

Intermittents du logement



**Les statuts locatifs précaires
et le droit au logement**

Alpil – septembre 2003

à partir des journées d'échange des 17 et 18 avril 2003 au Palais de Justice de Lyon organisées
avec le concours de la DDE du Rhône, de la Fapil, du Tribunal de Grande Instance de Lyon

Au fil des mois, à l'ombre de la crise du logement accessible, le recours à toutes les formes d'hébergement temporaire s'organise dans la concurrence entre les plus fragiles.

Dans ce contexte, la tenue d'une session de formation et d'échanges sur le droit des "intermittents du logement" est une provocation à la réflexion collective.

Rechercher la place du droit dans les zones de non-droit est un impératif majeur dans le combat pour le droit au logement. Les tensions présentes renvoient, et pour quelque temps encore, vers un habitat de substitution. Toutes les formes d'avance sur relogement sont nécessaires pour compenser le déficit d'accès à un habitat propre et permanent. Comment pourrait-il en être autrement alors que l'offre stagne, que les accidents de la vie sont la source de plus en plus fréquente de pertes du logement et que les flux nouveaux ne trouvent pas de place dans des dispositifs saturés¹ ?

Les solidarités familiales ou amicales, déjà largement mises à contribution, ont une fin. La puissance publique qui peine à développer une offre sociale suffisante en logement devra soit se résigner à la renaissance des vendeurs d'abri, nouveaux marchands de sommeil, soit prendre en charge massivement l'habitat provisoire, alternative au droit commun, des laissés pour compte.

L'arsenal législatif de la dernière décennie a mis en place des garde-fous nouveaux dans le domaine de l'habitat temporaire. Il reste que des mesures plus anciennes devront être réactivées pour faire face. Les textes sur l'hébergement collectif abusif (Loi du 27 juin 1973 et Loi du 13 juillet 1976) risquent de retrouver une actualité. Mais le risque le plus important pourrait bien se dissimuler derrière l'apparente normalité que revêtent progressivement les formes plus institutionnelles de l'hébergement et du logement temporaire.

Les nécessités à caractère économique et de réponses à la pénurie, concurrenceront alors les exigences sociales qui devraient accompagner les réponses aux détresses sociales.

Nos associations sont et seront en première ligne dans cette configuration nouvelle., à la croisée des pratiques anciennes d'assistance et des nouvelles formes du droit commun (initialement celui qui concerne le plus grand nombre).

Le logement temporaire n'est plus seulement une forme d'assistance, il est le passage plus ou moins obligé en l'absence de réelles solutions. Dans sa forme, il est partie de la gestion des flux de nouveaux demandeurs. Sa faiblesse numérique, aujourd'hui, en fait l'espace partagé entre ceux qui sont « à la rue » et ceux qui en bénéficient mais ne peuvent encore accéder à un « vrai » logement. La solidarité entre les plus pauvres est organisée : certains doivent retourner à la rue pour laisser place à ceux qui y sont maintenant et le secteur associatif à la charge de cette noria des sans droits. C'est pour cela que nous sommes comptables de la problématique du droit des intermittents du logement au risque d'être à l'origine d'un dérèglement ou d'un blocage du système.

Et pourtant, la corrélation entre l'hébergement et le projet associatif induit souvent un départ des personnes hébergées lorsqu'elles ne correspondent plus à ce projet. Les habitants sont donc parfois expulsés à ce motif, sans pour autant qu'une alternative soit définie, au détriment d'un droit au logement que chacun s'accorde pourtant à reconnaître comme fondamental.

Il est des jours où notre métier prend un goût particulièrement amer...

Mais nous pouvons choisir de rechercher un sens à notre activité de logeurs en repoussant ses contingences.

Penser le droit des intermittents du logement, c'est reposer les termes du questionnement sur le sens de notre travail et de nos relations avec les personnes, mais c'est aussi revoir la place de notre action dans nos contextes locaux.

Jauger notre action au regard du droit doit nous permettre de dépasser les contingences du quotidien, pour nous rapprocher de nos ambitions, de nos espoirs.

« Cela ne nous condamne pas à vivre dans une instantanéité insaisissable. L'ici et maintenant implique d'assumer le passé, le futur et le présent comme trois dimensions permanentes de la temporalité d'une situation. Assumer le présent ne nous empêche pas seulement de développer des projets d'avenir, mais, au contraire, en nous désaliénant d'un futur illusoire, messianique cela nous permet d'assumer un avenir concret construit à chaque moment d'un présent qui s'est ré-épaissi. Assumer une situation signifie ainsi que nous décidons que ce qui se passe ici se décide ici, en tenant compte des différents éléments contextuels qui en font partie »².

Il ne s'agit pas seulement de réagir ponctuellement face à la situation d'une famille qu'il nous semble illégitime ou indécent de faire partir parce que son temps de prise en charge s'est écoulé, alors même que des perspectives semblent se dessiner pour elle. Mais de poser la question du droit : droit à la vie familiale, droit à l'intimité, droit à la décision... La question de la déontologie n'est pas une abstraction entre notre pratique et son environnement mais l'interrogation constante d'un rapport avec les personnes qui repose sur l'égalité de tout être humain, telle que la pose l'article premier de la loi d'orientation et de lutte contre les exclusions.

¹ Sur l'ensemble du constat, il faut se rapporter aux rapports de l'INSEE, de l'IGAS, du Haut Comité pour le logement des défavorisés, de la Fondation Abbé Pierre, etc...

² Florence AUBENAS et Miguel BENASAYAG, in **Résister, c'est créer**, Ed. La Découverte, Février 2003, page 95.

Le propos de ce document n'est donc pas d'établir un précis de Droit, ni de forger un anathème à l'encontre des pratiques associatives. Il s'agit au contraire de s'appuyer sur les éléments de droit existants, pour aider à vérifier et à approfondir les ambitions des acteurs au service des ménages en difficulté.

Sommaire

Le droit au logement, droit fondamental

Qu'est-ce qu'un droit fondamental ?

Le logement comme droit fondamental à travers les traités internationaux

Le droit au logement dans le droit français

La constitution d'un "secteur très social" de l'habitat au regard du droit au logement

Un contexte d'interrogations et d'incertitudes

La lente émergence du droit au logement et d'un statut protecteur pour les locataires

La question de l'effectivité du droit au logement

Fragilité et mutations

Quel droit au logement pour les pauvres et les précaires ?

L'habitat temporaire induit-il des droits dérogatoires ?

Non !

Le droit des personnes dans le processus d'accès au logement

La double nature de la relation entre hébergeant et hébergé : le contrat de location et la prestation sociale

Les droits de l'habitant pendant l'occupation du logement

La sortie du logement

Vers un droit au logement opposable

Le droit au logement, droit fondamental

A partir des interventions de Paul Bouchet (ATD Quart-Monde), Nathalie Boccadoro (Paris-X) et Marie-Noëlle Fréry (Avocat – Lyon)

Qu'est-ce qu'un droit fondamental ?

Au sortir de la seconde guerre mondiale, les pays vainqueurs ont cherché à définir ensemble un socle de droits inaliénables. Le processus a été difficile dans la mesure où les différents protagonistes ne partageaient pas la même notion de ce qu'était un droit. Une notion « universalisable » en amont du droit était nécessaire pour définir les fondements éthiques des droits : la notion de dignité a ainsi été mise en avant. **Un droit fondamental est une condition nécessaire à l'égalité de dignité entre êtres humains.**

A titre d'exemple, l'instruction est un droit fondamental, parce qu'empêcher l'accès à l'instruction pour une partie de la population, c'est bafouer l'idée d'égalité de dignité. A l'inverse, le droit au travail n'est pas un droit fondamental, car empêcher les enfants et les personnes âgées de travailler n'attend pas à leur dignité.

En ce sens, le droit au logement est un droit fondamental : tout le monde a besoin, tout au long de la vie, d'un logement décent, pour pouvoir s'épanouir.

Ces droits fondamentaux sont garantis par un certain nombre de textes. On peut considérer qu'un droit "préexiste" et les lois ne font que le découvrir.

L'intérêt de déterminer un droit comme fondamental porte sur au moins quatre fonctions.

