

Le droit au logement "opposable" en France : quels enseignements pour la pratique belge ?

Nicolas BERNARD, Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

INTRODUCTION

Les étudiants des Facultés universitaires Saint-Louis le savent bien, du moins ceux qui ont auront épluché leur syllabus jusqu'au bout, le professeur Mahieu cultive un goût particulier pour le droit constitutionnel comparé. Le fait est à signaler dans la mesure où l'intéressé enseigne en réalité les *Sources et principes du droit*, un cours où, en général, l'on s'interdit d'aborder ces champs du droit. Il est vrai aussi que l'enseignement que prodigue Michel Mahieu est résolument atypique pour une première année de baccalauréat. C'est que notre homme ne se contente pas de démonter, avec un talent oratoire qui a captivé plusieurs générations d'étudiants, les ressorts du système juridique belge et européen. Bien plus, Michel Mahieu n'hésite pas à frotter le futur juriste à des raisonnements juridiques sophistiqués, comme le concept de norme (générale et abstraite) ou encore l'applicabilité directe des directives européennes non transposées. Défricher le droit constitutionnel comparé s'inscrit pleinement dans cette logique, qui vise à extraire le cours d'introduction au droit des catégories commodes et prédéterminées où on le confine trop souvent. La démarche, du reste, est de celles que promeut ardemment la maison qui emploie Michel Mahieu.

Prenant dès lors le professeur Mahieu au mot, celui qui a été son assistant une bonne demi-douzaine d'années va s'employer ici à disséquer la notion d'*opposabilité* du droit au logement en France, prérogative érigée là-bas en "objectif de valeur constitutionnelle". Ce concept nouveau introduit par la loi du 5 mars 2007¹, dont on a fait grand cas², n'est-il qu'un simple gadget médiatique ou constitue-t-il au contraire une avancée décisive dans l'amélioration des conditions d'habitat ? Tel est l'objet de la présente contribution, laquelle s'ouvre cependant, pour permettre d'apprécier à sa juste mesure l'apport de cette législation, sur une rapide contextualisation juridique du droit au logement en

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *J.O.*, 6 mars 2007.

² Voy. notamment E. SALES, "La dualité du droit au logement opposable", *Revue française de droit constitutionnel*, 2008 (à paraître).

France.

I. LE DROIT AU LOGEMENT EN FRANCE JUSQU'À LA LOI DU 5 MARS 2007

1. De la liberté d'établissement au droit d'accéder à un logement décent

Une prérogative telle que le droit au logement a ceci de particulier en France qu'elle a vu son statut évoluer à travers le temps, à mesure en fait que les autorités prenaient conscience de la montée en puissance du phénomène de la précarité socio-économique. À l'origine, les élus français avaient adopté le 22 juin 1982 une loi (dite "Loi Quillot") relative aux droits et obligations du locataire et qui, dans une optique avant tout civiliste, promouvait le droit à l'habitat comme "impliquant la *liberté de choix* pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation"³. C'est en consolidant le marché locatif privé que les pouvoirs publics entendaient revaloriser la situation des plus démunis. L'espoir fut de courte durée. Moins d'une décennie plus tard, les autorités dressent le "constat que la garantie pour tous d'accéder à un logement ne saurait être assurée de façon mécanique par l'aménagement des relations entre propriétaires et locataires"⁴. Et le législateur français de revoir sa copie. Tout en proclamant par la loi "Mermaz" du 6 juillet 1989 que le droit au logement⁵ est un "droit fondamental"⁶, le Parlement édicte le 31 mai 1990 une loi "Besson" destinée avant tout à développer des moyens d'action en direction des personnes défavorisées spécifiquement (comme les logements adaptés et logements d'insertion)⁷. Solennellement d'ailleurs, le législateur évoque à cette occasion un "devoir de solidarité"⁸.

Tenu ainsi à l'origine pour la prérogative individuelle d'essence libérale de

³ Loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations du locataire, *J.O.*, 23 juin 1982, art. 1er, souligné par nous. Sur cette législation, voy. notamment R. SAINT-ALARY, "Le droit à l'habitat et les nouvelles relations entre propriétaires et locataires", *D.*, 1982, p. 239 et s., ainsi que F. POLLET-ROUYER, "Droit au logement. Contribution à l'étude d'un droit social", *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2000, p. 1655 et s.

⁴ F. POLLET-ROUYER, *ibidem*, p. 1655.

⁵ Et non plus le droit à l'habitat comme mentionné dans la loi du 22 juin 1982; il y a là plus qu'une nuance.

⁶ Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986, *J.O.*, 8 juillet 1989.

⁷ Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *J.O.*, 2 juin 1990. Sur le détail de cette loi, voy. A. DURANCE, "La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement", *Rev. droit immob.*, 1990, p. 313. Voy. également R. ROUQUETTE, "Le droit au logement", *Actualité juridique de la propriété immobilière*, 1990, p. 763 et s.

⁸ Art. 1er, al. 1er, de loi n°90-449 du 31 mai 1990.

pouvoir choisir son mode d'habitation ainsi que le lieu de son établissement, le droit au logement s'est mué avec le temps, par un glissement sémantique éloquent, en la faculté accordée aux personnes défavorisées d'habiter un logement sain et abordable financièrement. Relative à la "lutte contre les exclusions", la loi du 29 juillet 1998 (dite "Aubry"), qui contient un très important volet dédié au logement à destination des familles précarisées, confirme ce mouvement⁹. Et, parachevant le raisonnement, le Conseil constitutionnel consacre le droit au logement comme la "possibilité d'accéder à un logement décent"¹⁰.

Il est éloigné manifestement le temps de l'invocation — quasi incantatoire — de la "liberté de choix". Et voilà administrée une nouvelle fois la preuve qu'une liberté formelle (la faculté pour un ménage d'installer ses pénates où bon lui semble) ne saurait accéder à l'effectivité sans une solide assise matérielle préexistante (les ressources financières minimales sans lesquelles le ménage en question sera automatiquement relégué vers une frange disqualifiée du bâti, de sorte qu'il n'existe alors pas de choix). Les droits de l'homme de la première et de la deuxième génération sont bien indissociablement intriqués.

2. Un objectif de valeur constitutionnelle

Pas davantage que le droit de propriété, la France n'a inscrit dans sa Constitution du 4 octobre 1958 le droit au logement, reconnu pourtant par la suite par diverses législations. À titre de comparaison, le droit au logement a été formellement inséré en 1993 dans la Constitution belge (article 23), en compagnie d'ailleurs d'autres droits économiques, sociaux et culturels (droit au travail, droit à la sécurité sociale, droit à la protection d'un environnement sain, etc.).

Est-ce à dire qu'en France, le droit au logement ne jouit d'aucune reconnaissance constitutionnelle ? Non pas; en 1995, le Conseil constitutionnel a officiellement érigé en "objectif de valeur constitutionnelle" la "possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent"¹¹, suivi en cela du reste par la cour d'appel de Paris ("Le droit au logement est considéré comme un droit

⁹ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *J.O.*, 31 juillet 1998, art. 31. Sur cette législation cadre, voy. notamment W. CASSIERS, "La loi française du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions : un exemple à suivre?", *D.Q.M.*, n°22, 1999, p. 17 et s.

¹⁰ C.C., n°98-403 DC (Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions), 29 juillet 1998, *Rec.*, p. 276.

¹¹ C.C., n°94.359 DC (Loi relative à la diversité de l'habitat), 19 janvier 1995, *Rec.*, p. 176 et *A.D.*, 1995, p. 455, note B. JORION.

fondamental et comme objectif constitutionnel")¹². En l'espèce, il s'agissait pour le Conseil constitutionnel de donner consistance, par l'entremise du droit au logement, à l'alinéa 10 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ("La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement") ainsi qu'à son alinéa 11 ("Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence").

Que peut bien signifier cependant un pareil "objectif de valeur constitutionnelle" ? En clair, cette catégorie juridique désigne explicitement le "corollaire nécessaire à la mise en œuvre d'un droit constitutionnellement reconnu", explique Bruno Genevois. "C'est une habilitation donnée au législateur pour apporter certaines *limitations* aux droits fondamentaux, afin de les *concilier* entre eux"¹³. Le Conseil constitutionnel en est d'ailleurs lui-même convenu, *expressis verbis*, lors de l'examen ultérieur de la loi Aubry : "Il appartient au législateur de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent [...]. Il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires", à la condition toutefois que ces restrictions "n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés"¹⁴.

