

Le droit au logement en France et à l'étranger : décodage juridique d'une prérogative fondamentale

Nicolas BERNARD

Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles

I. La consécration *internationale* du droit au logement

Si le droit au logement jouit actuellement d'une visibilité constitutionnelle dans plusieurs des pays européens, comme on le verra plus loin, cette consécration interne se double d'une large reconnaissance sur le plan international. Ainsi, l'article 25.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 dispose : "Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires". Pour sa part, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels conclu sous l'égide des Nations-Unies le 19 décembre 1966 énonce en son article 11.1 : "Les États 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 suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence". Quant à elle, la Charte sociale européenne élaborée au sein du Conseil de l'Europe le 18 octobre 1961 et révisée le 3 mai 1996 affirme : "En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : 1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes" (art. 31).

En ce qui concerne l'Union européenne, l'assentiment n'est pas moins étendu. Ainsi, le Parlement européen s'est fendu d'une résolution le 16 juin 1987 par lequel il demande solennellement "que le droit à l'habitat soit garanti par des textes législatifs, que les États membres le reconnaissent comme un droit fondamental". Plus récemment, le 3 juin 1999, le Comité des Régions, dans un avis sur la question des sans-abri et du logement, "invite les instances européennes à approfondir l'étude du principe du droit au logement", "considérant que le logement est la première condition permettant à une personne de s'engager dans un processus d'insertion sociale et professionnelle". Enfin, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclame dans son article II-34.3 : "Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes (...)". Succédant au Traité — avorté — instituant une Constitution pour l'Europe, le futur Traité modificatif (ou réformateur, ou encore simplifié), à signer le 13 décembre 2007 à Lisbonne, renverra expressément à cette Charte, à laquelle, de surcroît, il confère un caractère contraignant équivalent à celui

des autres traités.

II. La consécration *constitutionnelle* du droit au logement dans les différents États européens

Ces instruments internationaux n'ont pas tous, tant s'en faut, effet direct, ce qui signifie que leur applicabilité devant les cours et tribunaux est incertaine. Raison pour laquelle, en parallèle, divers pays européens ont pris le parti d'inscrire le droit au logement au sein même de leur source normative suprême — dans l'ordre interne — qu'est la Constitution. Et, ce qui ne gêne rien, le panel de ces États est assez représentatif puisqu'on a là aussi bien des pays du nord que des États du sud, des nations de la "Vieille Europe" autant que des nouveaux entrants, etc. Ainsi, la Constitution portugaise dispose : "Chacun a droit pour soi et pour sa famille, à un logement de dimension convenable, qui réponde aux normes de l'hygiène et du confort et qui préserve l'intimité personnelle et familiale" (art. 65.1). Pour sa part, la Constitution de la Belgique énonce solennellement : "Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi [...] garantit, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment [...] le droit à un logement décent" (art. 23). En ce qui la concerne, la Constitution espagnole proclame : "Tous les Espagnols ont le droit de disposer d'un logement digne et approprié" (art. 47, al. 1er). Quant à elle, la Pologne affirme dans sa charte fondamentale : "Les pouvoirs publics mettent en oeuvre une politique favorisant la satisfaction des besoins des citoyens en matière de logement et, en particulier, ils réagissent contre l'existence de sans-abri, accordent leur soutien au développement de logements sociaux et favorisent l'activité des citoyens visant à acquérir un logement" (art. 75.1).

Quid maintenant des pays qui n'ont *pas* inséré le droit au logement dans leur Constitution (du moins les principaux) ? C'est le cas tout d'abord de la France mais, comme on le verra, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 19 janvier 1995, officiellement érigé en "objectif de valeur constitutionnelle" la "possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent". En Italie et en Allemagne, par ailleurs, on ne trouve certes pas de dispositions constitutionnelles consacrant le droit au logement mais leur charte fondamentale n'en prend pas moins soin d'assigner au droit de propriété, au nom de la justice sociale, des restrictions suffisamment explicites qu'elles peuvent s'interpréter comme une reconnaissance, en creux, de ce même droit au logement. Pour la Constitution italienne, "la loi fixe les limites de la propriété, afin d'en assurer la fonction sociale [...]" (art. 42, al. 2) tandis que la Loi fondamentale allemande proclame : "Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien commun" (art. 14, 2). Pour sa part, la Constitution irlandaise admet que "l'exercice [du droit de propriété] doit être régi dans une société civilisée par les principes de justice sociale" (art. 43, 1 et 2).