La première est une **fonction palliative** : le droit fondamental peut servir de référence face à des textes lacunaires ou obscurs.

La seconde est une **fonction de justification** : la légitimité procédurale ne suffit pas et il est nécessaire de s'adosser à des valeurs pour justifier l'intervention législative (Loi de 1982, de 1989), pour justifier le bornage d'autres droits (comme la Loi exclusion de 1998 a borné le droit de propriété en contraignant un peu plus les expulsions locatives) et pour justifier les politiques de l'habitat, par exemple le maintien d'un secteur protégé d'une logique strictement marchande.

La troisième est une **fonction d'obstacle** : un droit fondamental peut être invoqué pour contester les dispositifs établis au nom d'autres impératifs qui le méconnaîtraient. Il serait par exemple possible de contester une politique migratoire qui ne respecterait pas le droit à une vie familiale normale. Cet effet d'obstacle peut notamment jouer comme une protection contre l'opportunisme législatif, qui attenterait à un droit fondamental. Il existe ainsi une jurisprudence de "l'effet cliquet" qui veut qu'on puisse réglementer un droit fondamental uniquement pour le rendre plus effectif.

La quatrième est une **fonction d'interprétation** : dans un débat périphérique, la référence à un droit fondamental peut orienter l'interprétation de la règle applicable. Par exemple en droit communautaire, le droit au logement justifie une TVA minorée pour la production de logements sociaux.

Dans le contexte de la guerre froide, les droits fondamentaux se sont divisés en deux pactes ayant force de Loi : d'une part les droits civils et politiques, plutôt promus par les occidentaux, et d'autre part les droits économiques, culturels et sociaux (parmi lesquels le droit au logement). La France, comme d'autres, n'a pas établi de mécanismes d'application, garantissant le caractère opposable de ce second pacte, baptisé PIDESC.

Mais parallèlement, la France a avancé progressivement vers une reconnaissance du droit au logement à travers une législation interne fragile, qui a défini ce droit comme "programmatique" (c'est-à-dire qu'il demeure un objectif et ne constitue pas un droit opposable). Mais les traités internationaux signés par la France apportent certaines protections à l'individu qui valorisent le droit au logement.

Le logement comme droit fondamental, à travers les traités internationaux

1. Déclaration universelle des droits de l'Homme et traités à l'échelle mondiale

Les droits fondamentaux ont avancé vers une reconnaissance légale à travers la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, à l'ONU, qui reconnaît dans son article 1 la notion de

dignité ("art 1 : *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits*").

L'article 22 insiste sur les droits sociaux dont jouit tout individu, en tant que membre de la société.

Art 22 : *"Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays."*

L'article 25 est même plus précis : *"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"*.

Ceci dit, cette déclaration n'est qu'une "résolution" et n'a jamais eu vocation à devenir un instrument juridiquement contraignant.

En revanche le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 avaient vocation à être invoqués, même si un débat persiste encore sur la « justiciabilité » du PIDESC.

En outre, une grande variété d'autres textes, conventions ou traités, spécifiques reconnaissent à des catégories spécifiques le droit à un logement décent ou convenable : Réfugiés (O.I.T., 1951), enfants (N.U., 1959, 1989), travailleurs (O.I.T., 1961), femmes (N.U., 1979), travailleurs âgés (O.I.T., 1980), travailleurs immigrés (O.I.T., 1990), minorités (N.U., 1991), peuples indigènes (N.U., 1993).

En revanche, les catégories "sans-abri" et "mal-logés" ne sont pas identifiés spécifiquement et ne disposent donc pas de droits particuliers à qualité.

2. Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales

Ce traité, amendé plusieurs fois depuis, date de 1950 et est clairement destiné à être invoqué en justice. Il ne traite pas du droit au logement, ni même n'évoque la question du logement. Pourtant, ce texte est très fréquemment utilisé en droit pour défendre un droit minimum au logement, dont l'absence menace d'autres droits.

Par exemple, l'article 3 précise que *"nul ne peut être soumis à des traitements inhumains ou dégradants"* ou l'article 8, qui affirme que *"toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale"* sont invoqués pour limiter certaines expulsions dont les conséquences, ou des séparations familiales par les dispositifs réservés à telle ou telle catégorie. Ces articles peuvent également être invoqués à juste titre (juridiquement) par les résidents de structures sociales se plaignant de l'ingérence de cet organisme dans leur vie privée.

Par ailleurs, en matière d'éviction (par exemple des personnes hébergées ou résidentes, non protégées par le statut de locataire), l'article 6 de la CEDH, qui affirme le droit à un procès équitable, précise que *"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil"*

Les différents droits précisés par la CEDH sont le droit à la vie (art. 1), l'interdiction de la torture (art 2), l'interdiction des traitements inhumains et dégradants (art 3), l'interdiction du travail et des travaux forcés (art 4), le droit à la liberté et à la sûreté (art 5), le droit à un procès équitable (6), pas de peine sans loi (art 7), le droit au respect de la vie privée et familiale (art 8), la liberté de pensée, de conscience et de religion (art 9), la liberté d'expression (10), la liberté de réunion et d'association (11), le droit au mariage, le droit à un recours effectif, l'interdiction des discriminations.

A partir de ces éléments de droit, les magistrats tirent localement des conséquences, notamment en matière de logement. Par exemple, la Cour de Cassation a reconnu en 1966 le droit d'héberger des proches comme un élément du droit à une vie familiale normale.

3. Charte Européenne des Droits Fondamentaux

En 2000 l'Union Européenne a souhaité renforcer son engagement en matière de droits de l'homme en signant une Charte des Droits Fondamentaux.

Si le droit au logement n'y est pas reconnu explicitement, l'article 34 "*reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destiné à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales*".

Le texte est loin de définir un droit au logement, mais légitime le droit à une aide (ce qui n'est pas anodin dans un contexte de dérégulation des services). Par ailleurs de même que pour la Convention Européenne des Droits de l'Homme, plusieurs dispositions relatives au respect de la vie privée de la famille, de la santé, viennent renforcer le droit des individus de ne pas être menacé par leurs conditions matérielles.

L'Union Européenne ne dispose pas de la compétence logement, ce qui limite sa capacité à légiférer en la matière, mais elle prend une importance croissante sur ce champ, à travers une implication directe, via par exemple la lutte contre l'exclusion, ou de manière plus indirecte, par l'harmonisation des taux de TVA dans l'Union, ou les règles des marchés publics, qui déterminent les conditions d'exercice des acteurs de l'habitat.

Le droit au logement dans le droit français

Nous reviendrons ultérieurement sur l'histoire "politique" du droit au logement, mais il importe également de connaître son histoire et ses contours en droit.

Un élément fort a été la reconnaissance par le Conseil constitutionnel, le 19 janvier 1995, que "*le fait de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle*".

Ceci rapproche la notion de droit au logement du sommet des normes juridiques, puisque la Constitution est évoquée. Mais ce droit au logement n'est envisagé que comme un "objectif" et s'inscrit donc toujours dans une logique programmatique, sur la seule base de l'égalité. Il s'agit donc d'un principe extrêmement fort, mais la collectivité n'est pas tenue de loger, comme elle est par exemple tenue d'assurer l'instruction des enfants.

Si le droit au logement existe dans la Loi ordinaire depuis 1982 (Loi Quillot), il s'agit là d'un droit faible dans la mesure où, d'une part il ne met pas en œuvre les moyens destinés à le garantir et d'autre part, il est friable comme l'ont prouvé les aléas connus par cette Loi, qui a été abrogée, avant que son contenu soit dans l'ensemble rétabli en 1989.

Ceci dit, il existe des éléments réglementaires forts, valorisant le droit au logement. Le premier élément est la définition, par la Loi de 1989 d'un statut de locataire auxquels sont conférés certains droits (augmentations de loyers, conditions de reprise, etc.).

Ces droits viennent s'ajouter à ceux accordés par le Code Civil³ à toute relation contractuelle relevant du "louage des choses" (procédure d'expulsion nécessaire, préservation de l'intimité, etc.). La protection apportée par le Code Civil aux habitants s'étend au-delà du seul statut de locataire, à tout habitant logé dans un cadre contractuel et protège même partiellement les habitants sans droit ni titre. Par exemple en matière d'expulsion, les logeurs, quel que soit le statut des habitants, même squatters, sont tenus de ne pas se faire justice eux-mêmes, selon un principe fondamental du droit français.