Il n'empêche, un double tempérament s'impose. Relevons tout d'abord que le Conseil d'État français a, dans sa décision du 3 mai 2002, réduit la portée de l'enseignement du Conseil constitutionnel. La reconnaissance du droit au logement comme objectif de valeur constitutionnelle ne suffit pas à élever celui-ci au rang de "liberté fondamentale" au sens de l'article 521-2 du Code de justice administrative, ni davantage au titre de "principe constitutionnel"¹⁵. L'inverse, il est vrai, aurait contraint le Conseil d'État à concéder à des associations de squatteurs les bases juridiques susceptibles de renverser le refus de l'administration de réquisitionner des logements pour assurer de manière

¹² Cour d'appel de Paris, 15 septembre 1995, *D.*, 1995, p. 224.

¹³ B. GENEVOIS, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel. Principes directeurs*, Paris, STH, 1988, p. 205.

¹⁴ C.C., n°98-403 DC (Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions), 29 juillet 1998, *Rec.*, p. 276.

¹⁵ C.E. fr., 3 mai 2002, *A.J.D.A.*, liv. 11, p. 818, note E. DESCHAMPS.

décente l'hébergement de réfugiés.

En tout état de cause, et c'est le second tempérament, la consécration du droit au logement par le Conseil constitutionnel ne concerne en réalité qu'une situation marginale de logement : le logement d'urgence. La reconnaissance ne regarde qu'un droit minimal, celui des personnes sans-abri et des gens du voyage à accéder respectivement à des locaux d'hébergement d'urgence et à des terrains d'accueil. En fait, ce que le Conseil constitutionnel a entériné, c'est la possibilité pour les communes d'investir dans le logement d'urgence plutôt que dans le logement social, dont elles étaient auparavant tenues d'étoffer le parc. Par là, le Conseil valide une certaine régression sociale en ce que les pouvoirs publics locaux, relevés de leur obligation de construire des logements sociaux, sont admis à privilégier une logique particulariste, ce qui les amènera, par exemple, à multiplier les logements précaires. Soucieux, avant tout, d'assurer un abri — même fruste — aux plus vulnérables des exclus du logement, le Conseil constitutionnel n'a pas hésité à sacrifier, pour l'occasion, les normes ordinaires de qualité de logement. Seule, en définitive, est constitutionnalisée l'expression minimale du droit au logement¹⁶. Ou plutôt, c'est précisément parce que la requête était conçue *a minima* qu'elle s'est vue accorder pareille posture constitutionnelle. Or, ramasse Frédérique Pollet-Rouyer, "le risque ne peut être ignoré que la dualisation du droit au logement, entre logement ordinaire et logement d'urgence, ne débouche sur l'affirmation d'un simple droit au toit afférent à un hébergement qui répondrait à des normes quantitatives réduites et qui enfermerait ses destinataires dans leur statut d'exclus"¹⁷.

3. Statut comparé du droit au logement et du droit de propriété

Pour apprécier à sa juste mesure le statut juridique du droit au logement, il s'indique de le mettre en perspective avec un droit que d'aucuns prétendent antagonique (mais qui est pourtant intimement corrélé¹⁸) : le droit de propriété. En Belgique, droit au logement et droit de propriété sont tous deux de rang constitutionnel¹⁹, de la même manière que l'article 544 du Code civil consacrant

¹⁶ Voy. de manière générale F. ZITOUNI, "Le Conseil constitutionnel et le logement des plus démunis", *Les petites affiches*, 1996, p. 14 et s.

¹⁷ F. POLLET-ROUYER, *op. cit.*, p. 1657.

¹⁸ Voy. à cet égard F. COHET-CORDEY, "Le droit au logement et le droit de propriété sont-ils inconciliables ?", *L'actualité juridique Droit immobilier*, 1998, p. 604 et s.

¹⁹ Le droit à un logement décent ne fait pas l'objet d'une consécration indépendante, reconnu qu'il est (par l'article 23 de la Constitution) aux côtés d'autres droits économiques, sociaux et culturels : droit au travail, droit à la sécurité sociale, droit à la protection d'un environnement sain

le caractère absolu du droit de propriété côtoie, au sein du même corps de règles, la loi sur les baux de résidence principale qui, globalement, protège les droits du locataire.

Cette égale reconnaissance juridique a cours également en France, qui n'a pourtant inscrit ni le droit de propriété, ni le droit au logement dans sa Constitution du 4 octobre 1958. En fait, les droits et libertés sont absents de cette charte, laquelle cependant prend soin de renvoyer officiellement, dans son préambule à valeur constitutionnelle²⁰, à la Déclaration de 1789 (pour les droits de l'homme de la première génération) et au Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (pour les droits économiques et sociaux). En ce qui le concerne, le droit de propriété occupe bien une place de choix dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, laquelle en fait un "droit naturel et imprescriptible"²¹ et lui confère un caractère "inviolable et sacré"²². Et, dans sa décision du 16 janvier 1982 sur la loi de nationalisation, le Conseil constitutionnel place officiellement le droit de propriété au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, droits naturels dont, selon l'article 2 de la Déclaration de 1789, la conservation constitue le but de toute association politique²³. Pour sa part, le droit au logement ne figure *pas* dans le préambule de la Constitution de 1946. Nonobstant, le Conseil constitutionnel a décidé comme on l'a vu d'ériger la "possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent" en

et droit à l'épanouissement culturel et social. Par contraste, l'article 16 de la Constitution est dévolu à la seule propriété. Plus fondamentalement, l'article 23 est dépourvu d'applicabilité immédiate, tandis que l'article 16 a incontestablement effet direct.

²⁰ La valeur constitutionnelle de ce préambule a en effet été reconnue par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association ("Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" sont ainsi "solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution"). Voy. C.C., n°71-44 DC (Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association), 16 juillet 1971, *Rec.*, p. 29.

²¹ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 2.

²² Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 17.

²³ "Considérant les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 [...] Considérant que le peuple français, par le référendum du 5 mai 1946, a rejeté un projet de Constitution [...] comportant notamment l'énoncé de principes différant de ceux proclamés en 1789 par les articles 2 et 17 précités. Considérant qu'au contraire, par les référendums du 13 octobre 1946 et du 28 septembre 1958, le peuple français a approuvé des textes conférant valeur constitutionnelle aux principes et aux droits proclamés en 1789; qu'en effet, le préambule de la Constitution de 1946 réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et tend seulement à compléter ceux-ci par la formulation des principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps; que, aux termes du préambule de la Constitution de 1958, le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946". Voy. C.C., n°81-132 DC (Loi de nationalisation), 16 janvier 1982, *Rec.*, p. 18.

"objectif de valeur constitutionnelle"²⁴. Partant, "la majorité de la doctrine, à l'heure actuelle, semble disposée à admettre qu'il n'existe pas de hiérarchie formelle entre les textes ou les principes à valeur constitutionnelle", déduit Hélène Pauliat²⁵. Relevons, enfin, que l'Organisation des Nations Unies tient pour un "préjugé" et un "malentendu" qui "entravent les efforts déployés en vue d'assurer la réalisation universelle du droit au logement" l'affirmation trop répandue selon laquelle "le droit au logement est moins fondamental que le droit à la propriété"²⁶.

Sur le plan jurisprudentiel, une mise en balance s'opère entre ces droits également dotés. "Dès lors que l'application du droit de propriété et celle du droit au logement se trouvent simultanément revendiquées par leurs titulaires respectifs", observe par exemple le tribunal de grande instance de Saintes. "Il appartient au juge judiciaire de faire prévaloir l'une de ces deux règles de droit de valeur constitutionnelle en fonction des éléments qui lui sont soumis par les parties"²⁷. Par ailleurs, le tribunal de grande instance de Paris a refusé, par ordonnance rendue en référé le 2 septembre 1996, de faire droit à une demande d'éviction de squatteurs parce que, précisément, "le droit au logement constitue un devoir de solidarité nationale qui mérite protection au même titre que le droit de propriété"²⁸.