III. Signification et composantes du droit au logement

Que signifie, au fond, l'expression "droit au logement" ? Loin d'être triviale, cette interrogation est lourde de sens tant les options sont diverses en la matière, indiquant chacune des orientations sociales fort différentes.

Le terme "décent" (ou "digne"), qui assortit souvent la consécration du droit au logement, recouvre ainsi une pluralité de significations. Les exigences matérielles de qualité à remplir par le logement pour décrocher ce label de décence doivent-elles se concevoir de manière maximaliste (un droit fondamental comme le droit au logement ne saurait en effet s'accommoder d'une solution au rabais) ou alors, tout à l'inverse, s'indique-t-il de penser les standards de décence de manière *réaliste* en vue de laisser le bien accessible financièrement aux individus précarisés (destinataires premiers — quoique non exclusifs — du droit au logement) ? Faut-il donc, de manière un peu provocatrice, imposer aux pauvres une "norme de riches", avec comme risque évident l'expulsion de leur logement ? Une autre interrogation, liée à la première, émerge naturellement à l'évocation de la décence du logement. *Qui*, ainsi, est fondé à apprécier le caractère décent d'une habitation ? Le logement, autrement dit, doit-il être décent aux yeux des autorités ou à l'estime de l'occupant ? La question est loin d'être anodine. Chargés de promouvoir le progrès social par l'élévation du niveau de vie de l'ensemble des citoyens, les pouvoirs publics, en effet, sont tentés de pousser le "curseur" le plus haut possible sur l'échelle de la qualité des habitations. À l'inverse, l'individu en situation de précarité sociale s'accommode souvent d'un bien défectueux, tant il sait que les alternatives en matière de relogement sont rares dans un contexte marqué par la pénurie d'habitations bon marché. Faut-il dès lors imposer des standards uniformisés de décence ou plutôt favoriser l'appréciation au cas par cas ?

Il ne suffit cependant pas, pour une habitation, d'être en bon état (même si cette exigence minimale est très loin d'être rencontrée partout). Encore doit-elle, si elle veut espérer remplir cette essentielle mission d'émancipation sociale qu'on lui attribue communément, satisfaire d'autres critères, plus généraux. En plus de fournir un refuge matériel à l'individu, le logement doit également veiller à être accessible financièrement aux ménages précarisés, inséré dans un environnement sain, relié à un réseau de services publics efficaces, adapté physiquement à ses occupants, tout en garantissant à ceux-ci une certaine stabilité dans le temps. Au-delà du logement *sensu stricto* entendu comme un abri, c'est *l'habitat* qui doit donc être recherché, afin que le lieu traditionnel de vie puisse constituer, pour l'être humain, le creuset susceptible d'accueillir et de faire fructifier, dans la durée, ses projets individuels et familiaux. Et, au-delà encore, le logement doit permettre à l'individu d'assumer un rôle actif dans notre démocratie, de participer pleinement à la vie de cette société qui l'héberge, d'être citoyen au sens premier du terme, d'être membre, en définitive, de la cité.

Enfin, il s'indique d'éviter d'écraser le droit *au* logement sous le droit *du* logement (le droit de celui qui habite *déjà* dans un logement, c'est-à-dire le droit protégeant le locataire). Il est un paradoxe connu qui veut que *l'accessibilité* à un droit se referme à proportion que se renforce la protection juridique qui entoure celui-ci. De l'intérieur de

la citadelle, on retire l'échelle en quelque sorte.