A ce titre, tout logeur peut demander à un habitant de quitter les lieux au terme de son contrat, ou en cas de rupture, mais si l'habitant refuse, l'expulsion doit faire l'objet d'une décision de justice.

Formellement, il peut être prévu une clause résolutoire du contrat, qui prévoit de le résilier en cas de manquement. Il faut alors que le logeur demande à la justice de constater le jeu de la clause résolutoire.

Si aucune clause résolutoire n'est prévue, cela n'empêche pas qu'une condition résolutoire soit sous-entendue. La résolution doit également être demandée en justice.

Art 1184 du Code civil : "*La condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où l'une des deux parties ne satisferait point à son engagement. Dans ce cas, le contrat n'est point résolu de plein droit. La partie envers laquelle l'engagement n'a point été exécuté, a le choix de forcer l'autre à l'exécution de la convention lorsqu'elle est possible, ou d'en demander la résolution avec dommages et intérêts. **La résolution doit être demandée en justice, et***

³ Code Civil : articles 1713 et suivants

il peut être accordé un défendeur un délai selon les circonstances."

Tout habitant est donc justiciable, en tant qu'habitant, quel que soit son statut, ce qui est un premier élément de reconnaissance du droit d'habiter.

Allant encore plus loin dans la reconnaissance du droit au logement, la Loi d'orientation de lutte contre les exclusions de 1998 inscrit le droit au logement parmi les six droits fondamentaux protecteurs de l'égalité.

Par ailleurs, ce texte précise que tout citoyen, au même titre que l'Etat, les collectivités, la société civile, les associations, concourent à la mise en œuvre de ces droits. Cette dimension apporte une légitimité à tous ceux qui souhaitent se faire les champions des droits fondamentaux et qui souhaitent mettre en conformité leurs actes avec ces principes, ou interpeller la collectivité lorsqu'ils constatent un déni de ces droits.

"Art. 1 : La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.

La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en oeuvre de ces principes.

Ils poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions.

Ils prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en oeuvre dans les délais les plus rapides.

Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui oeuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale concourent à la réalisation de ces objectifs.

En ce qui concerne la lutte contre l'exclusion des Français établis hors de France, les ministères compétents apportent leur concours au ministère des affaires étrangères. "

Le droit au logement n'est donc pas une réalité constatée, ni même un droit opposable.

Pourtant il existe un corpus juridique conséquent qui directement ou indirectement protège les habitants d'éventuels excès des bailleurs :

- dans les conditions d'accès au logement (les informations attentant au respect de la vie privée ou prêtant à discrimination sont prohibées),
- dans l'occupation du logement (pas d'intrusion du bailleur dans le domicile, augmentations de loyer encadrées, obligation de quittance ment,...)
- dans la sortie du logement (reprise motivée par des raisons précises, expulsion nécessitant une décision de justice et l'intervention de la police pour être exécutée).

Ces protections couvrent au moins tous les habitants étant entrés avec l'accord du logeur.

La constitution d'un "secteur très social" de l'habitat au regard du droit au logement

A partir de l'intervention de René Ballain (CNRS-Civil, Grenoble)

Un contexte d'interrogations et d'incertitudes

Si les associations véhiculent aujourd'hui un malaise sur leurs propres pratiques, c'est que ces dernières se basent sur au moins quatre fondements qui prêtent aujourd'hui à interrogations, ou au moins à une manifeste incertitude.

1- Le règne du temporaire : pour quelles trajectoires ?

Les quinze dernières années ont été marquées par la création de nouveaux produits immobiliers (résidences sociales, hôtels sociaux,...) visant l'accueil, l'hébergement, l'habitat temporaire et transitoire. Dans le même sens, des dispositifs comme l'ALT ont vu le jour permettant de mobiliser l'offre existante dans cette perspective d'habitat temporaire.

Ce sont autant de produits censés constituer les étapes d'un parcours conduisant les personnes défavorisées au logement ordinaire, dans le secteur privé ou le parc HLM.

Ce système ne peut fonctionner que si les capacités d'accueil existent, à la sortie du parcours, dans le parc locatif existant.

Or aujourd'hui, il existe manifestement un doute sur le sens des trajectoires et depuis plusieurs années les différents travaux sur le sujet ont montré le faible taux de sortie des structures temporaires vers un logement ordinaire⁴.

Ce doute sur les trajectoires implique un doute sur le sens du travail des acteurs de ce domaine, qui sont tiraillés entre une vocation d'insertion et le sentiment de simplement gérer une situation d'attente, de constituer un palliatif à la pénurie de solutions d'habitat ordinaire.

2- L'accompagnement invalidant

Les logements associatifs, de plus en plus nombreux, exercent un recours (assez) généralisé à des pratiques d'accompagnement et de médiation, qui permettent le passage d'une situation à une autre. Cette logique de "parcours accompagné" permet à la fois d'assurer les demandeurs et de rassurer les bailleurs.

Mais cette systématisation de la logique d'accompagnement porte le risque de contribuer à l'invalidation des demandeurs, incapables -ou plutôt interdits- d'agir seuls, renforçant ainsi la présomption d'incapacité qui pèse sur eux et légitimant une protection tutellaire de la collectivité sur ses éléments les plus fragiles.

3- La multiplication de statuts d'occupation abâtardis

La diversification et la massification de l'activité associative en matière d'habitat se sont entre autres traduites par la floraison de statuts d'habitat peu définis : résidents, hébergés, sous-locataires, clients d'hôtel, accueillis, hôtes payants,...

Ils apparaissent comme des statuts altérés par rapport à la protection apportée par le statut de locataire défini par la Loi du 6 juillet 1989.

Si dans l'ensemble de la société, les locataires ont vu leur protection de mieux en mieux assurée par la Loi, les associations ont parallèlement contribué à structurer un secteur dérogatoire, qui prive les plus fragiles de cette protection. Comme si on avait tissé les filets de sécurité des défavorisés avec la laine de leurs droits...

4- Un doute général sur la capacité du système social à permettre l'accès au droit commun

Les différents éléments évoqués contribuent à faire apparaître un doute sur la capacité des dispositifs et des acteurs mis en place depuis les années 90, à remplir l'objectif qu'ils s'étaient assignés de faire accéder les défavorisés à une situation dite de "droit commun", c'est-à-dire un logement locatif décent occupé sous statut protecteur de la Loi de 1989.

Cette difficulté soulève une interrogation plus générale sur la place laissée, et même assignée, de ceux que les marchés (du travail, du logement,...) n'intègrent pas.

⁴ A titre d'exemple, 20% seulement des personnes sorties de logements ALT en 2000 avaient accédé à un logement ordinaire.

Pour comprendre les mécanismes structurants de ces incertitudes, en lire les enjeux et en tirer des perspectives, il est important de revenir dans un premier temps sur le passé, la lente émergence du droit du logement et du droit au logement, pour pouvoir se poser la question de l'effectivité de ce droit et partant, ses fragilités et les enjeux des mutations du système d'acteurs et des politiques sociales de l'habitat.

La lente émergence du droit au logement et d'un statut protecteur pour les locataires

La reconnaissance du droit au logement en France est un relativement récente. C'est avec la Loi Quillot du 22 juin 1982 que le droit à l'habitat est pour la première fois reconnu comme un droit fondamental et que la nature juridique du rapport locatif est profondément transformée.

En instaurant le droit à l'habitat comme co-fondement du rapport locatif (avec le droit à la propriété), la Loi Quillot introduit une rupture importante et vient clore une longue période.

1- Jusqu'à la 1^{ère} guerre mondiale, une domination sans partage du droit de propriété qui imprègne le rapport locatif

Le seul point de vue pris en compte est celui du propriétaire, à travers un droit reconnu de tirer une rente de la mise en location d'un logement qui lui appartient. Les locataires n'ont rien à négocier : ils n'ont pas d'autres droits que ceux concédés par les propriétaires. Les loyers peuvent par exemple être augmentés à tout moment sans plafonnement, la location peut être interrompue inopinément par le propriétaire sans motifs, etc.

