

Match droit au logement contre droit de propriété :

le K.-O., c'est pour bientôt ?

Jean-Jacques Gandini

« Ceux qui suivent avec attention le mouvement des esprits chez les travailleurs ont dû remarquer qu'insensiblement l'accord s'établit sur une importante question : celle du logement. Il y a un fait certain : dans les grandes villes de France et dans beaucoup de petites, les travailleurs arrivent peu à peu à la conclusion que les maisons habitées ne sont nullement la propriété de ceux que l'État reconnaît comme leurs propriétaires. C'est une évolution qui s'accomplit dans les esprits et ne fera plus croire au peuple que le droit de propriété sur les maisons est juste. La maison n'a pas été bâtie par le propriétaire, elle a été construite, décorée, tapissée, par des centaines de travailleurs que la France a poussé dans les chantiers, que le besoin de vivre a réduit à accepter un salaire rogné. L'argent dépensé par le prétendu propriétaire n'était pas un produit de son propre travail. Il l'avait accumulé, comme toutes les richesses, en payant aux travailleurs les deux tiers ou la moitié seulement de ce qui leur était dû. Enfin, et c'est surtout ici que l'énormité saute aux yeux : la maison doit sa valeur actuelle au profit que le propriétaire pourra en tirer. Or ce profit sera dû à cette circonstance que la maison est bâtie dans une ville pavée, éclairée au gaz, en communication régulière avec d'autres villes, et réunissant dans son sein des établissements d'industrie, de commerce, de science, d'art ; que cette ville est ornée de ponts, de quais, de monuments d'architecture, offrant à l'habitant mille comforts et mille agréments inconnus au village. »¹

Pierre Kropotkine

S I LE STYLE DE KROPOTKINE PEUT APPARAÎTRE QUELQUE PEU DATÉ, son argumentaire – en résonance avec la situation de classe de la France du dernier quart du XIX^e siècle –, sur la question du logement à découpler complètement du droit de propriété, reste d'une criante actualité à l'heure des expulsions massives de logements, du phénomène « squat » qui prend de l'ampleur, avec la

gentrification accélérée des quartiers populaires et la spirale de la spéculation immobilière. Le droit au logement doit donc être considéré comme un droit absolu, l'emportant sur le droit de propriété, droit relatif, loin des idées préconçues sur le caractère « sacré » de ce dernier.

LA NOTION D'ABUS DE DROIT

On connaît à ce propos la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Article 2 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression. »

Article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

Mais, article 4 :

« La liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. »

Déjà, si l'on se replace dans le contexte de l'époque, cette consécration du droit de propriété avait pour but d'éviter pour le Tiers État l'arbitraire de la Noblesse et du Clergé. En effet :

« L'Ancien Régime avait multiplié les sujétions de l'individu envers les rentiers de la terre, seigneurs et Église. À une époque où les dépossessions arbitraires constituaient encore le lot de nombreux paysans, l'affirmation 'inviolable et sacrée' du droit de propriété fut alors vécue comme une authentique libération, pour les bourgeois essentiellement certes. Cette liberté politique naissante devait trouver un espace pour se matérialiser ; ce fut la propriété. »²

Mais en outre, ce qui transparait de la mise en perspective de ces trois articles, c'est que laisser son bien immobilier vacant nuit à autrui qui est sans logement, ce qui relativise le fondement du droit de propriété.

Que nous dit de son côté le Code Civil dont l'article 544 est inchangé depuis sa rédaction initiale en 1804 ?

« Le droit de propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou les règlements. »

Ce droit se décline donc selon trois modes opératoires : *usus*, *fructus*, *abusus*.

