

Les outils du droit au logement sous le feu des attaques

Noria Derdek

Responsable des études juridiques de la fondation Abbé Pierre

J'ai organisé en 2009, un colloque sur le Droit au logement opposable. Paul Bouchet est évidemment intervenu, pour l'introduire. Sa première phrase : « *Avant de parler du jour précis de la naissance du droit au logement opposable, en 2007, je voudrais dire d'emblée qu'il ne faut pas isoler ce moment de la longue préparation qui l'a précédé.* »

Cette parole est tout aussi pertinente si l'on veut éviter de voir disparaître ce droit à petit pas.

En effet, la fondation observe, avec d'autres, la ruine progressive des outils dont nous nous sommes pourvus pour faire face aux formes les plus graves du mal-logement, grand *marqueur des inégalités*¹. La faute, en premier, à une succession de gouvernements peu diligents durant un trop grand nombre d'années maintenant. Rigueur budgétaire, primauté accordée au marché, responsabilisation des ménages pauvres, tout fut et est encore bon pour justifier le long travail de sape du droit au logement² et qui risque *in fine* d'aboutir à réduire l'éligibilité au recours DALO, comme le préconisait déjà la Cour des comptes en 2022 sous-couvert d'en « restaurer la priorité »³. Plutôt que de programmer la production d'une offre suffisante de logements sociaux, plutôt que de maîtriser sérieusement et rigoureusement les prix des loyers, de l'énergie, de vente des logements et des terrains sur lesquels ils sont construits, plutôt que de renforcer les dispositifs d'aide aux personnes, de solidarité, on fait croire que le droit au logement décent pour tous est un objectif impossible à atteindre, comme on fait croire que le droit à l'hébergement de toute personne sans abri est impossible à respecter.

Ces sept dernières années, pour s'en tenir à la période 2017-2024, les coupes budgétaires opérées sur les organismes Hlm (réduction de loyer de solidarité, TVA) ont été fatales à la production de logements sociaux (82 000 logements sociaux financés en 2023, contre 125 000 en 2016), aux dépend des 2,6 millions de demandeurs en attente, dont environ la moitié vit sous le seuil de pauvreté. Parallèlement, les APL furent attaquées à plusieurs reprises (réduites

¹ *Mal-logement, un marqueur des inégalités*, Manuel Domergue, L'économie politique, août 2024.

<https://shs.cairn.info/revue-l-economie-politique-2024-3-page-19?lang=fr>

² Sur les conséquences désastreuses des arrangements de l'autorité publique avec ses obligations, voir *Le combat judiciaire pour le droit au logement*, Noria Derdek et Marc Uhry, sur Chonik. <https://blogs.mediapart.fr/collectif-chronik/blog/310824/le-combat-judiciaire-pour-le-droit-au-logement>

³ *Le droit au logement opposable (Dalo), une priorité à restaurer*, Rapport public thématique, Cour des comptes, janvier 2022.

de 5 € désindexées). Résultat, les deux piliers de la politique sociale du logement, que sont les aides à la pierre et les aides à la personnes, sont foncièrement, durablement, affaiblis.

Mais le plus inquiétants encore, c'est que les attaques ne s'arrêtent plus là. Nous pouvons en citer trois autres.

D'abord, c'est sans détour que le dernier gouvernement avait l'intention de s'en prendre à la loi SRU, qui garantit la production minimale de logements sociaux en imposant aux 2 100 plus grandes communes de France d'avoir au moins 20 à 25 % de logements sociaux sur leur territoire.

Le projet de loi « relatif au développement de l'offre de logements abordables », présenté au printemps 2024, prévoyait de pervertir cette loi emblématique en permettant aux communes de décompter dans leurs obligations une part des logements locatifs intermédiaires (LLI) qu'elles produisent. Ces LLI, dont les loyers se situent entre le logement social et le loyer de marché, sont pourtant destinés aux classes moyennes supérieures. L'effet de chaîne argué par le gouvernement (un LLI serait une voie de sortie pour un ménage du logement social qu'il libérerait pour un autre) n'a jamais été démontré.

La dissolution de l'Assemblée nationale a suspendu son examen, et Valérie Létard, nouvelle ministre du logement, laisse entendre qu'elle ne portera pas ce projet sous la nouvelle législature. Mais on peut s'attendre à ce que le débat reprenne par l'intermédiaire de divers députés et il n'est pas certain que le jeu d'alliance soit, alors, favorable aux ménages défavorisés et que la chambre des députés reste la digue retenant les velléités persistantes de nombreux sénateurs de démanteler la loi SRU.

Dans ce cas, les conséquences d'une telle légitimation des villes « hors la loi »⁴ sont connues d'avance : une baisse plus importante encore de la production Hlm dans les zones tendues (où le besoin se fait le plus ressentir).