2- Après la 1^{ère} guerre mondiale, une nouvelle phase qui transforme l'exercice du droit de propriété sans en modifier la conception

En totale contradiction avec la lettre et l'esprit du Code Civil, une législation positive, dérogatoire, temporaire, mais sans cesse reconduite jusqu'au milieu des années 30, soustrait de larges fractions du parc locatif au droit civil pour le faire administrer directement par un droit public tellement contraignant qu'il ne laisse aucune place au contrat. Cette logique transparaît notamment à travers les mesures d'encadrement des hausses de loyer entre 1916 et 1934, où le contrat est en quelque sorte mis entre parenthèse, l'Etat dépassant le propriétaire comme acteur dominant du rapport locatif, sans que le locataire accède au rang de partenaire et d'acteur.

3- A partir des années 50, une déstabilisation du rapport locatif

Des éléments objectifs contribuent progressivement à modifier le rapport locatif, notamment :

- la reconstitution d'un important secteur locatif, sous l'effet de la relance de la construction,
- cette relance modifie la nature du logement en l'insérant dans des ensembles collectifs dotés de services nouveaux (ascenseurs, chauffages collectifs, espaces verts,...) induisant un fonctionnement collectif et des charges relativement importantes, qui vont entraîner une mise en cause par les locataires de la gestion du rapport locatif,
- le développement du parc collectif va également contribuer à structurer un milieu professionnels de gestionnaires immobiliers en aval de la promotion, sensibles aux dysfonctionnements qui apparaissent dans la gestion du parc. Ces gestionnaires seront à l'origine de démarches permettant la définition de règles claires visant à assainir et faciliter le rapport locatif, notamment à partir d'un groupe de travail, en 1972.

La conjugaison de ces différents éléments va favoriser l'émergence d'une réglementation du rapport locatif, qui sera facilitée par l'évolution de la structure de la propriété locative, notamment autour du développement du parc HLM : le parc privé représentait 90 % du parc locatif à la libération, il n'en représentait plus que 50 % en 1978.

Une nouvelle approche du rapport locatif se dessine donc, qui n'est plus uniquement considéré à partir du droit de propriété, mais aussi de la valeur d'usage pour les locataires, avec un secteur locatif moteur, notamment au sein de la commission Delman.

4- A partir de 1981, l'équilibre entre droit de propriété et droit au logement

Au changement de majorité de 1981, le gouvernement s'empare des travaux de la commission Delman pour élaborer le contenu de la Loi du 22 juin 1982.

Il ne s'agit pas d'une "loi d'exception" comme celles de l'entre-deux guerres, la Loi 1948 et les mesures de blocage des loyers du gouvernement Barre, à la fin des années 70. La Loi de 1982

transforme le contenu du rapport locatif.

Alors que le Code civil fondait le rapport locatif sur le droit de propriété, la Loi a rééquilibré ce rapport : le droit subjectif du propriétaire de jouir de son bien de la façon la plus absolue, rencontre, lorsqu'il le met en location, le droit du locataire à habiter un logement. De cette rencontre naissent, pour les droits subjectifs mis en rapport, des limitations naturelles et pour les détenteurs, des obligations réciproques nouvelles.

Dans la Loi de 1982, puis en 1986 et en 1989, le droit au logement est explicitement reconnu. Une décision du Conseil Constitutionnel du 19 janvier 1995 précise que "la possibilité de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle".

En limitant les prérogatives du droit de propriété, la reconnaissance du droit au logement a abouti à un rapport locatif plus équilibré.

Cette reconnaissance reste formelle pour les ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement et pour ceux qui ne parviennent pas à s'y maintenir. Il a modifié le rapport locatif et s'est affirmé pour protéger les locataires, mais il n'a pas été décliné pour ceux qui ne parviennent pas ou plus à être locataires. C'est pourquoi la Loi Besson du 31 mai, renforcée par la Loi contre les exclusions de 1998, ont essentiellement visé les populations n'accédant pas ou plus au statut de locataires et ont prévu des dispositifs censés faciliter l'accès à ce statut.

Mais ces dispositifs ne suffisent pas à garantir le droit au logement et leur fonction de relais vers un statut protégé ne parvient pas à être assurée de manière satisfaisante, posant du coup la question de l'effectivité du droit logement.

La question de l'effectivité du droit au logement

L'Etat n'a pas attendu la Loi Besson pour développer une politique du logement adossée à cette finalité générale et inchangée : loger, par le truchement d'interventions diversifiées qui toutes veulent infléchir les logiques patrimoniales et marchandes d'accès au logement, ceux qui seraient dans l'incapacité de le faire par eux-mêmes.

De nombreuses interventions publiques, depuis la création du secteur HBM à la fin du XIX^{ème} siècle, ont contribué à contrôler et organiser la répartition de ce bien particulier qu'est le logement.

L'analyse de ces interventions permet d'identifier les conditions –nombreuses et complémentaires- qui doivent être remplies pour que le droit au logement soit effectif.

Ces conditions correspondent en quelque sorte aux deux principales revendications qu'expriment le mouvement social et les mal-logés depuis un siècle, depuis les compagnons de la Cloche de Bois, ou la Ligue de la grève des loyers, jusqu'aux associations reconnues par la Loi Quillot de 1982.

La première revendication porte sur la production d'un nombre suffisant de logements et de conditions décentes d'habitat.

La seconde revendication porte sur la définition de rapport équilibré entre logeurs et logés.

Effectivement, pour que le droit au logement soit effectif, il est nécessaire de disposer d'un stock de logements permettant d'accueillir tout le monde.

Concernant la production de logements, la pénurie était telle au sortir de la guerre que l'effort à surtout porté sur ce point, privilégiant les aides directes à la construction de masse. Puis la production s'est étioyée et si pour l'ensemble de la société, le niveau de production permet de nouveau d'équilibrer les besoins depuis trois ans, la construction locative sociale est en très net déficit (les projections pour les années à venir annoncent un solde positif de 15 000 logements annuels pour des besoins estimés à 80 000), alors même qu'un déficit important, de l'ordre de 600 000 logements s'était creusé entre 1980 et 1989.

La deuxième condition permettant l'effectivité du droit au logement est l'accessibilité aux logements produits. Or même dans le parc social les logements –notamment les logements récents- ne sont pas accessibles à une partie importante de la demande. Si le financement PLUS de 1999 avait pour ambition de réduire cette distorsion, il ne prévoit que 30 % de logements réservés à des ménages disposant de ressources inférieures à 60 % des plafonds, alors que 2/3 des demandeurs sont dans cette situation.

Parallèlement à cette logique de logements réservés, l'autre levier visant à rendre les logements accessibles a été la mise en place d'aides personnelles au logement, qui ne cessent d'augmenter en

volume pour réduire la distance entre une offre tirée vers le haut et une demande tirée vers le bas.

La troisième condition du droit au logement est la mise en place d'un statut protecteur pour les habitants, qui a donc été progressivement établi pour les locataires, notamment avec les Lois de 1982 et 1989.

A partir des années 1980, la construction de logements sociaux est apparue insuffisante pour garantir l'accès au logement des ménages modestes, dans un contexte où l'amélioration des logements inconfortables aboutissait à en changer la destination sociale. Parallèlement les aides individuelles au logement ne protégeaient pas suffisamment des ruptures économiques. Se sont donc posées des difficultés inédites d'accès et de maintien que la Loi du 31 mai 1990, puis la Loi exclusion ont cherché à pallier, soulignant qu'il n'est pas de droit au logement possible sans aides spécifiques aux plus fragiles de nos concitoyens.

Ces quatre niveaux permettant de dessiner un droit au logement sont solidaires entre eux et si un étage fait défaut, ce sont les autres qui supportent les difficultés que cette carence induit : le défaut d'offre à loyer accessible contribue à l'augmentation de l'endettement et l'inadéquation des mécanismes de solubilisation entraîne un gonflement des dépenses des FSL.

Le poids trop important pris par les aides à la personne, au détriment de l'aide à la construction, dans les politiques publiques, a contribué à déstabiliser l'ensemble du dispositif.