Notons, avant de clore ce point, que la France n'a pas osé retenir le projet de Constitution du 19 avril 1946, qui adressait cette vigoureuse mise en garde :

²⁴ C.C., n°94.359 DC (Loi relative à la diversité de l'habitat), 19 janvier 1995, *Rec.*, p. 176 et *A.D.*, 1995, p. 455, note B. JORION.

²⁵ H. PAULIAT, "L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ?", *D.*, 1995, p. 284, souligné par nous.

²⁶ Rapport de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, *Le droit à un logement convenable*, Nations Unies, New York et Genève, 1996, p. 3.

²⁷ Trib. gr. inst. Saintes (réf.), 28 mars 1995, *D.Q.M.*, n°12, 1996, p. 24 et s., obs. N. BERNARD. En l'espèce, c'est le principe du droit au logement qui a prévalu (avec, à la clef, une prorogation de bail de 6 mois), eu égard à la situation de précarité matérielle du locataire.

²⁸ Affaire dite de la Rue Marcadet. Voy. *Le Monde*, 17 septembre 1996 (et, dans un arrêt du 17 septembre 1993, la cour d'appel de Paris a expressément reconnu qu'une occupation pouvait à la fois être "contraire à la loi mais dictée par un état de nécessité" : Cour d'appel de Paris, 17 septembre 1993, *D.*, 1993, p. 230). C'est que le propriétaire ne cultivait aucun projet précis pour son bien laissé vacant tandis que les occupants, certes sans titre ni droit, se trouvaient eux dans la "nécessité" de se loger. Comme en matière pénale on le voit, l'état de nécessité a donc constitué, dans ces deux décisions, un fait justificatif de la violation d'un droit. L'invocation du droit au logement a permis, en définitive, de purger l'occupation de son illégalité originaires. La cour d'appel de Paris a décidé, cependant, d'infirmer l'ordonnance, au motif que les intimés, "en pénétrant dans les locaux murés et en les occupant sans titre ni droit, avaient causé au propriétaire un trouble manifestement illicite, leur situation et leur demande de logement décent ne justifiant pas une telle atteinte au droit". Voy. cour d'appel de Paris (XIV), 26 novembre 1997, *Mairie de Paris c. Mme Leroy et autres*, *A.J.P.I.*, 1998, p. 623.

"le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité sociale"²⁹. Si cette vue n'a pas retenu finalement les faveurs du peuple français³⁰, il n'en reste pas moins que c'est la finalité sociale de la propriété qui servira par la suite à rendre compte de l'abondante jurisprudence sur l'abus du droit de propriété ainsi que toutes les lois restrictives du droit de propriété³¹.

II. LA LOI DU 5 MARS 2007 ET L'ÉMERGENCE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

On l'a vu, le droit au logement jouissait depuis longtemps déjà d'une multiplicité de reconnaissances législatives. Sur ces différentes strates normatives, le législateur français a donc décidé d'ajouter une nouvelle "couche", se focalisant cette fois sur la notion d'*opposabilité* du droit. Avant cependant de porter une appréciation sur la loi du 5 mars 2007, il convient d'en détailler les ressorts. La philosophie de celle-ci revient à faire de l'État le garant du droit au logement ainsi qu'à ouvrir un double recours — amiable et contentieux — au mal logé. Détaillons.

1. Description

- généralités

La loi du 5 mars 2007 s'ouvre sur cette déclaration solennelle : "Le droit à un logement décent et indépendant [...] est garanti par l'État à toute personne qui [...] n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir"³². En quoi consiste la nouveauté ? Pas dans l'emploi du terme

²⁹ Art. 36 de la "Déclaration des droits de l'homme" placée au fronton du texte et qui s'ouvre comme suit : "Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine et viennent d'ensanglanter le monde entier, le peuple français, fidèle aux principes de 1789 — charte de sa libération — proclame à nouveau que tout être humain possède des droits inaliénables et sacrés, auxquels nulle loi ne saurait porter atteinte, et décide, comme en 1793, 1795 et 1848, de les inscrire en tête de sa Constitution".

³⁰ Adopté par 309 voix contre 249 le 19 avril 1946 par l'Assemblée constituante, le projet de constitution fut, conformément à la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945, soumis à référendum. Mais, le 5 mai 1946, le peuple le repoussa. On trouvera de plus amples précisions sur ce projet dans J. MORANGE, "La Déclaration et le droit de propriété", *Droits*, n°8 ("La Déclaration de 1789"), 1988, p. 107.

³¹ Voy. J. CARBONNIER, *Droit civil*, t. III, *Les biens*, Paris, P.U.F., 1975, p. 102 et s.

³² Art. L. 300-1, al. 1er, du code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 1er.

"garantir", que la loi du 31 mai 1990 mobilisait déjà, suivie en cela du reste par la loi du 29 juillet 1998. Il n'empêche, le changement est là, et il n'est pas uniquement sémantique.

D'abord, le droit au logement ainsi reformulé ne s'adresse plus qu'aux individus "résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État", ce qui écarte automatiquement du bénéfice de la loi une série d'étrangers au statut administratif précaire.

Ensuite, le débiteur du droit au logement est, pour la première fois, explicitement désigné puisqu'il s'agit de la puissance publique. À titre de comparaison, la loi française du 31 mai 1990 faisait du droit au logement un très peu évocateur "devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation"³³ (locution qui pouvait d'ailleurs être interprétée comme incluant les propriétaires privés dans les débiteurs du droit au logement). Pareillement, l'article 23 de la Constitution belge se réfugie derrière l'anonymat d'une formule neutre ("la loi, le décret ou [l'ordonnance] garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice") et élude ainsi pudiquement la question de la responsabilité³⁴.

Enfin, un dispositif concret de mise en œuvre accompagne la proclamation française du droit au logement opposable. Sous quelle forme alors se matérialise cette "garantie" ? Essentiellement par la voie judiciaire puisque, suivant le même article introductif de la loi du 5 mars 2007, "ce droit [au logement] s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux". C'est ici, à travers ce double mécanisme de recours, que point la notion d'opposabilité.

- le recours amiable : une commission de médiation

Schématiquement, le dispositif est le suivant. Tout individu qui, correspondant pleinement aux conditions d'obtention d'un logement social, n'a toutefois reçu "aucune proposition adaptée" à sa demande (dans un délai fixé par arrêté du représentant de l'État dans le département³⁵) est alors fondé à

³³ Art. 1er, al. 1er, de la loi n°90-449 du 31 mai 1990.

³⁴ La pratique judiciaire est tout autre cependant. Sont essentiellement visés pour l'instant par les jugements rendus sur pied de l'article 23 de la Constitution, des propriétaires *privés*, sommés de prendre en compte dans la conduite de leurs relations locatives l'exigence nouvelle du droit constitutionnel au logement. L'article 23 de la Constitution est donc le plus souvent mobilisé à l'encontre des personnes physiques actuellement. Voy. notamment N. BERNARD, "L'effectivité du droit constitutionnel au logement", *Rev. b. dr. const.*, 2001/2, p. 175.

³⁵ Ce délai ne sera donc pas uniforme à travers la France; il sera déterminé, à chaque fois au cas par cas, en fonction notamment du nombre de demandeurs dans le département en attente d'un logement social.

saisir une "commission de médiation". À créer impérativement avant le 1er janvier 2008 au sein de chaque département, cette commission, de par la loi du 5 mars 2007, devait regrouper, dans un esprit paritaire, des représentants de l'État (au sens large) aussi bien que des organismes bailleurs et des associations de locataires³⁶. Par la large composition qu'il instaure, le décret du 28 novembre 2007 fait incontestablement droit à cette exigence³⁷.

Et, *sans qu'il soit question de délai*, cette nouvelle structure de médiation peut même être saisie dans cinq cas limitatifs, lorsque le demandeur d'un logement social, de bonne foi³⁸, est :

- dépourvu de logement,
- menacé d'expulsion sans relogement,
- hébergé dans un logement de transition,
- logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,
- logé dans des locaux manifestement suroccupés, pour autant qu'il ait au moins un enfant mineur, ou qu'il présente un handicap ou encore qu'il ait au moins une personne à charge présentant un tel handicap³⁹.