Ensuite, nous savons que des nombreux ménages basculent chaque année dans l'indignité⁵ à cause du déficit structurel de logements abordables, d'un parc de logement qui se dégrade

⁴ *Les communes face à la loi SRU : entre contraintes réelles et manque de volonté politique*, Mai 2024. Cette enquête inédite de la fondation réalisée avec des étudiants de l'université Paris I conclue, prouve à l'appui, que la volonté politique prime dans l'atteinte des objectifs SRU. <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/les-communes-face-la-loi-sru-entre-contraintes-reelles-et-manque-de-volonte-politique>

⁵ Voir le 29^{ème} rapport sur l'état du mal-logement en France 2024 dont le chapitre thématique porte du l'habitat indigne, <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/29e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2024>.

inévitablement avec le temps, et faute d'entretien suffisant, et des situations d'exclusion qui se multiplient.

Mais aucune alerte, principalement associatives, n'a pu empêcher l'adoption du décret *relatif à l'hygiène et la salubrité des locaux d'habitation* le 29 juillet 2023 qui prévoit une régression importante des normes minimales d'habitabilité et de décence. Pour résoudre la crise du logement décent financièrement abordable, l'objectif a été de ne plus qualifier d'indigne ce qui l'était jusqu'ici. Ce nouveau texte rompt avec le principe d'interdiction absolue de mise à disposition pour habitation des sous-sols et rogne sur les normes qui protègent la santé et la sécurité des occupants concernant la hauteur sous plafond, l'éclairage naturel, l'aération...

On ignore ouvertement l'enjeu de santé publique que représente le logement en ayant pleinement conscience que ce sont les ménages les plus pauvres qui se logeront dans ces pires logements.

Ce décret a été annulé, après un recours de plusieurs associations, déposé à l'initiative du DAL (auquel se sont joints ATD quart monde et la Fondation, notamment), mais seulement pour une question de procédure dans la consultation du Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP). On ne sait pas si les mesures contestées resteront après nouvelle consultation du HCSP et malgré ses recommandations. Vigilance est de mise.

Enfin, comment ne pas mentionner la tolérance zéro à l'encontre des ménages acculés par tant de mesures contreproductives et que porte la loi *protégeant les logements contre l'occupation illicite* du 23 juillet 2023.

La réduction des délais de la procédure d'expulsion locative d'un mois en tout entre le commandement de payer et l'assignation en justice, du temps laissé aux locataires en difficulté pour rembourser leur dette et reprendre le paiement du loyer, de leur dernière chance de se maintenir dans leur logement, mais aussi la réduction des pouvoirs du juge de suspendre l'expulsion, est un coup de massue. Arrivant au faite des mesures indignes, la loi prévoit que les locataires qui se maintiendraient dans leur logement au-delà de la décision d'expulsion deviennent des délinquants et sont passibles d'une amende de 7 500 euros, somme qui s'ajoutera à leur dette, et qui amputera leur possibilité de retrouver un logement, même social. Quant aux personnes sans domicile à qui viendrait l'idée de trouver refuge dans des locaux vides, elles sont passibles de deux années de prison, même en cas de squat de bâtiments complètement désaffectés.

Cette loi protège la propriété immobilière sans considération ni de son usage, de la personne du propriétaire, de sa situation financière ou de ses besoins effectifs, ni des droits fondamentaux de la personne humaine qu'est l'occupant en passe d'être expulsé⁶.

On fait basculer massivement les victimes de la crise du logement dans le domaine de la délinquance. La régression est ici sans nom.

Paul Bouchet, l'optimisme, en tout cas c'est ainsi que je l'ai connu, n'aurait pas manqué de s'en indigner tout en prenant le soin de rappeler l'autre sillon, concurrent, celui que je citais en ouverture, du progrès et de son long cours, que l'on ne perd évidemment pas de vue et dans lequel la fondation d'inscrit toujours. De ce point de vue, nous pouvons tout à fait rejoindre les conclusions de Nicolas Duvoux ([renvoyer à son intervention, svp](#)). Auxquelles nous nous pouvons ajouter la méthode à suivre, donnée par le Comité européens des droits sociaux (CEDS) pour rendre concrets et effectifs les droits reconnus par les Charte sociale européenne, dont le droit au logement (article 31) et le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30), mais qui valent pour toute politique publique qui se respecte :

- a) mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement (...);*
- b) tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats ;*
- c) procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées ;*
- d) définir des étapes, et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances (...) assignées ;*
- e) être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés (...) sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande.⁷*

⁶ La loi protégeant les logements contre les occupations illicites : une aporie, AJDI, Septembre 2023.

⁷ Comité européen des droits sociaux, réclamation n° 39/2006, Décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, points 53-54.