Fragilité et mutations

1- Des signes de fragilité qui rendent difficile la mise en œuvre du droit au logement

Depuis les années 1990 et la minoration des encouragements à la construction, par les politiques publics, le système a donc été axé sur trois bases :

- un puissant mécanisme de solubilisation (consécutif à la Loi de 1977)
- un rééquilibrage du rapport locatif (Loi de 1989)
- des dispositifs de traitement à la marge des situations difficiles.

Dans ce contexte, les fragilités et les signes d'inquiétude portent sur au moins trois niveaux :

- Le statut du locataire confirmé par la Loi de 1989 demeure, mais on assiste d'une part à un durcissement des conditions d'accès qui traduit notamment la multiplication des garanties demandées par les bailleurs. D'autre part, des tentatives de contournement de ce statut se développent, par exemple par la location meublée, qui permet d'échapper à la réglementation de 1989. Enfin, il existe une large gamme de situations non protégées par la Loi de 1989 (habitants en hôtels, foyers, campings, hébergés,...).
- La production d'une offre insuffisante et insuffisamment maîtrisée aboutit à un déséquilibre global. Sur la période 1977 à 1997, le déficit entre l'offre et les besoins est monté à 600 000 logements. Entre 1997 et 2001, la production neuve a été au niveau des besoins supplémentaires, mais le déséquilibre reprend depuis 2001 (déficit de 20 000 logements par an), qui devrait tendre à croître dans la mesure où on estime nécessaire la construction nécessaire de 80 000 logements par an et que le solde annuel net prévisionnel devrait avoisiner les 15 000 logements.

Cette évolution problématique du stock de logements est renforcée par la restructuration de l'offre locative privée accessible, encouragée par l'amortissement Besson, et aujourd'hui contrecarrée avec la fin annoncée de la Loi 1948, et la suppression programmée des conditions d'occupation dans le neuf pour obtenir une défiscalisation des revenus fonciers.

Enfin, l'insuffisance de construction globale est amplifiée par la faiblesse de la construction locative sociale et par la pauvreté de sa contribution à la hausse globale du stock (cette contribution est la plus faible depuis cinquante ans).

2- Des signes de fragilité du droit au logement qui tiennent à la structuration d'un secteur du logement très social

Le secteur très social ne fonctionne pas uniquement, comme sa nature l'y prédisposait, pour ceux qui

"cumulent des difficultés", mais plus largement, pour l'ensemble les pauvres, les précaires, comme pour les publics traditionnels de l'action sociale.

La distinction opérée par la Loi de lutte contre les exclusions entre ceux qui éprouvent de simples difficultés économiques et ceux qui les cumulent avec des difficultés sociales est théoriquement fondée, mais pratiquement inopérante.

Ce secteur du logement très social présente certaines caractéristiques qui soulignent la rupture qu'il introduit :

- Il agrège les différentes formes d'habitat produites ou mobilisées ces dernières années au profit des défavorisés, unifiant en quelque sorte le secteur du logement et celui de l'hébergement (diverses formules d'accueil temporaire dans des logements publics ou privés). Ces formules se caractérisent d'abord par un accès sur prescription sociale et par l'intervention de médiateurs, de tiers sociaux, tant pour l'accès, que pour la gestion.
- Un secteur dans lequel la protection des occupants, la construction du droit au logement relève de l'intervention des pouvoirs publics. En ce sens, la Loi de 1990 (dans son article 1) modifie le régime des obligations, qui ne portent plus sur les propriétaires, mais sur les collectivités publiques et leurs partenaires. C'est sur eux que pèse l'obligation de fournir des logements, d'apporter une aide. La Loi instaure une obligation de moyens, plutôt qu'un véritable droit.
La mise en œuvre du droit au logement ne s'exerce plus dans le cadre d'un rapport statutaire, régi par la Loi, mais sur la scène publique. Le face à face entre le candidat à un logement et le bailleur se construit sous le regard de la puissance publique, en présence de nombreux opérateurs et médiateurs susceptibles de fournir des réponses.
- C'est notamment sur la scène publique que s'opère la définition et la qualification des personnes défavorisées, catégorie incertaine agrégeant des publics très différents (privés de logement, publics de l'action sociale, victimes de la précarité contemporaine).
Le droit locatif propose des rapports stabilisés entre deux catégories juridiquement établies (bailleurs disposant du droit de propriété et locataires disposant d'un droit d'usage pour un temps et sous certaines conditions). Le logement très social se situe à côté de ce droit commun et fonctionne sur des principes distincts, relevant de l'action sociale, que sont notamment le droit à une prise en charge (très différent d'un droit protégé d'usage du logement) et le caractère nécessairement temporaire de l'aide, lié à un principe d'insertion. Le logement très social relève d'un droit qui assigne au moins autant qu'il ne loge.
Avec la Loi de 1990 s'opèrent à la fois un brouillage des catégories de publics, qui apparaissent comme un ensemble polymorphe sans critères identifiants, et un brouillage des prestations et des aides mixées dans une vaste boîte à outils, regroupant à la fois le secteur du logement et celui de l'hébergement.
Au lieu d'un cadre qui gère des catégories prédéterminées et stabilisées s'est mis en place un dispositif visant à gérer les "parcours résidentiels", qui ignorent les catégories et les statuts pour aménager une totale fluidité des personnes concernées, des droits, des obligations. La seule cible pertinente de ce continuum est l'individu face auquel la totalité des dispositifs de l'action publique sont potentiellement ouverts. **Finalement, la qualification des personnes s'opère par les logiques de dispositifs et des opérateurs qui les mettent en œuvre, car la seule définition des défavorisés, c'est leur inscription dans un dispositif de gestion des défavorisés.**
- La multiplication des statuts mobilisés par le secteur du logement très social participe à la déconstruction du rapport locatif. Au rapport locatif, qui offre à l'habitant un statut protégé dans un cadre contractuel, se substitue un montage complexe, faisant intervenir la médiation, comme délégation de service public (donc dotée d'une nouvelle légitimité). La puissance publique (via ce tiers) prend en charge une partie des obligations du bailleur, en assurant par exemple la gestion, et une partie des obligations de l'occupant (transferts économiques et registre socio-éducatif visant à assurer le respect des conditions d'usage du logement).
A la place du rapport locatif, libre et majeur, s'établit un rapport tutélaire entre Etat et défavorisés, traduisant une présomption d'incapacité. En ce sens, le logement très social, qui permet de déconstruire le droit au profit d'une protection contrainte, s'inscrit dans un processus d'invalidation des valides.

Quel droit au logement pour les pauvres et les précaires ?

Les précaires ne profitent pas d'un droit fondé sur un cadre normatif et catégoriel, mais d'un droit minoré, pour ceux qui intègrent les dispositifs censés les faire accéder à ce droit, qui ne comporte que des normes faibles et ne détermine aucune catégorie juridique a priori.

La question est donc de savoir comment construire le droit quand le détour par la norme ne s'effectue plus et que c'est le règne des logiques gestionnaires qui régule le face à face et organise les solutions.

Les dispositifs très sociaux, ouverts à tous, mettent à nu les individus, puisqu'ils ne sont plus protégés par leur appartenance à une catégorie. Ce mouvement permet une gestion concrète des individus, dans leurs différences, mais empêche de les instituer sujets de droit, ce qui passe par la généralisation de la norme.

Pour avancer vers le droit au logement, le secteur du logement très social dispose de deux voies d'évolution :

- La consolidation des statuts actuels en définissant des catégories éligibles et des normes applicables
- Le recul des statuts différenciés, au profit d'un socle de normes statutaires, qui fonde une sorte de droit au logement universel garanti, c'est à dire une protection réservée aux faibles, autour d'un socle de prérogatives garanties (RMI, CMU,...). Le numéro unique départemental peut par exemple servir de base à cette perspective, en élargissant les attributions des instances de recours qu'il permet de solliciter.

L'habitat temporaire induit-il des droits dérogatoires ?

Non

Plusieurs formes d'habitat dérogatoire à la location "Loi de 1989" existent encore aujourd'hui. Certains sont anciennes et relèvent plutôt d'une logique privée, comme l'hôtellerie commerciale, les campings ou les logements meublés.