IV. Contre qui invoquer le droit au logement ?

Le droit au logement ainsi cerné, il reste à voir, de manière générale, *contre qui* cette disposition peut-elle être invoquée : les pouvoirs publics, les particuliers, les deux ? La question est cruciale. En effet, proclamer un droit sans indiquer, fût-ce en filigrane, les personnes ou les institutions à l'encontre desquelles la prérogative peut être revendiquée revient à promouvoir un droit "creux", difficilement mobilisable par ses titulaires. Ce qui ne fera que renforcer l'impression d'un attribut alibi, paravent de la bonne conscience.

Si l'État assume une responsabilité importante dans la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, aucune action un tant soit peu efficace en matière de logement ne saurait se concevoir sans le concours actif des particuliers, ne serait-ce que parce que la grande majorité des habitations repose dans les mains du secteur privé. Il faut donc admettre que les droits de l'homme puissent produire, à certaines conditions, des "effets horizontaux", mobilisables par les particuliers non plus dans leurs rapports avec l'État mais dans leurs relations *avec d'autres particuliers*. Impossible, néanmoins, de se départir d'une impression malsaine. À trop charger la barque du privé, on occulte la responsabilité principale des instances étatiques. La puissance publique ne saurait se dédouaner de son obligation en arguant d'une quelconque subsidiarité par rapport au privé. L'État, en un mot, constitue le débiteur *principal* du droit au logement (ce qui n'en fait cependant pas le débiteur *exclusif*). En France par exemple, si le droit au logement représente un "devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation" suivant la loi du 31 mai 1990, le tribunal de grande instance de Paris a fait peser celui-ci "au premier chef, sur l'État". Plus fondamentalement, si depuis la loi du 5 mars 2007 le droit au logement est devenu "opposable", c'est à *l'égard de l'État* (en l'espèce, l'organisme HLM) qu'il l'est.

V. Le bénéficiaire/créancier du droit au logement est-il tenu par un quelconque devoir ?

Le droit au logement se double-t-il d'un devoir dans le chef de son bénéficiaire ? Le créancier du droit au logement doit-il y "mettre du sien" et "faire de son mieux" pour "mériter" son droit ? Dans le contexte de l'État social actif qui est le nôtre, force est de constater que la question s'impose avec une insistance croissante. L'individu qui postule l'application du droit à un logement décent doit-il, le cas échéant, consentir à certaines contreparties (consistant par exemple, pour le ménage inscrit sur les listes d'attente du logement social, à accepter le premier appartement proposé sous peine de radiation du parc public) ? La question est complexe, mais pas question en tout cas d'imposer à l'individu une charge telle que la substance de son droit au logement en serait vidée. Plus radicalement, il y a des droits fondamentaux que les pouvoirs publics doivent assurer avant même qu'il puisse être question de devoirs; l'éradication de la

misère en est un. Le mieux, dès lors, est sans doute d'arrêter de faire la morale et de culpabiliser les pauvres, loin d'être toujours responsables de leur situation. Contraint-on, par exemple, le propriétaire à mériter son droit et à y mettre du sien pour pouvoir l'exercer ? Comme si les pauvres, dans la jouissance de leurs prérogatives fondamentales, placés sous surveillance rapprochée, sous "monitoring", de crainte qu'ils en abusent.

VI. Le droit au logement à l'épreuve de la loi DALO du 5 mars 2007

Pour l'instant, force est de constater que le droit au logement ne se déploie que dans un cas de figure relativement limité : empêcher, à titre de principe correcteur, qu'une application trop stricte de la loi engendre des situations socialement injustes. Facteur marginal, le droit au logement ne trouve actuellement concrétisation que lorsqu'émerge, de façon trop insupportable, la nécessité d'assouplir une mesure litigieuse susceptible de déboucher sur des situations humainement intolérables.