Quoi qu'il en soit, le décret du 28 novembre 2007 permet à la commission de médiation, dans son examen, de désigner comme "prioritaires" (et, partant, susceptibles d'être "logées d'urgence") les personnes qui, "de bonne foi" à nouveau, se trouvent dans l'une des situations suivantes⁴⁰ :

³⁶ Art. L. 441-2-3, II, al. 1er, du code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 7, 1°.

³⁷ Sont ainsi nommés, pour une durée de trois ans (renouvelable une fois), les membres suivants : trois représentants de l'État, un représentant du département, un représentant des établissements publics de coopération intercommunale, un représentant des communes, un représentant des organismes d'habitations à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux et un représentant des autres propriétaires bailleurs, un représentant des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale, un représentant d'une association de locataires affiliée à une organisation siégeant à la commission nationale de concertation, deux représentants des associations agréées dans le département dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et, enfin, une "personnalité qualifiée" qui assure la présidence. Voy. l'art. R 441-13 du code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation, *J.O.* n°277 du 29 novembre 2007, art. 10.

³⁸ Le critère de la bonne foi s'est imposé aux fins de pouvoir refuser les bienfaits de la loi à ceux qui se seraient mis "intentionnellement" dans une situation de sans-abri.

³⁹ Art. L. 441-2-3, II, al. 2, du code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 7, 1°.

⁴⁰ Art. R 441-14-1, al. 2, du code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret

- n'ont pas reçu de proposition adaptée à leur demande de logement social dans le délai fixé par le préfet;
- sont dépourvues de logement;
- sont logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux;
- ont fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement;
- sont hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de six mois ou logées dans un logement de "transition" depuis plus de dix-huit mois;
- sont handicapées (ou avoir à leur charge une personne en situation de handicap ou un enfant mineur au moins), et occuper un logement soit présentant un risque pour la sécurité ou la santé⁴¹ (ou auquel font défaut au moins deux éléments d'équipement et de confort⁴²), soit présentant une surface habitable inférieure aux normes⁴³.

Signalons en toute hypothèse que la commission de médiation conserve une certaine latitude par rapport à ce répertoire — pourtant limitatif — de situations d'urgence. Elle est fondée en effet, moyennant une décision "spécialement motivée", de conférer le statut prioritaire à un individu ne répondant "qu'incomplètement" à ces caractéristiques et ce, "si la situation particulière du demandeur le justifie"⁴⁴.

Après avoir consulté les parties concernées, et dans un délai — fixé par le décret du 28 novembre 2007 — de trois ou six mois suivant les cas⁴⁵, la commission communique au représentant de l'État dans le département (le préfet) la liste des ménages auxquels un logement "doit être attribué en urgence". Il restera alors au préfet à relayer la demande auprès d'un organisme

n°2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation, *J.O.* n°277 du 29 novembre 2007, art. 10.

⁴¹ Voy. l'art. 2 du décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.*, 31 janvier 2002.

⁴² Cf. l'art. 3 du même décret.

⁴³ Voy. l'art. D. 542-14, 2°, du code de la sécurité sociale (ou, pour une personne seule, d'une surface inférieure à celle qui est mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du même décret).

⁴⁴ Art. R 441-14-1, al. 3, du code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007, art. 10.

⁴⁵ Le délai de trois mois constitue la norme mais, dans les départements d'outre-mer et, jusqu'au 1er janvier 2011, dans les départements comportant au moins une agglomération (ou une partie d'une agglomération) de plus de 300.000 habitants, ce délai est porté à six mois (art. R 441-15, du code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007, art. 10).

HLM qu'il enjoint ainsi de trouver une habitation disponible dans un délai par lui fixé⁴⁶.

- le recours contentieux : le président du tribunal administratif

Voilà pour la phase "amiable" du processus. Qu'en est-il maintenant du recours *contentieux* annoncé par l'exorde de la loi du 5 mars 2007 et qui constitue le cœur véritable de la réforme ? En fait, la personne arrivée au terme de la procédure amiable mais qui, dans un délai — fixé également par le décret du 28 novembre 2007 — de trois ou six mois suivant les cas⁴⁷, n'a toujours pas reçu une "offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités" est habilitée alors à introduire devant la juridiction administrative un recours "tendant à ce que soit ordonné son logement"⁴⁸.

Vu l'inadéquation actuelle du parc immobilier public par rapport à la demande — pléthorique — en logement, ce dispositif ne saurait matériellement être d'application avant un certain temps. Quand donc cette législation audacieuse — à première vue — pourra-t-elle alors sortir ses effets ? Ce recours administratif, et c'est ici que les obligations de l'État se précisent et que le caractère volontariste du projet ressort pleinement, est ouvert à partir du 1^{er} décembre 2008 aux cinq catégories de ménages autorisés par la loi du 5 mars 2007 à saisir la commission de médiation sans condition de délai (à savoir, pour l'essentiel, les sans-abri, les individus placés sous la menace d'une expulsion sans solution alternative, les familles occupant un logement de transition, les personnes habitant un bien insalubre, ou suroccupé). *Quid* cependant des demandeurs d'un logement social n'émargeant à aucun de ces critères ? Pour eux, c'est le 1^{er} janvier 2012, soit un peu plus de trois ans après, que cette faculté leur sera conférée⁴⁹.

Quoi qu'il en soit, c'est dans un délai de deux mois que le tribunal administratif (son président, en fait) est tenu de statuer. S'il estime fondée la requête du demandeur, il "ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par

⁴⁶ Art. L. 441-2-3, II, al. 6 et 8, du code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 7, 1°.

⁴⁷ Ici aussi, le délai de trois mois constitue la norme mais, dans les départements d'outre-mer et, jusqu'au 1^{er} janvier 2011, dans les départements comportant au moins une agglomération (ou une partie d'une agglomération) de plus de 300.000 habitants, ce délai est à nouveau doublé (art. R 441-16-1, du code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007, art. 10).

⁴⁸ Art. L. 441-2-3-1, I, al. 1^{er}, du code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 9.

⁴⁹ Art. L. 441-2-3-1, I, al. 3, du code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 9.

l'État". Et, pour accentuer le caractère contraignant de sa décision, le président peut "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 demandeur⁵⁰. Quelle est la vocation de cet organisme ? Institué dans chacune des régions françaises et destiné aux communes principalement, ce fonds a pour mission entre autres d'entreprendre "des actions foncières et immobilières en faveur du logement social"⁵¹.

2. *Appréciation*

a) un décret d'application qui pose question

Voilà pour la description de la loi du 5 mars 2007; quelle appréciation est-il maintenant permis de porter sur cette législation déjà célèbre et sur le concept potentiellement novateur qu'elle introduit. Commençons par en analyser le décret d'application. Il convient à notre estime de déplorer, pour la lisibilité du message et sa compréhension par les personnes — démunies — potentiellement destinataires du "DALO", les différences de formulation qui existent entre les listes de priorité énoncées par la loi du 5 mars 2007 d'une part et, de l'autre, par le décret du 28 novembre 2007⁵². Et, plus inquiétant, les divergences débordent le champ purement textuel puisque des critères *nouveaux* apparaissent (il faut avoir été expulsé effectivement de son logement et non plus seulement être soumis à la menace) tandis que le décret en escamote d'autres (la suroccupation). Si l'on peut certes comprendre que les paramètres d'évaluation ne soient pas exactement les mêmes dans la phase initiale de saisine de la commission qu'au stade final de l'évaluation du bien-fondé de la requête (un degré supplémentaire d'urgence pourrait être requis à cette occasion), les principes — fondamentaux — de légalité et de sécurité juridique auraient commandé que l'instrument d'application pris par le pouvoir exécutif ne s'écarte pas outre mesure d'un texte législatif de base (la loi du 5 mars 2007) dont, en bonne logique, il est censé assurer l'exécution la plus fidèle possible.

Voilà en tout cas réaffirmée au sein du décret l'importance de la bonne volonté du requérant, laquelle "bonne foi" entre officiellement en ligne de compte

⁵⁰ Art. L. 441-2-3-1, I, al. 6 et 7, du code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 9.