La jurisprudence est restreinte concernant les droits des habitants de ces formes d'occupation. Aussi, si certains éléments de droit sont très clairs et encadrent les pratiques, d'autres ne peuvent qu'être anticipés et dépendent largement de l'interprétation que peut avoir le magistrat de la situation, en cas de contentieux.

L'hôtellerie, pour une période de moins d'un mois, est une prestation commerciale qui n'offre pas aux habitants la protection accordée par tous les autres statuts. Les habitants en hôtel sont les seuls à ne pas pouvoir prétendre aux droits du logement. Ils restent toutefois sujets de droits fondamentaux, notamment tels qu'ils sont définis par les textes internationaux (droit à une vie familiale normale, traitements inhumains et dégradants, confidentialité du courrier,...).

Les habitants de logements meublés ont vu leurs droits progresser depuis la Loi exclusion du 29 juillet 1998⁵. Si cette protection est moins forte que celle apportée par la Loi de 1989 (pas d'encadrement des hausses de loyer, par exemple), le statut de l'habitant s'en rapproche singulièrement.

Reste la situation ambiguë des formes d'habitat dérogatoire produites notamment par les associations du secteur social. Car si le droit du logement social est bien balisé, la question du statut des "bénéficiaires" des politiques sociales de l'habitat est beaucoup plus floue.

Or souvent, les structures d'habitat ainsi créées sont un simple outil d'un projet plus global, s'adressant à une population identifiée, dans un cadre relationnel particulier.

Il ne s'agit pas ici d'incriminer les pratiques associatives, mais de mesurer leur écart au droit, pour rechercher les niveaux d'intervention possibles qui permettraient d'améliorer la conformité des structures sociales aux droits fondamentaux des personnes qu'elles ont la charge de servir.

Le droit des personnes dans le processus d'accès au logement

L'accès au logement est un moment où les droits des personnes se confrontent à l'organisation des dispositifs et à l'objet des associations.

Par exemple, la discrimination par genre est interdite. Or il est légitime qu'un CHRS s'adresse uniquement à des femmes victimes de violence, dans la mesure où il s'agit de la population cible de l'association qui le supporte. Peut-on alors parler de discrimination légitime ? Rien en droit ne permet de l'affirmer.

Et s'il n'existe pas de Centre d'Hébergement capable d'accueillir les familles, qui sont éclatées entre une structure pour hommes seuls et une structure pour femmes avec enfants, le dispositif d'ensemble enfreint-il les règles relatives au droit à une vie familiale normale ? Et dans l'hypothèse d'une réponse positive à cette question, qui est responsable de cette infraction ? Comment répartir les responsabilités entre le commanditaire public et les projets associatifs, qui se sont conjugués pour produire des réponses enfreignant par une nécessité technique le droit à la vie familiale ?

L'objet des associations peut donc générer des outils contrevenant aux droits des personnes, ou au mieux s'inscrivant dans un maillage de prestations qui n'assurent pas l'exercice de droits réputés

⁵ Art. 632-1 du Code de la Construction et de l'Habitation : toute personne qui loue un logement meublé à un bailleur louant habituellement plus de quatre logements meublés, que la location s'accompagne ou non de prestations secondaires, a droit à l'établissement d'un contrat écrit d'une durée d'un an dès lors que le logement loué constitue sa résidence principale. A l'expiration de ce contrat, le bail est tacitement reconduit pour un an, à l'exception des dispositions suivantes.

Le bailleur qui souhaite, à l'expiration du contrat, en modifier les conditions doit en informer le locataire avec un préavis de trois mois. Si le locataire accepte les nouvelles conditions, le bail est renouvelé pour un an.

Le bailleur qui ne souhaite pas renouveler le contrat doit informer le locataire en respectant le même préavis et motiver son refus de renouvellement du bail.

[Le reste de l'article concerne les baux commerciaux]

fondamentaux.

Or il leur est difficile d'évoluer, d'adapter leurs prestations : les associations animent des dispositifs qui disposent eux-mêmes de règles précises, qui conditionnent par exemple le public accueilli et les temps d'occupation. C'est peut-être au niveau de la définition de ces dispositifs qu'il faut intervenir pour permettre aux acteurs qui les développent de ne pas être tiraillés entre deux réglementations contradictoires.

A titre d'exemple, l'ALT est une aide forfaitaire qui permet l'accueil d'un ménage durant au plus six mois, renouvelables une fois. Or la majorité des situations nécessitent aujourd'hui un temps plus long de réponse (il n'est qu'à comparer ce temps plafond de prise en charge avec les délais anormalement long définis par les différents départements dans l'accès au logement social). Que faire des ménages, après un an, alors qu'aucune alternative ne s'est présentée, qu'une expulsion contreviendrait à plusieurs droits fondamentaux et qu'une prolongation contreviendrait aux règles de fonctionnement de l'ALT ?

La réponse doit être recherchée dans la hiérarchie des normes juridiques : les droits fondamentaux sont plus importants que les règlements administratifs fixant les modalités d'utilisation d'une prestation.

En plus des règles de fonctionnement, les modes de qualification de la demande peuvent également poser question.

Les formules d'habitat relevant de politiques sociales sont accessibles par "prescription" : les personnes sont le plus souvent orientées vers ces structures par des tiers et leur demande est évaluée pour envisager en quoi elle répond au projet de l'association et aux prestations proposées. Là encore, si la démarche visant à s'informer sur la compatibilité entre les besoins et l'offre de service est légitime, le contour des informations transmises n'est pas toujours parfaitement maîtrisé. Dans une période de pénurie les informations servent parfois autant à éliminer qu'à qualifier les demandeurs (le flou d'une situation est un motif de refus fréquent) et les informations échangées ne sont pas toujours en lien avec l'objet de la transaction, notamment les informations touchant à la vie sentimentale des personnes, à leur passé judiciaire, à leurs dépendances toxicologiques : qu'un centre d'hébergement pour alcooliques en sevrage se renseigne sur le rapport des usagers à l'alcool est une nécessité évidente. C'est moins clair pour un lieu d'accueil pour jeunes saisonniers.

Il s'agit là d'une question importante qui touche aux fondements de l'action sociale. Lorsque les informations recueillies dans le cadre d'une intervention sociale permettent de qualifier l'accessibilité à une prestation particulière, il n'est pas toujours de l'intérêt des personnes qu'elles soient transmises. Si les structures sociales d'hébergement peuvent légitimement travailler avec les individus sur leur histoire, leurs difficultés, une fois qu'elle sont à l'intérieur de la structure, quels sont les critères qui leur permettent de qualifier la demande à partir d'informations sur ces antécédents ?

Au-delà de la qualification d'ayant-droit, l'accès aux services décidé en fonction de difficultés antérieures périphériques au projet associatif pose un réel problème d'équité, de même que le caractère non explicite de ces critères de sélection, qui peut laisser les prestations apparaître comme distribuées arbitrairement, voire de manière discriminatoire.

Un argument fréquemment avancé veut que les structures sociales ne soient pas des acteurs du droit au logement, mais des acteurs sociaux se servant du logement comme d'un outil, un simple support nécessaire à l'accomplissement d'un service social, pour répondre à certains besoins d'une population identifiée, ou qu'elle se réserve la compétence de qualifier. A ce titre, ces associations seraient légitimes à définir les conditions d'accès, sélectionner les attributaires, organiser les conditions du séjour et de fin de prise en charge.

Si la démarche peut apparaître légitime sur un plan moral, le droit est justement là pour encadrer différentes légitimités lorsqu'elles se télescopent.

La démarche des associations est bridée lorsqu'elle menace d'attenter aux droits des personnes. Un logeur privé peut être inscrit dans une démarche légitime, il peut choisir parmi les candidats à un logement, mais il ne peut pas exercer une discrimination à leur rencontre, ni leur demander des informations confidentielles. Et le logeur privé n'est pas non plus un acteur du droit au logement, mais le droit du logement et les droits fondamentaux des personnes s'imposent à lui, pour définir les bornes de la relation qu'il souhaite établir. Les associations sont donc soumises aux mêmes bornes.

Il apparaît donc que le mode de qualification des ménages qui permet l'accès aux logements précaires associatifs présente fréquemment des entorses au droit des personnes, en matière notamment de respect de leur intimité.