« L'*usus*, c'est le droit d'utiliser le bien et d'en jouir dans les limites autorisées par le législateur. Le *fructus*, c'est le droit de tirer du bien des fruits, qu'ils soient naturels, industriels, civils. L'*abusus*, c'est le droit de disposer du bien en tout ou partie : juridiquement, par don ou vente, matériellement, par destruction ou abandon. »²

C'est sur ce dernier point que se situe la faille, à savoir l'aptitude à ne pas en user du tout, c'est-à-dire laisser son bien, immobilier en l'espèce, improductif, inoccupé. Il va s'agir dans ce cas « d'une propriété non plus privée, mais privante, propriété négative qui, par son non-usage, empêche toute utilisation effective du bien, privant ainsi autrui d'un logement ». On peut dans ces conditions estimer que

« l'abus de droit – *abusus* –, à savoir exercer son droit d'une manière inutilement dommageable pour autrui, compte tenu en pratique de la pénurie de logements, peut être constitutif d'une faute ».

La propriété ainsi délaissée va pouvoir alors faire l'objet d'une prescription acquisitive par le biais de la possession, définie juridiquement par le terme d'*usucapion*. Dans l'état actuel du droit français, en matière immobilière, le délai est de trente ans par application combinée des articles 2258 et 2272 du Code Civil. Mais un tel délai devrait pouvoir être drastiquement raccourci, à l'image de ce qui se pratiquait dans la Rome antique. Pour les Romains, l'abus de droit est considéré comme

« un abus par rapport à la chose elle-même : la capacité, pourtant légale, de destruction, était indexée d'une valeur négative par la

jurisprudence qui interprétait cette attitude comme la faculté d'abuser de son droit de propriété en portant préjudice à autrui. Le droit romain imposait ainsi au propriétaire d'un champ, pour éviter la disette, de faire fructifier sa terre et d'améliorer le fonds. De sorte que tout lot laissé en friche appartiendra au premier qui en fera l'usage et le rendra à nouveau fécond, et ce dans un délai très court de deux ans seulement, applicable également en matière d'immeuble ».

En résumé, celui qui donne un usage effectif à une chose mérite d'être protégé par rapport à celui qui l'a laissée à l'abandon. La possession doit être vue au regard de sa destination à la fois économique et sociale.

Pour le juriste Léon Duguit :

« la propriété n'est plus le droit subjectif du propriétaire ; elle est la fonction sociale de la richesse... Le détenteur d'une richesse n'a point de droit sur elle ; c'est une situation de fait qui l'astreint à certaines fonctions sociales, et son appropriation est protégée dans la mesure, et seulement dans la mesure où il remplit cette fonction sociale. »³

La propriété-spéculation est stigmatisée au profit de la propriété-fonction. Et ce, dans une logique de justice sociale. On trouve des raisonnements similaires dans d'autres législations, et la plus en pointe semble être la brésilienne.

« En 2002 a été promulgué un nouveau code civil qui conditionne l'exercice des droits de propriété – de faire usage, de jouir, de disposer des biens, et de les récupérer de quiconque les possède ou détient injustement – à la mise en œuvre de fonctions sociales, économiques et environnementales. Le droit subjectif du propriétaire sur son bien est ainsi délimité et limité. Le code dispose que le propriétaire peut être privé de sa propriété s'il s'agit d'une grande propriété terrienne possédée, de manière continue et de bonne foi pendant plus de cinq ans, par un nombre important de personnes ayant amélioré ou enrichi le terrain d'un point de vue social ou économique. Il n'est pas clairement établi qu'un dédommagement

devra être versé au propriétaire si la fonction sociale de la propriété a été négligée. »⁴

Ni propriété, ni indemnisation : mais alors, c'est l'Anarchie ! Ce qui en découle, c'est que l'usage de la propriété ne doit pas être contraire au bien commun et c'est donc son non-usage qui constitue un déni de droit dans la mesure où le logement constitue un besoin social fondamental. L'évolution des esprits à ce propos se lit dans l'appareil législatif qui s'est construit ces dernières années en France.⁵

