dans un premier temps un droit à l'hébergement opposable, lors de la présentation à Paris de son programme sur le logement, en septembre 2006, avant de se rallier lui aussi, deux mois plus tard à Périgueux, au droit au logement opposable. Ségolène Royal, dans son débat participatif axé sur le logement, à Roubaix, retiendra également le droit au logement opposable dans ses propositions de campagne.
Si le principe et la terminologie semblent intégrer progressivement les discours politiques, personne, à l'époque, ne sait définir son contenu, ses modalités et les outils à mettre en œuvre. Le gouvernement envisage alors une expérimentation, qui n'aura finalement pas lieu. Le 31 décembre 2006, le président de la République, Jacques Chirac, annonce un projet de loi imminent lors de la présentation de ses vœux à la nation. Début janvier 2007, le dossier du ministère du Logement est pourtant extrêmement léger : il contient seulement les rapports du Haut Comité, la commande publique de l'expérimentation et une présentation synthétique de l'expérience écossaise.

L'exemple écossais

Là encore, le Haut Comité et les associations ont joué un rôle prépondérant dans la recherche de solutions innovantes et d'expérimentations étrangères. Un déplacement en Écosse est organisé pour le Haut Comité. Plus tard, la Fédération nationale des Pact (à l'origine, Propagande et action contre les taudis) invite les acteurs écossais, afin de présenter leur expérience et d'échanger sur les conditions requises pour la réussite d'un tel projet.
La loi écossaise (2003), seul exemple en Europe, même si la Grande-Bretagne établissait des droits et devoirs dès 1977 envers les personnes sans foyer, a pour objectif de traiter le mal-logement. D'un côté, elle donne des règles, mais d'un autre, elle laisse place à l'appréciation. Lorsqu'elles sont précises, les décisions à prendre sont inscrites dans la loi ; lorsqu'elles sont indicatives, l'interprétation locale peut être différente. Ce droit est opposable dans la mesure où il contient un droit d'appel soit sur le contrôle juridique des décisions vis-à-vis de règles précises, soit devant un tribunal contestant la décision prise par l'autorité locale, même si ladite décision a été formulée en toute légalité.

> *« (...) le Haut Comité et les associations ont joué un rôle prépondérant dans la recherche de solutions innovantes et d'expérimentations étrangères. »*

La loi écossaise intègre des critères d'éligibilité ciblant les différentes catégories de ménages : les demandeurs sans foyer ou menacés de le devenir ; les prioritaires pour un logement ; l'origine « volontaire » de leur situation ; ou encore le lien avec la commune. En effet, elle repose sur

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 37.165.87.42 - 03/08/2020 10:42 - © Caisse nationale d'allocations familiales

des obligations incombant aux autorités locales qui ont deux types de devoir : celui de fournir un logement et celui d'apporter aide et soutien. Précisons que ces autorités locales disposent de stocks de logements qu'elles peuvent confier à des propriétaires sociaux qui représentent, pour la France, l'équivalent de nos HLM. Le projet de loi français va donc s'inspirer de cet exemple et des réflexions du Haut Comité. Le contexte démographique et immobilier est sensiblement différent, mais les associations vont vite déplorer l'absence de la phase de préparation et de réflexion progressive que s'était imposée l'Écosse, avec la création d'un groupe de travail constitué sur cet objectif et dont les recommandations avaient contribué à l'élaboration de la loi et de ses modalités d'application.

En deux mois, une loi sera votée, sans réelle maturation démocratique, sans étude plus poussée des effets induits ou attendus, sans mesures financières accompagnatrices, sans lien réel entre l'État garant du droit et les collectivités locales responsables de l'urbanisme, de la politique foncière, des équilibres sociaux et des mesures d'aide et de soutien aux publics en difficulté. De vingt-cinq articles préparés à la hâte, présentés dans le cadre de la procédure d'urgence devant le Parlement, sortira une loi de quatre-vingt-sept articles qui, pour l'opinion publique et pour nombre d'acteurs, correspond davantage à une réponse aux sans-abri qui ont médiatiquement occupé l'actualité de la période des fêtes de fin d'année, qu'à une loi de type universel pouvant les concerner.