⁵¹ Art. L. 302-7, dernier al., du Code de la construction et de l'habitation.

⁵² Comp. l'art. L. 441-2-3, II, al. 2, du code de la construction et de l'habitation à l'art. R 441-14-1, al. 2, du même code.

dans l'appréciation du caractère prioritaire de la demande puisque sont désormais prises explicitement en considération les "démarches précédemment effectuées" par l'intéressé⁵³. Le texte n'en reste pas moins nimbé, sur ce point-ci en tout cas, d'une substantielle zone d'ombre : ce critère prend-il simplement place au côté des autres (expulsion, hébergement dans un logement de transition, etc.), de sorte qu'il pourrait venir à la rescousse en quelque sorte d'un individu ne répondant à aucun des paramètres d'urgence édictés par le décret d'application, ou alors se *surajoute-t-il* à ceux-ci, constituant ainsi une exigence supplémentaire ? Il y a lieu, quoi qu'il en soit, de s'étonner de l'irruption d'une notion liée de près ou de loin au mérite de l'individu dans une matière — le droit au logement — intrinsèquement marquée, elle, par l'urgence et la nécessité de résorber dans les meilleurs délais les atteintes intolérables portées à la dignité humaine. Si, dans l'État social actif qui est le nôtre aujourd'hui, une certaine conditionnalité dans l'octroi de l'aide sociale se conçoit sans peine, on imagine mal en revanche qu'elle puisse affecter le déploiement d'un secours *minimum* ou d'un soutien de première ligne (un toit à un sans-abri par exemple). Au demeurant, le concept même de "bonne volonté" doit, dans la sphère de la précarité, être relativisé tant une vie d'errance peut déstructurer un individu en profondeur et éteindre jusqu'à ses réflexes civiques élémentaires. Il ne suffit pas toujours, pour le dire autrement, de vouloir pour pouvoir.

b) une double filiation

Il importe ensuite de relativiser quelque peu le caractère "inédit" de la réforme. En fait, le droit au logement opposable est une piste revendiquée depuis un certain temps déjà par le très officiel Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, qui plantait la première banderille dans son Rapport de 2002⁵⁴. Les lignes de force de la mesure actuelle avaient été tracées à l'époque avec plus ou moins de précision. L'idée par la suite avait été encore affinée par le Haut Comité⁵⁵, qui en était en 2006 à préconiser une phase d'expérimentation pour la mise en œuvre — au niveau local — du mécanisme⁵⁶. On le voit, le terrain avait été largement déblayé, généreusement ensemencé. Le

⁵³ Art. R 441-14-1, al. 1er, du code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007, art. 10.

⁵⁴ *Vers un droit au logement opposable*, 8ème Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, 2002.

⁵⁵ *Face à la crise : une obligation de résultats*, 11ème Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, 2005.

⁵⁶ Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées au Premier Ministre sur l'expérimentation locale du droit au logement opposable, 2006.

concept clef de la loi du 5 mars 2007 lui-même — l'opposabilité — n'est pas le dernier à avoir ainsi été forgé en amont. Il ne s'agissait plus alors pour le législateur de 2007 "que" de transformer l'essai en quelque sorte, ce qui fut fait.

La loi du 5 mars 2007 par ailleurs, prise dans l'emballage médiatique consécutif à "l'occupation" des berges de Paris durant l'hiver 2006-2007⁵⁷ par les *Enfants des Don Quichotte* (eux-mêmes les successeurs de l'a.s.b.l. *Médecins du monde* qui avait entrepris une action similaire un an auparavant) et ayant bénéficié de l'attention maximale qui prévaut traditionnellement en période pré-électorale, fait oublier qu'elle ne constitue en réalité que le prolongement d'une réglementation déjà existante. C'est en effet au sein de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement⁵⁸ qu'on trouve les ferments normatifs du droit au logement opposable. Avait déjà été prévue à l'époque la possibilité de saisir la commission paritaire de médiation par exemple, institution elle-même créée, mais avec des compétences restreintes alors, par la loi du 29 juillet 1998. Pareillement, cela fait beau temps que le préfet dispose d'un "droit de réservation" au sein de chaque société de logement social qui lui permet d'y installer, d'autorité, des personnes qu'il aura jugées défavorisées ou mal logées. Jusqu'à un quart du parc social peut ainsi être mis à la disposition du représentant de l'État. Précisément, c'est sur ce quota qu'est prélevée l'habitation sociale dont le préfet aura ordonné la délivrance au nom du droit au logement opposable. *Nihil novi sub sole...* En tout état de cause, un enthousiasme excessif ne s'indique pas dans la mesure où ce contingent est déjà largement engorgé.

À cette matrice normative, la loi du 5 mars 2007, bien moins "prométhéenne" donc qu'elle veut bien le faire croire, apporte cependant une triple transformation. D'abord, elle élargit la saisine de la commission de médiation à deux catégories de bénéficiaires jusque-là ignorés : les sans-abri et les personnes occupant des biens surpeuplés. Cette adjonction, très probablement, s'explique à la fois par l'action des sans domicile fixe le long du canal Saint-Martin et, respectivement, par la répétition des dramatiques incendies mortels ayant frappé la région parisienne en un laps de temps réduit,

⁵⁷ En vue de sensibiliser l'opinion publique à une problématique du droit au logement rendue plus aiguë encore par la survenance de l'hiver, cette association caritative avait pris en effet la décision de planter des tentes — d'un rouge vif visible à la ronde — tout le long du canal Saint-Martin, en plein cœur de Paris. Il s'ensuivit une intense mobilisation de la société civile, enfant avec une célérité qui ne laisse pas de surprendre jusqu'à être relayée par Jacques Chirac lui-même dans ses vœux de Nouvel an 2007.

⁵⁸ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, *J.O.*, 16 juillet 2006.

visant à trois reprises des immeubles suroccupés par des personnes en statut social ou administratif précaire⁵⁹. Ensuite, et c'est la deuxième modification, la loi du 5 mars 2007 ouvre, au cas où la procédure amiable devrait ne pas livrer ses fruits, une phase contentieuse devant une juridiction administrative susceptible de condamner l'État au paiement d'une astreinte. Enfin, la nouvelle législation prend soin d'enserrer le nouveau mécanisme dans des délais stricts puisque, pour l'effectivité pleine et entière du dispositif, elle assigne une échéance indérogeable dans le temps : 1er décembre 2008 pour les ménages déclarés prioritaires, 1er janvier 2012 pour tous les autres demandeurs d'un logement social.

Il est une autre filiation, et non des moindres, que doit confesser la loi du 5 mars 2007. L'Écosse, en fait, est le premier État européen à avoir introduit dans sa législation ce concept de droit au logement opposable, notion dont la version française ne constitue qu'un décalque plus ou moins retravaillé. Par une loi de 2003 (*Homelessness etc. Scotland Act*), le pays au chardon s'est doté d'un dispositif qui préfigure à bien des égards la loi française. En voici les ressorts principaux. Dans une première phase, une série de ménages considérés comme ayant un "besoin prioritaire" en logement peuvent réclamer leur droit au logement auprès d'une collectivité locale avant, le cas échéant, d'assigner celle-ci devant la chambre administrative du tribunal civil. Par rapport à la mouture française, les catégories visées sont déclarées prioritaires non pas tant du fait d'un problème de mal logement qu'en raison d'une vulnérabilité sociale plus générale (pathologie physique ou mentale, vieillissement, toxicomanie, discrimination, violence conjugale, etc.). En tout état de cause, c'est près de dix ans plus tard — soit en 2012 — que s'ouvrira à *l'ensemble* des mal logés ce droit au logement opposable⁶⁰. On le voit, les emprunts sont nombreux, et la France approfondit un sillon déjà creusé ailleurs.

c) un droit au logement "opposable"... ?

Voilà donc le droit au logement, par la grâce de la loi du 5 mars 2007, officiellement devenu "opposable". Le binôme semble dorénavant indissociable. L'épithète fournit d'ailleurs à la réforme sa bannière symbolique. Mais quel sens

⁵⁹ Les — nombreuses — victimes étaient, à chaque fois, de race noire, preuve s'il en est que la discrimination *de facto* continue à exercer ses ravages en dépit de l'adoption de diverses réglementations anti-discrimination.