Mais dans la mesure où ces contraventions sont des effets induits par les projets de chaque structure et par l'organisation des dispositifs, la solution ne peut pas passer par un simple ajustement technique.

C'est l'ensemble des dispositifs, voire des logiques d'intervention qu'il convient d'adapter à l'évolution du droit des personnes, en renforçant notamment la confidentialité des informations qui ne sont pas strictement nécessaires et en améliorant la transparence des mécanismes d'accès aux prestations (possibilité pour les personnes de défendre leur candidature, publicité des choix établis par les structures, etc.).

La double nature de la relation entre hébergeant et hébergé : le contrat de location et la prestation sociale

La distorsion entre le projet des structures de logement/hébergement provisoire et le droit des personnes se manifeste lors de l'accès aux prestations proposées.

En terme de projet, la relation qui s'établit relève d'une logique d'accompagnement, de médiation, "d'étayage" et autres éléments qui s'inscrivent dans une logique socio-éducative. Dans ce cadre, il apparaît légitime que la relation ne donne pas lieu à un contrat (pas de bail d'habitation, la plupart du temps), mais plutôt une logique de règlement intérieur. La "prestation de service" cesse dès lors que l'accompagnement ne s'effectue plus, que les personnes n'y sont plus ayant-droit ou que le règlement est transgressé. Perçue sous cet angle relationnel, il est normal que les personnes quittent le lieu d'exercice de la prestation, c'est-à-dire leur logement.

Pour marquer le fait que justement, le logement n'est que le support d'une prestation sociale, nombre de structures proposent un statut d'occupation destiné à marquer la différence par rapport au locataire : résident, hébergé, hôte payant, passager, sous-locataire,... Pour accentuer cette distanciation par rapport au logement ordinaire, certaines formules d'accueil précisent dans leur règlement intérieur ou le contrat lorsqu'il existe, que les locaux alloués ne constituent pas le logement des personnes accueillies, qu'elles n'ont pas droit d'apposer aux murs une décoration personnelle, pas le droit d'héberger des tiers etc.

Au-delà du caractère pédagogique sur la nécessaire compréhension par les personnes qu'il s'agit là d'une simple étape destinée à les amener vers un "vrai" logement, ces garde-fous peuvent également représenter une condition de fonctionnement de ces structures : un foyer de cent chambres deviendrait par exemple explosif si chacun se sentait autorisé à héberger.

Ceci dit, la relation d'accompagnement n'est pas la relation juridiquement établie entre eux. Le fait de loger des personnes, même à titre gratuit, détermine une relation contractuelle et à ce titre, assure certains droits aux habitants.

Les habitants sont évidemment toujours sujets des droits fondamentaux garantis par les textes internationaux et la constitution française, ce qui a par exemple induit la possibilité inaliénable d'héberger des parents. Cela permet également aux habitants de refuser toute intrusion dans ce qui est en droit leur domicile, à l'exception d'une visite annuelle de contrôle technique qu'ils doivent accepter.

Au-delà des textes et des grands principes, ils sont protégés par exemple par les dispositions du code civil, par exemple sur les conditions d'expulsion, qui nécessitent comme nous l'avons déjà évoqué le recours à une procédure juridique.

Le droit fondamental des personnes et le droit des habitants s'imposant à la logique de prestation de service, une large part des contraintes imposées par le logeur en fonction de ses principes peuvent être considérées comme des clauses abusives (pas d'alcool pendant la période de prise en charge, etc.). Ceci dit, il est entériné que c'est la relation socio-éducative qui justifie la prise en charge et que si elle n'a plus lieu d'être au terme de la période, l'habitant peut être expulsé à ce motif... mais dans les formes prévues par le Code Civil.

Ce n'est donc pas la posture du logeur qui détermine la relation juridique qu'il établit avec le logé, quelle que soit son ambition sociale et la légitimité de cette posture : tout logeur est loueur.

Il existe donc deux relations entre les habitants et leur interlocuteur : une relation de loueur à habitant et une relation d'intervenant social à allocataire d'une prestation de service, qui sont distinctes.

Dans certaines structures d'hébergement, il a été convenu de disjoindre ces deux relations, en engageant deux contrats distincts, pour éviter les effets induits par la confusion des genres.

C'est sans doute une initiative intéressante, pour le respect du droit des habitants, mais aussi du droit des logeurs et pour le service social rendu, qui n'est du coup pas parasité par les questions liées au rapport logeur/logé.

Le droit de l'habitant pendant l'occupation du logement

Au-delà des difficultés constatées lors de l'accès, la mauvaise prise en compte du caractère dual de la relation entre structures accueillantes et habitants génère une carence dans le respect du droit des personnes durant le séjour.

1- tout logement est un domicile

Tout local est un domicile dès lors que les personnes y séjournent régulièrement.

Pour revenir au cas limite que constitue le squat, la police dispose de 48h pour expulser des occupants, au titre du flagrant délit⁶. Passé ce délai, une procédure d'expulsion est nécessaire pour expulser les habitants, qui bénéficient par ailleurs de la protection accordée à ce qui est devenu leur domicile. Par exemple, le fait pour le propriétaire de s'introduire dans les locaux sans l'autorisation des habitants fut-ce pour effectuer des travaux, est considéré comme une violation de domicile⁷.

Tous les habitants logés dans une structure d'hébergement temporaire bénéficient donc des protections accordées à leur domicile, notamment par rapport aux intrusions intempestives du logeur et aux règlements d'utilisation du logement, qui doivent se borner à assurer l'entretien courant et à user du logement "en bon père de famille".

La réponse est aussi catégorique pour les structures d'hébergement d'urgence. L'expulsion sans procédure de personnes après 3 ou 14 jours de présence, pour assurer la fluidité des dispositifs peut être considérée comme une voie de fait sur les personnes, voire comme une infraction à l'article 225-14 du Code Pénal, si la justice considère qu'il s'agit d'une "soumission à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine".

De même, le fait d'obliger les personnes à sortir le matin, pour rouvrir les lieux le soir, en verrouillant les possibilités d'accès pendant la journée peut constituer une violation de domicile, voire une infraction à l'article 3 de la CEDH sur les traitements inhumains et dégradants.

La question se pose de manière délicate pour les lieux d'accueil collectifs, qui ne proposent pas un logement privatif, mais un local commun. Toutefois, dès lors qu'elles mettent à disposition un local, en vue d'habitation, donnant lieu à un contrat, même verbal, ces structures relèvent du code civil en matière d'expulsion et le local peut être considéré comme le domicile principal des personnes qui y sont accueillies : dans les logements ordinaires en co-location, chaque habitant est protégé en tant que locataire, même s'il ne dispose pas d'une partie privative attitrée.

Enfin, une dérogation peut exister pour le fonctionnement des hôtels sociaux, dès lors qu'il s'agit d'une pratique commerciale (la relation bailleur/locataire cède devant la relation prestataire/client si la durée d'occupation est inférieure à un mois). Mais lorsque la durée est supérieure à un mois, ou que la relation n'est pas une prestation de service commerciale, le logement peut être considéré comme le domicile de l'habitant.

Les règles de fonctionnement des structures d'hébergement temporaire doivent donc intégrer l'idée que même sur une période transitoire, le local qu'ils attribuent à une personne constitue son domicile principal avec certains droits afférents.

2 - Le respect de l'intimité

Le respect de l'intimité des personnes bannit tout caractère intrusif dans leur vie, que ce soit au niveau psychologique (abus d'autorité au détriment d'une personne particulièrement vulnérable...), ou au niveau matériel, dans la mesure où, malgré les prévenances de certains logeurs, les locaux servant à l'hébergement font office de domicile principal (même si les habitants ne s'en servent pas d'adresse postale).

Même lorsque le logement semble abandonné, suite à un départ à la cloche de bois, il n'est pas passible au logeur de l'intégrer : il faut passer par une procédure de reprise du logement, diligentée par un huissier. Comme nous l'avons évoqué, une seule visite annuelle ne peut pas être refusée par

⁶ art. 53 et suivants du code de Procédure Pénale

⁷ Le propriétaire commet une violation de domicile s'il "pénètre par force et sans suivre les formes prescrites par l'exécution des décisions de justice dans un logement occupé" (Tribunal Correctionnel de la Seine, 16 mars 1949)

l'habitant, au motif d'un contrôle technique du logement.