DE NOBLES PRINCIPES PROCLAMÉS MAIS NON EFFECTIFS

Pour s'en tenir aux grandes lignes : La loi Quilliot du 29 juin 1982 consacre le « droit à l'habitat ». Pour la loi Besson du 31 mai 1990, « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation », et ce « par l'accès à un logement décent et indépendant ». Au terme de la décision 94-359 du 19 janvier 1995, le Conseil Constitutionnel, se situant dans le prolongement du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 – intégré dans le bloc de constitutionnalité⁶ – qui garantit notamment la sauvegarde de la dignité humaine, affirme que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle », mettant ainsi implicitement sur le même plan, et en rivalité, droit au logement et droit de propriété, au nom de l'utilité sociale⁷. Ces garanties « proclamées » vont culminer dans la loi du 5 mars 2007 qui instaure un « droit au logement opposable », ce qui signifie juridiquement qu'on peut le faire valoir contre autrui, en l'occurrence l'État, à qui incombe ainsi, théoriquement du moins, une obligation de résultat. Sachant en outre que si au départ ce dispositif concernait les personnes dans les situations les plus difficiles – SDF, travailleurs pauvres, femmes isolées avec enfants, handicapés, personnes en logement indigne et insalubre –, il est désormais applicable depuis le 1er janvier 2012 à « toute personne éligible aux logements sociaux ». Mais je l'ai suffisamment pratiqué dans mes dernières années d'activité professionnelle⁸ pour savoir qu'il s'agit en réalité d'un dispositif-entonnoir par le biais

d'une série de filtres successifs qui réduit drastiquement à l'arrivée le nombre de bénéficiaires par rapport aux personnes potentiellement éligibles. Les chiffres mentionnés dans le *23e rapport sur le Mal-logement*, que vient de publier ce 30 janvier 2018 la Fondation Abbé Pierre⁹, sont éloquentes en les confrontant à ceux du 13e rapport de 2008, dix ans plus tôt, après un an d'application de la loi DALO. Le fiasco est patent : + 43 % de SDF, + 100 % d'habitat indigne, + 23 % de mal-logés.

Personnes privées de logement personnel

2008	1 031 000
2018	896 000

dont SDF

2008	100 000
2018	143 000

Habitat de fortune

2008	41 000
2018	85 000

Personnes vivant dans des conditions très difficiles

2008	2 187 000
2018	3 069 000

dont dépourvues de confort de base

2008	1 150 000
2018	2 090 000

surpeuplement accentué

2008	1 037 000
2018	979 000

Soit un total de 3 965 000 contre 3 218 000 dix ans plus tôt...

Ce chiffre total de mal-logés est à rapprocher de celui des logements vacants. Selon l'INSEE¹⁰, il a augmenté de 50 % en trente ans passant de 1 925 000 en 1986 à 2 934 000 en 2016, soit 8 % du parc total de logements. À Paris, selon *Le Monde* du 24 février 2018, « 16,4 %

des appartements sont inoccupés, qu'ils soient vacants ou occupés de manière occasionnelle, avec un taux de 25 % pour les arrondissements centraux, du 1^{er} au 8^e ». 4 millions d'un côté, 3 millions de l'autre ; cherchez l'erreur... D'autant qu'en parallèle, depuis 2000, l'indice des prix immobiliers a crû de 114 % à Paris, 75 % dans le reste de la France.



Pour s'en tenir aux villes de résidence des membres du collectif de *Réfractons*, le prix moyen du mètre carré est le suivant¹¹ : Lausanne, 10 000 € ; Paris, 8900 € ; Barcelone, 4253 € ; Lyon, 3841 € ; Montpellier, 2676 € ; Strasbourg, 2658 € ; Marseille, 2397 €. Par contre, il n'est que de 872 €, soit dix fois moins qu'à Paris, dans la Creuse. Vous avez dit « spéculation » ? En comparaison, pendant la même période, le salaire moyen n'a augmenté que de 18 % et le SMIC actuel est de 1153 € net par mois¹². Cherchez l'erreur, bis. Dans ces conditions réquisitions et squats s'imposent.