⁶⁰ Voy., pour de plus amples développements sur l'expérience écossaise, L. MEUNIER, "Logement : la voie écossaise", *Alternatives économiques*, 2006, n°248, p. 33 et s.

recouvre exactement cet étendard sémantique ? Suivant l'acception juridique courante, est opposable la prérogative dont le respect s'impose aux tiers. Si, suivant le principe de la relativité des conventions, le contrat ne concerne aucunement ceux qui n'y ont pas été parties, à moins qu'une mesure de publicité particulière ait été prévue, les droits qu'un individu tire de la loi sont, eux, opposables à autrui. La loi concerne la généralité des citoyens et ne connaît donc pas de tiers. Le droit de propriété, par exemple, ne jouit-il pas d'une opposabilité *absolue* (ou encore *erga omnes*) ? En ce sens, tout droit issu directement de la loi est, par nature, opposable, ce qui rend ainsi singulière la démarche législative française consistant à explicitement flanquer de l'adjectif "opposable" un droit particulier pris parmi d'autres (le droit au logement en l'espèce). À tout le moins, elle donne allègrement dans la tautologie. Et quoi ? Les autres droits ne peuvent-ils prétendre eux aussi à l'opposabilité ? Il ferait beau voir en tout cas que, spécifiquement, le droit au logement ne pût revendiquer l'opposabilité !

Contrairement donc à la signification véhiculée par le sens courant, l'opposabilité à autrui ne revient en aucune manière à faire peser une quelconque dette sur la personne à qui ce droit est opposé. Être tenu, de manière passive, au respect d'une obligation ne signifie nullement qu'on doive la satisfaire, lui donner de la consistance. C'est ce que, manifestement, le législateur français n'a pas vu, lui qui fait de l'opposabilité le fer de lance pour *obliger* l'État. Dans la loi du 5 mars 2007 en effet, l'État est bien davantage que l'observateur extérieur et respectueux de la réalisation du droit au logement; il en est le *débiteur* premier, la cheville ouvrière prééminente.

d) ... ou plutôt un droit au logement "justiciable"... ?

Par "droit au logement opposable", probablement le législateur français entendait-il plutôt "droit au logement *justiciable*", ce qui n'est pas la même chose on en conviendra. Cette justiciabilité du droit au logement constitue sans nul doute le cœur de la réforme. Pour la première fois, ce fameux droit au logement inscrit dans de multiples instruments internationaux et consacré par diverses législations internes va pouvoir faire l'objet d'un recours en justice *in se*, lequel pourra déboucher sur une condamnation financière de l'État sous forme d'astreinte. En cela seul, la loi du 5 mars 2007 constitue déjà une avancée. "La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent [...] n'a jamais été véritablement présentée comme entraînant la reconnaissance d'un droit

justiciable", confirme Éric Sales⁶¹. De l'état gazeux, le droit au logement accède à l'état solide en quelque sorte. Il quitte la haute (strato?)sphère des principes généraux qui se contentent de contrebalancer à l'occasion l'application par trop rigide d'un droit comme le droit de propriété, pour devenir, au même titre que ce droit de propriété par exemple, une prérogative exigible devant une juridiction⁶². Comme si, en une fois, on conférait effet direct à un attribut tel que le droit au logement, traditionnellement dépourvu d'applicabilité immédiate.

Pour autant, le droit au logement justiciable n'en devient pas un authentique droit subjectif dans la mesure où l'intéressé 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* mal logé mais au fonds d'aménagement urbain décrit plus haut. Il s'agit là d'ailleurs d'une autre méprise afférente à la loi 5 mars 2007. Au cas où l'injonction de loger resterait toujours sans effet, le demandeur obtiendra, plutôt qu'un logement, une condamnation pécuniaire dans le chef des autorités publiques, dont il ne verra pas le premier sou si l'on peut dire. Certes, le demandeur pourra éventuellement introduire une action en responsabilité contre l'État incapable de lui fournir ce logement social auquel il est éligible, mais cette voie s'annonce plus hypothétique encore. On croyait, en résumé, 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 le pourrait-elle d'ailleurs ? Plus qu'une loi, seule la construction massive d'habitations sociales est susceptible d'apporter une réponse durable et structurelle à la crise du logement. Et ce, d'autant plus que le taux de vacance des logements existants (autrement dit, le potentiel de biens vides encore à réhabiliter) est au plus bas depuis les années soixante⁶³, ce dont il convient de se réjouir par ailleurs. Les travaux parlementaires de la loi du 5 mars 2007 en conviennent eux-mêmes⁶⁴, la seule chose qu'il importe de faire consiste à

⁶¹ E. SALES, "La dualité du droit au logement opposable", *Revue française de droit constitutionnel*, 2008 (à paraître).

⁶² Rappelons cependant que, en théorie, tout droit s'accompagne d'une voie de recours juridictionnelle destinée à en obtenir le bon accomplissement par son débiteur, pourvu que soit démontré l'intérêt à agir et que, en amont, le droit puisse exciper d'une applicabilité directe.

⁶³ Cf. A. ROBERT et C. PLATEAU, "Mesurer la vacance pour évaluer les tensions sur les marchés du logement", *SESP* (Service Économie, Statistiques et Prospective du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables), n°162, avril-mai-juin 2006, p. 3 et s.

⁶⁴ Cf. avis n°3685 du 13 février 2007 présenté par M. Georges Fenech au nom de la

"apparaier l'offre de logements et le droit au logement opposable" si l'on veut faire de celui-ci autre chose qu'une pure déclaration d'intention, à ranger parmi les autres effets d'annonce traditionnellement observés dans une matière comme le droit à l'habitat, ainsi qu'on va le voir à présent.

e) ... à moins qu'il s'agisse d'un droit au logement "effectif" ... ?

Avec la notion d'opposabilité accolée au droit au logement, il est donc fort à croire que le législateur français ait surtout voulu fouetter *l'effectivité* de cette prérogative. La béance existant entre la reconnaissance législative du droit au logement et *l'application* sur le terrain de ces multiples normes pétries de bonnes intentions devenait, chaque jour, plus insondable, rendant proprement intenable la situation de l'État, premier garant des droits économiques et sociaux. Un seul exemple, mais il est emblématique : la réquisition des immeubles vides. Dans la foulée de la Belgique⁶⁵, la France⁶⁶ a promulgué en 1998 une loi confiant aux pouvoirs publics le soin de réquisitionner les bâtiments laissés à l'abandon. Passablement ambitieuse, cette législation avait été prise dans l'exaltation lyrique qui accompagne souvent l'adoption de réglementations à caractère social présentées comme décisives. Et pourtant, quinze et respectivement dix ans plus tard, on ne prend même plus la peine, en Belgique ou en France, de dissimuler ce qui se révèle être un fiasco de grande ampleur⁶⁷. Qu'on soit d'un côté ou l'autre du Quiévrain, *aucune application* ou presque n'a en effet été donnée à une loi qui, qu'on adhère ou non à son contenu, n'en a pas moins été votée à chaque fois par un parlement souverain décidant à la majorité démocratique. On aurait pu alors penser — naïvement — que le législateur, instruit des avanies

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les dispositions du chapitre Ier du projet de loi (n°3656), adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, p. 6.

⁶⁵ Art. 134*bis* de la nouvelle loi communale, introduit par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993, art. 27. Voy. également l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134*bis* de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 30 décembre 1993, ainsi que la circulaire du Ministre de l'Action sociale et du Logement de la Région wallonne du 30 mars 1995 relative au droit de réquisition d'immeubles abandonnés.

⁶⁶ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *J.O.*, 31 juillet 1998, art. 52 et 53, créant au sein du Code de la construction et de l'habitation une section concernant la mise en œuvre du droit au logement par la réquisition et comprenant les art. L. 641-1 à L. 641-14. Sur cette loi, voy. notamment P. BOUCAUD, "Un acquis de la Déclaration universelle des droits de l'homme : la loi française du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions", *D.Q.M.*, n°22, 1999, p. 3 et s.