C'est peu dire dès lors que l'on attend beaucoup en France (mais l'expérience est suivie avec la plus grande attention par les pays étrangers) de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement *opposable*. À l'égard d'un candidat au logement social n'ayant toujours pas reçu au bout d'un certain laps de temps une "offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités", une juridiction — administrative — pourra "ordonne[r] le logement ou le relogement de celui-ci par l'État". Et, pour accentuer le caractère contraignant de sa décision, le président du tribunal sera libre "[d']assortir son injonction d'une astreinte" dont le produit sera versé au "fonds d'aménagement urbain" de la région où est située la commission de médiation saisie par le demandeur.

À l'heure où la France se retrouve attrait (par ATD Quart monde notamment) devant le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe pour non conformité de ses politiques publiques aux normes européennes en matière de droit au logement, une mise en garde succincte concernant cette législation — truffée de faux-semblants — s'impose. Signalons tout d'abord que le mal logé ne retrouvera pas nécessairement un habitat même au terme d'une procédure en justice qui l'aura conforté dans ses prétentions. En effet, l'abstention prolongée de l'État de trouver un logement pour le demandeur n'a d'autre effet que d'obliger la puissance publique à s'acquitter d'une astreinte dont le produit reviendra *non pas au requérant* mais au fonds d'aménagement urbain. On croyait avoir retiré un véritable droit au logement de la loi du 5 mars 2007; on gagne tout juste un droit au procès. La législation n'aboutira donc aucunement à reloger d'un coup tous les mal logés. Comment, matériellement, le pourrait-elle d'ailleurs, vu l'exiguïté du parc public ?

Précisément, puisque "opposable" signifie en fait "justiciable", il y a lieu de s'interroger sur la pertinence pour les sans domicile fixe d'une mesure telle que l'action en justice. Largement désocialisés, ceux-ci éprouvent la plupart du temps de très importantes difficultés à faire valoir leurs droits, et par la voie judiciaire plus encore. La loi ne pourra faire autrement qu'engendrer de l'exclusion parmi les exclus eux-mêmes;

elle ne profitera qu'aux moins défavorisés d'entre eux, reléguant les autres dans les marges de l'aide sociale. Les "angles morts" sont nombreux on le voit dans le rétroviseur du législateur français. Pour véritablement accéder à l'effectivité, le droit au logement suppose corrélativement le *devoir* de loger (de la part de l'État en l'espèce). On a donc là toutes les apparences d'une fausse bonne idée, qui consiste à faire supporter financièrement par le contribuable (puisque l'astreinte est payée avec le produit de l'impôt) l'impéritie des responsables en charge de l'extension de l'offre publique de logements. Il s'agit, autrement dit, d'une taxe déguisée. La ficelle est un peu grosse...

Conclusion

Un danger plane indubitablement autour de la consécration juridique du droit au logement : une simple affirmation formelle, dénuée d'effets juridiques suffisants, contribuerait à occulter les inégalités de fait régnant au sein de notre société. Le risque est donc réel d'ériger les droits économiques, sociaux et culturels en simples alibis. Pour essentielle qu'elle soit, la consécration du droit au logement dans les textes de loi ne saurait, en aucun cas, se suffire à elle-même. Un effort constant est requis, des autorités d'abord, pour adopter les mesures d'exécution idoines, des plaideurs et des juges ensuite, pour faire preuve d'imagination et d'audace, du citoyen enfin, pour demander le respect de ses droits et de ceux des autres. Quoi qu'il en soit, pour ne pas avoir à dépendre des concrétisations législatives aléatoires, certains juges audacieux ont décidé de presser le pas et ont puisé dans le droit fondamental au logement les ressources nécessaires pour asseoir plusieurs décisions en matière de droit au logement. Ces magistrats novateurs ont bien assimilé la leçon suivant laquelle il ne faut pas attendre qu'un droit soit effectif pour l'appliquer. C'est son invocation, précisément, qui contribuera à lui donner consistance. En cela, ces magistrats ont pleinement rempli le rôle, attribué par Antoine Garapon, de "gardien des promesses" inscrites au cœur des lois.