LÉGITIMITÉ DU SQUAT

La pénurie criante de logements au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale a contraint l'État français à écorner le sacro-saint droit de propriété. Au terme de l'Ordonnance du 11 octobre 1945, l'article L 641-1 du Code de la Construction et de l'Habitation prévoit que « sur proposition du service municipal du logement, et après avis du maire, le représentant de l'État dans le département peut procéder par voie de réquisition, pour une durée maximum d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés, en vue de les attribuer aux personnes mentionnées à l'article L 641-2 », à savoir

« les personnes dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes, ainsi qu'aux personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire définitive ordonnant leur expulsion est intervenue ».

Le local réquisitionné doit être vacant depuis au moins huit mois et une indemnité est prévue pour le propriétaire. Dans l'esprit du législateur, cette indemnité doit rappeler aux propriétaires qu'il ne s'agit que d'une privation temporaire de leur droit de jouissance d'un bien immobilier qui doit servir avant tout à loger, et non à spéculer. Mais la procédure est lourde à mettre en œuvre et les maires rechignent à l'idée de se mettre à dos une partie, influente, de leurs électeurs et de passer pour des « rouges ». Selon l'association « Droit Au Logement », 120 000 logements auraient été réquisitionnés depuis 1945 – soit une moyenne ridicule de 2000 par an –, essentiellement dans les années 1960 pour loger les rapatriés d'Algérie, avec une dernière vaguelette de réquisitions au printemps 2000, sous le gouvernement Jospin, mais sur les quelque 450 résidences immobilières qui étaient visées, seules quelques dizaines l'ont été en pratique¹³. Depuis, cette législation est tombée en quasi-désuétude. La relève est donc venue du côté des squats.

La définition légale du squatter, c'est une personne sans logement qui s'installe illégalement, parce que sans droit ni titre, dans un local ou sur un terrain inoccupé. Mais cette illégalité est contrebattue sur le plan du droit lui-même par la notion d'« état de nécessité », à

savoir l'existence d'un danger actuel ou immédiat menaçant une personne, entraînant la nécessité pour elle de commettre une infraction pour y échapper. Ce « fait justificatif » a été consacré par la jurisprudence dès 1898, lorsque le Président Manigaud a relaxé une femme qui avait volé un pain pour nourrir ses enfants¹⁴, et appliqué un siècle plus tard en matière de squat par la Cour d'Appel de Paris¹⁵ en estimant que les 23 familles concernées, dépourvues de tout logement, qui avaient investi un immeuble appartenant à la Fondation Louise Kopp-Maison maternelle ont certes « commis un trouble manifestement illicite qu'il convient de faire cesser », mais que c'est « contraintes par la nécessité qu'elles ont été conduites à occuper des lieux abandonnés depuis plusieurs années ». La Cour rappelait par ailleurs que « l'article 1 de la loi du 31 mars 1990 dispose que la garantie du droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation », et qu'en conséquence elle leur donne « un délai de six mois pour quitter les locaux », tout en taclant les pouvoirs publics, en espérant que ce délai « permettra de poursuivre leurs recherches pour trouver un logement, notamment auprès des autorités locales, régionales ou nationales susceptibles d'apporter une solution à un problème dont l'ampleur dépasse évidemment l'autorité judiciaire ». La notion d'« ordre public » est ainsi retournée contre l'État. C'est le relogement dans des conditions normales des personnes occupantes qui est conforme à l'ordre public et non leur expulsion sans solution de logement alternative qui, bien au contraire, le compromet dans ce cas et constituerait le « trouble manifestement illicite » brandi par les propriétaires absentéistes, car dans ces conditions c'est le principe de sauvegarde de la dignité humaine qui est bafoué alors qu'il devrait prévaloir en toute circonstance.