⁶⁷ Voy., pour la situation belge, N. BERNARD, "Les raisons juridiques de l'insuffisance de l'offre de logements à Bruxelles", *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de N. Bernard et W. Van Mieghem, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 111 et s.

essuyées par son dispositif, allait juger opportun d'abroger un texte qui, manifestement, se trouve être décalage complet avec les attentes et les volontés politiques des autorités — locales — chargées de la mise en œuvre. Soucieuses probablement de ne pas apparaître comme les fossoyeurs du social, les autorités n'en firent cependant rien, de sorte que l'arsenal législatif s'encombre ainsi d'un véritable ectoplasme de norme (ce n'est pas la seule, assurément). Et, dans l'attente, la France compte sur son territoire 85.000 sans-abri et compose avec 4 millions de mal logés⁶⁸.

On comprend, dans ces conditions, l'insistance mise sur l'opposabilité et l'effectivité de la loi du 5 mars 2007. Mais, en sens inverse, cette démarche a ceci de dangereux qu'elle donne à croire, *a contrario*, que les autres lois ne sont, elles, pas vouées à s'appliquer sur le terrain ! On en vient à faire passer pour une exception ce qui devrait être la règle, à savoir le caractère pleinement contraignant de la norme. Ne serait impérative, suivant cette logique, que la règle qui le mentionne explicitement. Ce serait faire bon marché de l'essence même du droit que de le présenter, par principe, comme ineffectif, sauf disposition expresse du législateur en sens contraire.

On le perçoit bien maintenant, le stade — indispensable — de la reconnaissance normative du droit au logement est révolu; il s'agit maintenant donner chair aux prérogatives que l'on proclame solennellement. En dépit des multiples reconnaissances formelles et autres consécration officielles dont il fait l'objet, le droit au logement en France "reste purement théorique", déplore Laure Meunier⁶⁹. Se payer de mots n'a jamais logé personne et, en l'espèce, la rhétorique entourant traditionnellement le droit au logement est encore plus indécente lorsque l'on réalise que d'autres droits — pas nécessairement plus fondamentaux — comme le droit à l'éducation ou à la santé sont, eux, bien davantage pris en charge, pour ne pas dire au sérieux, par la puissance publique (gratuité scolaire et caisses de mutualités respectivement). Au demeurant, les textes eux-mêmes prescrivent cette effectivité. "*Garantir* le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation"⁷⁰, imposait déjà la loi française du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. C'est, du reste, le même terme qu'utilise la Constitution belge qui, en son article 23, édicte : "Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou [l'ordonnance] *garantissent*, en tenant compte des

⁶⁸ Cf. M.-T. LAMBERT, "Une enquête d'exception. Sans-abri, sans-domicile : des interrogations renouvelées", *Économie et Statistique*, n°391-392, p. 2006, p. 3 et s.

⁶⁹ L. MEUNIER, "Logement : la voie écossaise", *Alternatives économiques*, 2006, n°248, p. 33.

⁷⁰ Loi n°90-449 du 31 mai 1990, art. 1er, al. 1er, souligné par nous.

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"⁷¹. De son côté, la loi française d'orientation relative à la lutte contre les exclusions promulguée le 29 juillet 1998 a consacré six droits fondamentaux — en ce compris le droit au logement — dont "l'accès effectif" doit être garanti à tous⁷². Par ailleurs, c'est expressément "en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement" que les États membres parties à la Charte sociale du Conseil de l'Europe de 1961 — révisée en 1996 — se sont engagés à prendre une série de mesures, destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ainsi qu'à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes (art. 31). Justement, la France se retrouve attraitte aujourd'hui 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, sur la base de cette disposition-là⁷³. Enfin, à titre d'ultime illustration, ce n'est pas le "droit à un recours" devant une instance nationale que la Convention européenne des droits de l'homme promulgue en son article 13, mais bien le "droit à un recours effectif".

En clair, la loi du 5 mars 2007 cherche à transmuier en obligation de résultats l'obligation de moyens qui jusque-là pesait sur les pouvoirs publics commis à la concrétisation du droit au logement. L'opposabilité du droit au logement constitue désormais "l'axe intangible" de la politique sociale du gouvernement français selon Olivier Nodé-Langlois⁷⁴. Mais le droit du bail, par exemple, n'est-il pas déjà largement effectif ? Et justiciable ? Sans contredit, mais il ne s'agit là que du droit *du* logement (le droit de celui qui habite *déjà* dans un logement), et nullement du droit *à un* logement. 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

⁷¹ Voy. pour de plus amples développements N. BERNARD, "Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail", *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 1 et s.

⁷² Art. 1er, al. 2, de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *J.O.*, 31 juillet 1998.

⁷³ C'est le Mouvement ATD Quart Monde qui, le premier, a déposé — le 1er février 2006 — une réclamation dite collective (n°33/2006) qui a été déclarée recevable le 12 juin 2006, rejoint en cela par la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), dont le dépôt de réclamation (n°39/2006) date lui du 2 novembre 2006 et la recevabilité du 19 mars 2007. Quoi qu'il en soit, la première audience s'est tenue le 17 septembre 2007 à Strasbourg.

⁷⁴ O. NODÉ-LANGLOIS, "Pour un droit au logement opposable", *Revue Quart Monde*, n°197, 2006/1.

l'échelle en quelque sorte.

f) ...en tout état de cause, un droit au logement opposable grevé d'importantes limites

On l'a vu, la loi du 5 mars 2007 n'instaure pas *stricto sensu* un droit à ce que l'individu mal logé décroche une habitation sociale. Elle lui permet "juste" de faire pression par la voie judiciaire sur les autorités publiques qui, faute d'aménager pour le demandeur une solution de logement, pourront être condamnées au paiement d'une astreinte (laquelle ira alimenter un fonds d'aménagement urbain). Même rogné de la sorte dans ses ambitions, le droit au logement opposable continue d'accuser d'importantes limites.

Rappelons tout d'abord que sont exclus du bénéfice de la loi du 5 mars 2007 les étrangers en statut administratif précaire, ce qui va automatiquement évincer une frange non négligeable des sans-abri, contredisant ainsi l'intention humanitaire placée au fronton de la réforme. Selon une étude récente, cette catégorie peut représenter jusqu'à 30% du contingent global des sans domicile fixe⁷⁵.

Par ailleurs, 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. Absence d'adresse administrative, insuffisance de moyens financiers, crainte — pas toujours irrationnelle — envers une machine anonyme et froide (la justice) qui les a broyés plus souvent que secourus jusqu'ici, ... tout concourt manifestement à forger une profonde méfiance à l'égard de l'institution judiciaire, que les marginaux prennent bien soin de tenir à distance. De cette double restriction (sont exclus, *de iure* ou *de facto*, les étrangers aussi bien que les personnes trop déstructurées pour porter leur contentieux en justice), il se déduit que 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. En aucune manière dès lors, le droit au logement opposable ne saurait accéder à cette inconditionnalité qui caractérise les actions de type humanitaire auxquelles la loi du 5 mars 2007 aimerait pourtant, aux dires de ses promoteurs à tout le moins,

⁷⁵ La part des étrangers étant elle-même quatre fois plus élevée dans la sphère du sans-abrisme que dans la population globale (Enquête *Sans-domicile 2001* de l'Institut national de la statistique et des Études Économiques).

emprunter ses traits.

