

## I - LE CONSTAT

### A - LE DROIT AU LOGEMENT

#### 1. Un droit qui s'affine et s'affirme

Absent de la Constitution qui se réfère dans son préambule à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et au préambule de la Constitution de 1946, le droit à l'habitat apparaît pour la première fois dans un texte législatif, en 1982.

Cette loi du 22 juin 1982 relative « aux droits et obligations des bailleurs » énonçait dans son article 1er « *Le droit à l'habitat est un droit fondamental : il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent...*

*L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouvert à toutes les catégories sociales... »*

Ce texte, dans les faits, contribue à garantir les droits des locataires. La loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi du 23 décembre 1986 rétablit le principe affirmé dans la loi de 1982 en recentrant le droit sur le logement et non plus sur l'habitat.

La loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement précise les conditions d'accueil des personnes défavorisées dans le logement.

En 1991, la loi d'orientation pour la ville proclame un droit à la ville et en 1998 la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions consacre tout un volet aux dispositions à mettre en place pour garantir un logement aux plus démunis.

La loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 introduit une obligation pour les communes situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants de réserver 20 % de leur parc de résidences principales à l'habitat social.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 dite « loi Borloo » a sanctuarisé les crédits de la rénovation urbaine dans le cadre de la politique de la ville. En outre, quatre textes législatifs en préparation montrent la préoccupation constante des gouvernements pour répondre à l'attente de tous les citoyens : la loi « propriété pour tous » sera suivie d'un autre texte portant notamment sur les organismes HLM qui sera présenté par le ministre de l'Équipement. Le projet de loi relatif aux responsabilités locales en cours d'examen est défendu par le ministre chargé de la Sécurité intérieure et des libertés locales, enfin la loi relative au handicap a été préparée par les services du ministre de la Santé, de la famille et des personnes handicapées.

En l'état actuel des textes, un demandeur de logement peut prétendre à accéder à un logement du parc locatif public et/ou une aide de l'Etat. Il doit pour cela satisfaire à des critères de ressources, de composition et de conditions de logement actuelles du ménage qui déterminent les priorités d'accès. Les dossiers des candidats sont examinés par des commissions d'attribution dans lesquelles siègent notamment des représentants de l'Etat et des collectivités locales concernées. Les aides personnelles au logement permettent, sous les mêmes conditions d'accéder au parc privé locatif. Six millions de ménages perçoivent ces aides qui dépassent en 2002 douze milliards d'euros. Il est à remarquer cependant que les sommes consacrées aux aides à la pierre n'ont pas connu la même évolution, engendrant une part des difficultés actuelles.

## **2. La jurisprudence au secours de la loi**

C'est l'action d'associations spécialisées dans le secteur du logement, par l'occupation de locaux vacants par des familles expulsées ou des demandeurs de logement, qui amènera le juge à préciser la nature de ce droit.

La saisine du Conseil constitutionnel le 28 décembre 1994, à l'occasion du vote de la loi relative à la diversité de l'habitat conduit cette instance à prendre une décision dans laquelle, elle précise : « *considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle...* ».

Dans son arrêt du 15 septembre 1995, le juge judiciaire tout en décidant l'expulsion des familles qui occupaient des locaux de la rue du Dragon à Paris, estime toutefois que « *le devoir de solidarité pèse au premier chef sur l'Etat et les collectivités publiques* ».

L'ordonnance confirme : « *... considérant que si le droit au logement est considéré comme un droit fondamental et un objectif à valeur constitutionnelle, le devoir de solidarité qu'il entraîne ne peut peser que sur l'Etat et les collectivités territoriales responsables, qu'il ne peut être imposé, sauf circonstances exceptionnelles et dans le cadre des lois en vigueur, à de simples particuliers...* ».

La jurisprudence judiciaire essaie donc de trouver une compatibilité entre deux droits : le droit au logement affirmé par la loi et le droit de propriété inscrit dans la Constitution. Jusqu'à maintenant, le juge tout en reconnaissant « *le devoir de solidarité* » et « *l'objectif à valeur constitutionnelle* », a toujours fait prévaloir le droit de propriété, en prononçant l'expulsion des occupants sans titre mais en demandant leur relogement.

### 3. Le droit au logement et l'Union européenne

Le logement n'entre pas dans les compétences de l'Union européenne, l'échelon communautaire ayant été jugé peu pertinent pour proposer des solutions en rapport avec des réalités locales très diverses. Chaque Etat organise donc ce domaine en fonction de ses choix politiques et de son organisation administrative, au nom du principe de subsidiarité. Seules la France et l'Italie conservent cette compétence au niveau de l'Etat. Dans ce contexte, il convient toutefois de préciser que les Traités d'Amsterdam et de Nice insistent sur la nécessité pour la Communauté de mettre en œuvre des services renforçant la cohésion économique et sociale. Au regard de ces recommandations, il apparaît normal de considérer le logement social comme un service d'intérêt général, ce que le Conseil d'Etat a fait dans un arrêt de 1992. Marquant une première avancée, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à l'occasion du sommet européen de Nice, en décembre 2000, ne reconnaît cependant pas un droit au logement en tant que tel, mais le droit « à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

\*  
\*        \*

Ainsi, aujourd'hui le droit au logement se trouve institué mais les dispositions qui existent ne sont pas appliquées faute de volonté politique.

#### B - LA RÉALITÉ : LES ÉLÉMENTS D'UNE CRISE

Dans notre pays, environ 57 % de la population est propriétaire de son logement, 17 % est logée dans le parc social et 20,5 % dans le parc privé, le reste est hébergé à titre gratuit ou dans des conditions particulières.

Il existe différents modes de logement entre la cohabitation, la location et l'accession. Pour bien fonctionner, une bonne fluidité entre chacun de ces maillons doit être organisée afin de permettre à chacun d'accéder au logement mais aussi d'effectuer le parcours résidentiel de son choix.

Cet objectif de fluidité est très largement entravé par l'augmentation des écarts entre les taux d'efforts réellement consentis, quels que soient les types de logement et leur statut.

Ainsi, on constate aujourd'hui un grippage généralisé avec des files d'attente très longues pour le logement social. Selon le numéro unique, il y a 1,6 million de demandes en France, alors que, selon l'enquête logement 2002, c'est un million de demandes dont 315 000 pour l'Ile-de-France. Sont également constatées la faible mobilité, la pénurie de foncier et la hausse des coûts à la construction et à l'achat. Les tensions sont particulièrement fortes dans les