Mais le respect de l'intimité ne se résume pas aux questions d'intrusion dans le domicile : le droit à une vie familiale normale permet par exemple non seulement d'accueillir les membres du ménage sans que cela constitue un motif d'expulsion, mais également les membres de la famille proche⁸.

Ces droits fondamentaux et le fait que le local alloué constitue un domicile permettent également aux personnes de décorer les locaux, de s'y saouler si le cœur leur en dit, ou de s'y livrer à toute déviance de leur choix (si tant est qu'on les choisisse...).

Deux éléments peuvent fonder la position du logeur, pour agir à partir d'un travers constaté dans la sphère privative : soit les habitants ont commis une infraction passible d'être traduite en justice (trouble à l'ordre public, etc.) et le logeur est fondé à saisir le juge ; soit les habitants ont commis une entorse au contrat social ou au règlement accepté (liberté contractuelle, sauf pour les clauses abusives), auquel cas le logeur est fondé à demander le départ de l'occupant à la fin de la période pour laquelle le logement lui a été confié.

La sortie du logement

Nous avons déjà évoqué la nécessité de passer par une procédure pour expulser quelqu'un d'un logement, voire d'un terrain nu (comme l'illustre la situation des gens du voyage). L'article 1184 du Code Civil est limpide.

L'expulsion de personnes entrées sans l'accord du logeur (personnes hébergées par exemple) doit obéir à un principe général du droit qui veut que nul ne se fasse justice lui-même. L'expulsion doit donc se fonder sur une décision de justice et ne peut qu'être menée par une autorité exécutive.

Par ailleurs, la forme de l'expulsion peut être contestée par les habitants et incriminer lourdement la structure (traitement inhumain et dégradant, - art. 3 CEDH). De même, les conséquences de l'expulsion sur le devenir des familles peut être prise en compte pour incriminer le logeur, si l'expulsion aboutit à une "soumission à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine" (art.225-14 Code Pénal).

Respecter les formes de l'expulsion locative n'est pas uniquement un enjeu de protection sociale des personnes hébergées ; en ne les respectant pas, les acteurs concernés peuvent non seulement contrevenir au droit civil, mais au droit pénal. Au-delà des organismes concernés, les salariés qui sont amenés à outrepasser le droit des habitants prennent donc un risque personnel.

⁸ Cass. Civ. 3^{ème}, 6 mars 1996, OPAC de Paris c. Mme Mel Yedei, JCP éd. G., 1996, IV, p. 973

Vers un droit au logement opposable

Les organismes logeurs sociaux sont donc soumis à une contrainte paradoxale : d'une part, il leur est imposé de respecter le droit des habitants qu'ils hébergent. D'autre part, ce droit n'est pas toujours compatible avec le projet socio-éducatif de la structure, voire avec l'organisation des dispositifs. Que faire d'une personne accueillie depuis un an dans le cadre de l'ALT, alors qu'il s'agit du délai maximal défini par la Loi, s'il n'existe pas de solution de relogement ? Est-il vraiment souhaitable de faire valoir le droit des personnes à se maintenir dans des structures d'urgence proposant des conditions de vie largement contestables ?

Il n'est pas possible de déroger aux droits des individus logés. Un fonctionnement alternatif prévoyant par exemple un court temps de séjour n'est possible que si cette prestation correspond effectivement à la demande des usagers. C'est le modèle des locations de vacances, qui tournent uniquement parce que les locataires acceptent de jouer le jeu. S'ils souhaitaient rester, les bailleurs seraient contraints à une longue procédure d'expulsion.

De même, la question de l'intrusion intempestive ne se pose pas dès lors que le personnel de la structure d'hébergement est bienvenu dans le domicile de l'hébergé.

Ce n'est donc pas la contrainte ni la rigidité des dispositifs qui organisent la fluidité et le respect du projet établi par l'organisme logeur, mais le caractère adapté de la prestation aux besoins accueillis.

Or ce caractère adapté ne dépend pas uniquement du projet associatif, mais de l'ensemble de l'offre accessible : dès lors que les structures transitoires servent de filet de protection pour tout individu en panne d'habitat, pour une durée longue, étant données les difficultés de sortie, la volonté de calibrer un "public cible", dans une perspective "d'insertion" est caduque.

Les structures d'hébergement constituant de fait un élément de sécurité sociale de l'habitat, il devient de fait difficile de respecter le projet associatif qui les porte, décalé des besoins rencontrés. La volonté d'appliquer coûte que coûte des règles de fonctionnement décalées de la situation des usagers menace d'induire des pratiques illégales de la part des associations.

Dès lors, la question qui se pose aux associations est celle de leur place dans l'organisation d'un droit universel au logement, qui leur permettrait d'accueillir uniquement le public conforme à leur objet.

Pour s'assurer une pratique conforme au projet associatif, les associations sont donc tenues de se positionner en tant qu'acteur politique volontaire, contribuant non seulement à la mise en œuvre, mais à la définition de l'ensemble des politiques de l'habitat.

Ce ne sont pas les populations logées qui menacent l'identité des associations, mais la pénurie de solutions alternatives, qui transforme les structures d'hébergement temporaire en lieux d'assignation, simplement destinés à gérer l'attente d'un habitat plus conforme à la situation des personnes.

A moyen terme, le seul moyen d'accueillir une population en rapport avec le projet associatif est de garantir le droit au logement.

Ceci signifie non seulement la production d'une quantité suffisante de logements, mais également l'affirmation du caractère "opposable" du droit au logement, c'est-à-dire la possibilité d'intenter un recours lorsqu'il est porté atteinte à ce droit, pour le rétablir.

Est-ce une idée plausible de faire du droit au logement un droit opposable ?

C'est en tout cas l'orientation prise par le Haut Comité pour le Logement des Défavorisés, qui a intitulé son rapport annuel 2003 "vers un droit au logement opposable".

Cette perspective est moins une question technique qu'une question politique : l'éducation en France est un droit opposable et les parents d'enfants ne trouvant pas d'école disposent de moyens de recours pour faire scolariser leurs enfants. Lorsque l'école a été décrétée laïque, gratuite et obligatoire, dans une France rurale et bien moins riche qu'aujourd'hui, l'Etat s'est donné les moyens de construire des écoles élémentaires dans chaque commune et de fournir le personnel nécessaire à leur fonctionnement.

Il relève du même volontarisme de faire du droit au logement un droit opposable, c'est-à-dire reconnaître effectivement que ce droit fondamental est un élément de sécurité sociale, garanti par

l'Etat.

Et il s'agit bien d'avancer en droit : dès lors que la responsabilité, le "devoir de loger", est établi, les formes techniques suivront : les politiques de l'habitat aujourd'hui toilettées à coups de réformes cosmétiques subiront les révolutions nécessaires à l'accomplissement de cette mission de l'Etat.

Dans un contexte où le découragement guette, face à la dégradation des conditions de vie des populations les plus fragilisées, il peut paraître grandiloquent, voire puéril de chercher à avancer la reconnaissance d'un droit opposable au logement.

Mais depuis une centaine d'année, chaque crise a été l'occasion d'avancées des droits sociaux. Alors, s'il arrive parfois de croire qu'à chaque pas a succédé un reflux, il faut tout de même considérer que le siècle passé a été marqué par :

- l'affirmation d'un statut de locataire protégé juridiquement,
- la mise en œuvre de politiques sociales de l'habitat offrant des prestations diversifiées aux personnes pour lesquelles les formes normées ne correspondent pas,
- une production massive de logements de qualité, notamment HLM, qui a à peu près résolu les bidonvilles qui émaillaient le territoire national,
- des politiques de requalification urbaine, qui ont quasiment éliminé le logement insalubre et l'existence des marchands de sommeil.

Si toutes ces avancées ont pu s'établir autour de deux guerres mondiales qui ont laissé la France Exsangue, le passage final à un droit opposable au logement ne présente qu'un effort marginal de finition de l'œuvre entamée.