La jurisprudence, récemment, évolue dans ce sens avec quelques décisions de juges de référé – procédure urgente applicable en la matière – enjoignant aux pouvoirs publics de ne procéder à l'exécution forcée qu'à la condition qu'elle soit assortie d'une mesure pérenne de relogement¹⁶. Et les luttes juridiques de ces dernières années ont permis que la loi ALUR du 24 mars 2014 reconnaisse que la trêve hivernale du 1er novembre au 31 mars soit applicable aux squatters au terme de la nouvelle rédaction de l'article L 412-6 du Code des Procédures Civiles d'Exécution. Le squat ne fait en réalité que pointer la carence de l'État à rendre effectif le

76 • MATCH DROIT AU LOGEMENT CONTRE DROIT DE PROPRIÉTÉ

droit de réquisition. Le « délinquant », ce n'est donc pas le squatter mais le propriétaire qui laisse vaquer sans raison un logement habitable. Et le paradoxe, c'est qu'en plus, par sa présence, le squatter contribue à la sauvegarde du bien, empêchant très souvent qu'il ne continue à se dégrader. C'était l'un des arguments récurrents de mes plaidoiries, m'appuyant sur une jurisprudence du TGI de Montpellier datant du début des années 1980. En l'espèce, j'avais pu obtenir que des squatters, déjà présents depuis un an dans une maison proche du centre-ville, vacante elle-même depuis deux ans dans le cadre d'un conflit successoral, se voient accorder un délai de grâce d'un an, en produisant des photos faites lors de l'entrée dans les lieux et en les comparant avec celles faites la veille de l'audience : elles démontraient non seulement l'arrêt des dégradations mais également les embellissements apportés en permettant l'usage, contribuant ainsi à la sauvegarde du patrimoine du propriétaire à qui aurait même pu, du coup, être réclamée une indemnité pour « enrichissement sans cause » ! Il pourrait d'ailleurs être prévu, sur le modèle romain, qu'en cas de constat d'un logement vacant, le délai de mise en possession, actuellement de trente ans, soit ramené à un an. Il en ressort que le logement répond vraiment à un besoin social fondamental, nécessaire à l'épanouissement de toute personne en ce qu'il conditionne l'exercice des autres droits contribuant à permettre une véritable insertion sociale : intimité personnelle et familiale, éducation, santé, recherche d'emploi mais aussi droit à un véritable repos. Le droit au logement, c'est un droit-créance pour tous.



Rafælle Gandini Miletto. Photographie. Barcelone, 2012. (CC BY SA)

RÉVOLUTION SOCIALE

Au vu de cet état des lieux, quelle alternative pratique proposer ? À nouveau, Kropotkine va nous servir d'amorce :

« Mais tout le monde voudra un appartement de vingt pièces ! nous dira t-on. Et bien non, ce n'est pas vrai. Jamais le peuple n'a demandé à avoir la lune dans un seau. Au contraire, chaque fois que nous voyons des égaux ayant à réparer une injustice, nous sommes frappés du bon sens et du sentiment de justice dont la masse est animée. Lorsque le peuple lui-même réuni par rues, par quartiers, par arrondissements, se chargera de faire emménager les habitants des taudis dans les appartements trop spacieux des bourgeois, les menus inconvénients, les petites inégalités seront prises légèrement. On a rarement fait appel aux bons instincts des masses... Si le peuple révolté exproprie les maisons et proclame la gratuité des logements, la mise en commun des habitations et le droit de chaque famille à un logement salubre, la Révolution aura pris dès le début un caractère communiste et se sera lancée dans une voie dont on ne pourra la faire sortir de sitôt. Elle aura porté un coup mortel à la propriété individuelle. L'expropriation des maisons porte ainsi en germe toute révolution sociale. De la manière dont elle se fera dépendra le caractère des événements. Ou bien nous ouvrons une porte large, grande, au communisme anarchiste, ou bien nous resterons à pa-tauger dans la boue de l'individualisme autoritaire... La population se répartira à l'amiable les logements existants en faisant le moins de remue-ménage possible. Quand [le peuple doit] organiser ce qu'il connaît, ce qui le touche directement, il fait mieux que tous les bureaux possibles. »¹

Au temps du soviétisme existant – URSS et pays de l'Est –, l'État était le seul propriétaire foncier du pays et fournissait le logement contre une redevance modique. Mais c'est lui qui procédait à la répartition : à la *nomenklatura* les belles résidences et les datchas, au peuple les appartements collectifs, vite dégradés en outre faute d'entretien. Ce qui est certain, c'est qu'il nous faut changer de paradigme : sortir le logement du marché, ne plus le considérer comme une marchandise, soumise en outre à la spéculation avec des différences de valeur totalement injustifiées par rapport au coût

de la construction selon la zone géographique de résidence, mais comme un bien social, d'utilité publique, car c'est un bien fondamental pour la vie de tout un chacun.