Dans le même registre, et malgré ce qui vient d'être dit sur l'inadéquation de l'outil judiciaire, on est en droit de redouter un certain engorgement des tribunaux administratifs, qui ne sera naturellement guère propice à l'observance des délais. Autant la procédure peut encore plus ou moins se concevoir dans le cadre de la première phase de l'opposabilité du droit au logement, laquelle, de l'aveu même de la Ministre du Logement et de la Ville, ne vise "que" 600.000 à 800.000 ménages (les cinq catégories de bénéficiaires prioritaires)⁷⁶, autant la congestion guettera — encore plus — vite le dispositif lorsqu'il s'agira de l'ouvrir à *tous* les demandeurs d'un logement social dont la requête reste insatisfaite au-delà d'un certain temps (estimation : 3 millions de ménages). En aménageant un délai tampon de trois ans entre ces deux jalons temporels, les autorités se donnent bien un peu d'air, mais ce ne sera assurément pas suffisant pour résorber la carence dans l'offre de logements accessibles financièrement aux personnes à revenus modestes. À titre de comparaison, l'Écosse, pionnière en matière de droit au logement opposable, a choisi de laisser s'écouler une petite dizaine d'années avant d'enclencher la seconde phase du processus, celle de l'ouverture à tous les mal logés des bienfaits de la loi (2003-2012). On voit mal dès lors comment la France, qui a enclenché la mise en œuvre du droit au logement opposable quatre ans plus tard que son homologue britannique, pourra être prête *au même moment*. Rien ne sert de courir, il faut partir à point... Ceci, sans même parler du coût budgétaire que représente pour l'État l'éligibilité pour tous du droit au logement opposable. Il semble bien que ce soit, selon le mot de Frédéric Rouvillois, une véritable "bombe à retardement"⁷⁷ que le législateur français a dégoupillée en 2007; sa déflagration est annoncée à l'horizon 2012, au grand plus tard.

Enfin, quand bien même les délais (qui restent prudemment encore à fixer) seraient respectés par la justice administrative, ce laps de temps pour obtenir un logement — dans le meilleur des cas — restera toujours insupportablement long dans le chef du sans-abri, dont chaque nuit passée à la rue érode un peu plus son affiliation à la communauté des hommes. Et si les pouvoirs publics parviennent malgré tout à dénicher, dans l'urgence, un logement, il est à craindre qu'il s'agisse pareillement d'un logement d'urgence, une simple place en foyer d'hébergement. Finalement, cette conception au rabais du droit au logement ne va pas sans accuser quelque similitude avec celle que défendait le Conseil

⁷⁶ Cf. "Logement : un droit...mais toujours un combat", *L'Humanité dimanche*, n°88, 29 novembre 2007, p. 8.

⁷⁷ F. ROUVILLOIS, "Faut-il s'opposer aux droits opposables ?", *Fondation pour l'innovation politique*, février 2007, p. 13.

constitutionnel en 1995 au moment de la reconnaissance — *a minima* — de la prérogative comme "objectif de valeur constitutionnelle" (voy. *supra*).

CONCLUSION

Au terme de ce trop court tour d'horizon, un retour à l'interrogation de départ s'impose. Forcée dans la précipitation en réponse à une action médiatique (quelques semaines seulement ont suffi à faire d'une revendication sociale une législation en bonne et due forme), la loi du 5 mars est-elle elle-même autre chose qu'un pur objet médiatique, destiné d'abord à marquer l'opinion à quelques encablures des élections présidentielles ? N'est-elle qu'un contre-feu législatif chargé d'abord et avant tout de circonscrire l'avancée du feu bouté par les Enfants de Don Quichotte ? La réponse n'évite pas l'ambiguïté.

D'un côté, si aucune législation ni action en justice ne permettra par soi de faire sortir de terre des logements là où il n'en pousse pas ("Il est bien difficile pour l'heure d'affirmer qu'une telle loi permettra de loger rapidement les personnes les plus démunies", craint Éric Sales⁷⁸), au moins la législation du 5 mars 2007 exerce-t-elle une certaine pression financière sur l'État, ce qui était inédit jusqu'alors. Par ailleurs, l'attribution de responsabilités claires dans un processus linéaire et — on l'espère — transparent rendra malaisé pour les différents acteurs d'encre déclinier leurs compétences pour mieux se défausser sur leurs voisins, auxquels ils sont trop heureux de transmettre l'encombrant dossier de la matérialisation, *hic et nunc*, du droit au logement. Il n'est peut-être pas mauvais enfin, dans un marché si peu régulé que celui du logement (où le libre jeu de l'offre et de la demande laisse sur le carreau plusieurs millions de mal logés), de réaffirmer la responsabilité de l'État et de réclamer des autorités une intervention plus appuyée. À preuve ou à témoin, l'insistance redoublée mise par la loi du 5 mars 2007 sur les commissions de médiation (avec l'échéance du 1er janvier 2008) a probablement accéléré leur mise en place dans les départements qui, jusque-là, n'y avaient pas encore pourvu.

Pour autant, l'on évitera de se gargariser en continuant à utiliser le pompeux vocable "droit au logement opposable" là où l'on ne trouve en réalité qu'un simple droit au procès. Pour le sans-abri directement concerné, dont la situation concrète risque de ne pas s'en trouver améliorée dans l'immédiat

⁷⁸ E. SALES, "La dualité du droit au logement opposable", *Revue française de droit constitutionnel*, 2008 (à paraître).

(quand bien même son procès connaîtrait une issue heureuse), l'avancée est faible concédons-le. Il faudrait déjà, à la base, être animé par un sens aigu du bien commun pour initier une procédure judiciaire dont on sait pertinemment, en cas d'absence de solution de logement proposé par l'autorité publique ainsi attirée en justice, qu'elle profitera à la collectivité bien davantage qu'au requérant *ut singuli*, fût-il victorieux. Ce fameux droit au logement n'en est donc pas un, à proprement parler, dans la mesure où il n'implique nullement dans le chef du débiteur l'obligation correspondante de délivrer une habitation. Or, 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...

Et si dès lors, à la place d'une astreinte versée dans un fonds abstrait et éloigné, l'on instaurait au bénéfice du candidat locataire social une indemnité compensatoire forfaitaire, à l'instar de ce que le législateur belge a prévu dans le cadre d'une lutte contre les discriminations trop souvent engluée dans les lenteurs — et les aléas — du procès pénal⁷⁹ ? En transformant ainsi un droit à une habitation sociale — qui n'illusionne personne — par un droit à une somme d'argent, on n'érigera certes pas un logement de plus, mais au moins atténuerait-on, dans un contexte d'encadrement des loyers impérativement, les difficultés financières les plus aiguës rencontrées par les ménages paupérisés, contraints pour l'instant d'affecter au paiement du loyer une somme telle — souvent plus de la moitié du budget de la famille⁸⁰ — qu'elle oblige à faire des sacrifices sur d'autres postes (la santé le plus souvent).

Il est un autre avantage, et non des moindres, associé à cette idée. Pour toucher son aide pécuniaire, nul n'est besoin en effet d'encombrer les prétoires. Sur pied de la loi du 9 juillet 1991⁸¹, l'État français indemnise bien à l'heure

⁷⁹ Art. 18, §2, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007.

⁸⁰ Voy. sur le thème C. PLATEAU, "Hausse des dépenses de logement", *SESP en bref* (Service Économie, Statistiques et Prospective du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables), n°8, juillet 2006.

⁸¹ Art. 16 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, *J.O.*, 14 juillet 1991. Voy. également l'art. 50 du décret n°92/755 du 31 juillet 1992, *J.O.*, 5 août 1992.

actuelle les propriétaires, à proportion du profit locatif dont ils sont privés⁸², pour le retard mis par la force publique dans l'exécution de décisions de justice (expulsion du logement par exemple)⁸³. Pourquoi dès lors une procédure similaire au bénéfice du demandeur d'un logement social ne pourrait-elle pas être instaurée au bout d'un certain temps d'attente ? Le tout, à la condition naturellement que l'effort de construction se poursuive en parallèle, sans faiblir. Pour espérer matérialiser le droit au logement opposable, il n'existe en effet pas mille solutions; il faut impérativement "amener l'offre au niveau de la demande" observe Luc Tholomé, qui conclut, pour la Belgique : "Nous en sommes encore malheureusement loin..."⁸⁴. Mais, plus généralement, tant que le parc social ne sera pas occupé en priorité par des personnes dans le besoin, il est illusoire alors de vouloir le rendre accessible à ceux qui en ont le plus besoin.

⁸² Septante-sept millions d'euros ont ainsi été déboursés en 2005 par exemple. Voy. pour de plus amples développements le *Rapport sur les indemnisations de refus de concours de la force publique* publié en 2006 par la Mission d'audit de modernisation du Gouvernement français.

⁸³ Voy., pour une application, C.E. fr., 27 avril 2007, n°291410.

⁸⁴ L. THOLOMÉ, "Le droit au logement opposable : gadget ou véritable protection sociale ?", *Échos log.*, mai 2007, n°5, p. 24.