Cette hâte est peu compréhensible si l'on oublie le contexte politique et médiatique très particulier de l'époque, marqué par la campagne électorale. Pourquoi le gouvernement et le ministre de l'Intérieur ne font-ils pas intervenir les forces de l'ordre ? L'action de l'association des Enfants de Don Quichotte et le soutien populaire en cette saison des fêtes jouent dans la pression politique. Le secteur associatif, surpris dans un premier temps par cette initiative prise par des inconnus des acteurs traditionnels, va vite emboîter le pas de la dynamique en leur permettant de relayer les combats menés depuis des années, enkystés face à l'impuissance affichée des pouvoirs publics et de l'administration sur cette problématique des sans-abri et des très mal logés. Le saut qualitatif semble possible : humanisation des structures d'accueil, maintien des personnes dans des structures d'urgence en attente de solutions plus pérennes, développement de petites unités d'accueil à dimension humaine, comme les expérimentations des pensions de famille.

> *« L'action de l'association des Enfants de Don Quichotte et le soutien populaire en cette saison des fêtes jouent dans la pression politique. »*

Cette nouvelle dynamique voyait comme une suite logique l'évolution vers un droit au logement opposable permettant de finaliser ces chan-

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 37.165.87.42 - 03/08/2020 10:42 - © Caisse nationale d'allocations familiales

gements et d'imposer enfin à l'État une obligation de résultat conforme aux suites de la loi Besson de 1990.

Les perspectives de la loi

Le droit au logement a été conçu pour s'appliquer en deux phases. La première doit pouvoir répondre aux situations les plus dramatiques. Les catégories de ménages concernées sont les demandeurs de bonne foi : dépourvus de logement ; menacés d'expulsion sans relogement ; hébergés ou logés temporairement dans un établissement ou dans un logement de transition ; logés dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. La seconde phase, en 2012, aura une portée plus large, visant toute la population.

> *« L'adhésion à un concept, le soutien quasi unanime à un objectif de grande ampleur et socialement juste ne sont pas des conditions suffisantes pour élaborer une loi équilibrée, applicable, ambitieuse et pertinente. »*

Après dix-huit mois d'application, l'analyse et les critiques qui peuvent être énoncées prennent également racine dans la genèse de ce droit, en particulier dans l'accélération de début 2007, qui a sans doute amputé une partie de la concertation, de la réflexion et de la contradiction indispensables à toute démocratie. L'adhésion à un concept, le soutien quasi unanime à un objectif de grande ampleur et socialement juste ne sont pas des conditions suffisantes pour élaborer une loi équilibrée, applicable, ambitieuse et pertinente.

Le Conseil d'État a établi, en juin 2009, un rapport public très intéressant qui mesure bien les évolutions indispensables et nombreuses pour rendre effectif ce droit au logement. Les conditions sont relativement connues, suite à la parution prolifique d'études sur le sujet ces dernières années :

- la construction de logements à loyer accessible reste la condition première pour l'application du droit au logement, en lien avec les besoins ;
- une intervention ciblée de l'État est indispensable pour réguler le marché et intervenir sur ses défaillances ainsi que sur ses aberrations et pour contrer les égoïsmes locaux ;
- le droit doit être applicable pour tous, et accessible en particulier aux plus modestes, souvent plus éloignés de la connaissance face aux complexités juridiques ou administratives ;
- il doit également être équitable quant à ses obligations de justice sociale et à leur imposition sur tout le territoire ;
- enfin, il est nécessaire que ce dispositif favorise l'accès aux droits et la prévention de situations d'exclusion.

Si effectivement, depuis deux siècles, la société française n'a pas réussi à loger tous ses membres dans des conditions satisfaisantes, le défi

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 37.165.87.42 - 03/08/2020 10:42 - © Caisse nationale d'allocations familiales

demeure entier eu égard à l'avenir en société et à la faculté de vivre ensemble. L'abbé Pierre nous y invitait lorsqu'il déclarait dans un message : « *On ne peut pas, sous prétexte qu'il est impossible de tout faire en un jour, ne rien faire du tout* ».

Notes

1 - Voir les derniers rapports sur l'état du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, où les taux d'effort des ménages sont calculés depuis 2005, révélant que si, en moyenne, selon l'Insee, 25 % du budget des ménages sont consacrés à l'habitat, pour ceux qui arrivent sur le marché du logement, c'est plutôt entre 40 % et 50 % que se situe le taux d'effort.

2 - Décision 2000-436 DC du 7 décembre 2000.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 37.165.87.42 - 03/08/2020 10:42 - © Caisse nationale d'allocations familiales