EN CONSÉQUENCE

Tout de suite :

Fourniture inconditionnelle d'un logement pour tout SDF ;
 Pas d'expulsion sans proposition de logement pérenne adaptée ;
 Mise en œuvre systématique par les municipalités du droit de réquisition ;
 Prise de possession par les squatters des immeubles occupés vacants par prescription acquisitive au bout d'un délai d'un an ;
 Installation par Habitat Léger (yourtes, dômes...) sur terrains agricoles si activité agricole annexe.

Crescendo :

Création de caisses mutuelles aux fins de mise en œuvre de nouveaux programmes de logement dont le prix de revient sera basé uniquement sur le coût de la construction par le biais de la municipalisation du foncier.

Orée de la révolution sociale :

Expropriation sans indemnité – vu la rente accumulée au fil des années – de tous les propriétaires « investisseurs professionnels », en dehors de leur propre logement ;
 Répartition des logements expropriés par des comités de quartier élus par les habitants eux-mêmes, en fonction des besoins individuels et de la taille de l'unité familiale ;
 Gratuité des logements en échange d'un engagement de bon fonctionnement et d'entretien régulier.

Faisons confiance à notre imaginaire collectif. La ville est à nous !¹⁷

Jean- Jacques Gandini

Notes :

1. Pierre Kropotkine, *La conquête du pain*, chapitre « Logement », Tresse et Stock 1892 ; rééd. Éditions du Sextant, 2013.
2. Nicolas Bernard, « Les limites de la propriété par les droits de l'Homme », in *La propriété et ses limites, Congrès de l'association suisse de philosophie du droit et de philosophie sociale*, 26 septembre 2015, Université de Genève ; édition franco-allemande Frank Steiner Verlag, Stuttgart, 2017. Toutes les autres citations de ce passage proviennent de la même source.
3. *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Alcan 1911 ; cité par Nicolas Bernard.
4. Leticia Marques Osorio, « Les fonctions sociales de la propriété en Amérique latine », in *La terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistance et alternatives*, sous la dir. de Charlotte Mathivet ; Passerelles, Aitec, 2014 ; cité par Nicolas Bernard.
5. Je laisse ici de côté les textes internationaux signés par la France mais n'ayant le plus souvent qu'une valeur déclarative, ainsi que la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, plus normative, dont les injonctions sont ignorées en pratique la plupart du temps par le gouvernement français. Ce, afin également de ne pas alourdir le présent article mais je me devais toutefois de les mentionner.
6. Les textes visés dans le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, à savoir la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946, font partie du « bloc de constitutionnalité » : décision 71-44 DC « Liberté d'association », Conseil Constitutionnel 16.07.1971.
7. Le projet de Constitution du 19 avril 1946, qui sera rejeté par référendum le 5 mai, proclamait déjà que « le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité sociale ».
8. J'ai cessé mes activités au 30 juin 2016.
9. Voir www.fondation-abbe-pierre.fr/, 23e rapport sur l'état du mal logement en France 2018.
10. Source : www.insee.fr/fr/statistiques/2533533
11. Source : www.meilleursagents.com/prix-immobilier/
12. Source : www.smic-horaire.com/
13. Voir www.droitaulogement.org/tag/requisitions
14. C.A. Amiens 24-04-1898 D 1899 2.329
15. 14° Ch B février 1994, « Sylla Diallo et autres c. Mairie Ville de Paris et autres » in *Droit Ouvrier*, 1994, p. 66-73.
16. Veille juridique de la Fédération des Associations et acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement, fapil.net/.
17. La campagne aussi bien sûr... mais pour un autre article à venir !