

Le droit au logement des gens du voyage : Un droit en trompe l'œil ?

Jacqueline Charlemagne

Laboratoire de Sociologie juridique, Paris II, CNRS

Le titre de la loi du 5 juillet 2000⁽¹⁾ relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage n'a pas donné lieu à un réel débat parmi les parlementaires. Le terme d'habitat a été introduit en cours de discussion du projet de loi par un amendement de quelques députés, la formulation initiale étant « projet de loi relatif à l'accueil des gens du voyage », sans apparemment soulever d'opposition. Preuve de la reconnaissance des véritables besoins sociaux des gens du voyage ? Ne s'agirait-il pas plutôt d'un désintérêt devant le manque d'articulation de dispositifs législatifs, dont les contradictions aboutissent à priver une catégorie de population d'un véritable droit au logement, seul susceptible de favoriser intégration et développement de la citoyenneté ?

Le droit au logement

Le droit au logement a d'abord été conçu comme la liberté de choisir son mode d'habitation et sa localisation. L'article 1^{er} de la loi du 22 juin 1982 relative aux droits et aux obligations des locataires, dite loi Quillot⁽²⁾, édicte que l'exercice du droit au logement « 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 ouverts à toutes les catégories sociales ». La loi de 1982 ne s'adresse qu'aux personnes pouvant disposer de logement, excluant les logements insalubres ou les logements en cités de transit.

Depuis cette date, le droit au logement s'est progressivement réorienté en direction des populations défavorisées, s'inscrivant ainsi dans les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Après la loi Quillot, et dans un esprit de justice sociale, diverses mesures institutionnelles sont prises pour aider les personnes en difficulté à accéder à un logement, visant à améliorer la solvabilité des ménages, à créer un fonds spécifique d'aide aux impayés de loyers ou à encourager les préfets à faire valoir leur droit de réservation dans le secteur social.

La loi Besson du 31 mai 1990⁽³⁾ sur la mise en œuvre du droit au logement constitue en quelque sorte la mise en cohérence des dispositifs antérieurs, actions de solvabilisation initiées dans les années 80, interventions d'accompa-

gnement et de suivi des personnes en difficulté pour trouver un logement ou le conserver, moyens visant à élargir l'offre immobilière. En outre, elle inaugure de nouveaux modes d'intervention.

L'objectif de la loi Besson est de garantir un droit au logement pour tous. Elle prévoit que toute famille confrontée à des difficultés financières ou autres a le droit à une aide de la collectivité afin d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir. Cette loi prévoit ainsi l'instauration d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, élaboré et mis en œuvre par l'État ou le département. Ce plan doit toucher en priorité les personnes qui sont, soit sans logement, soit menacées d'expulsion, ou encore logées dans des habitations insalubres. Le plan départemental institue un fonds de solidarité pour le logement. Il accorde notamment des aides financières (prêts, garanties, subventions) aux locataires en difficulté ou aux personnes défavorisées qui désirent louer un appartement. Les protocoles d'accord d'occupation du patrimoine social concrétisent d'autre part l'effort de gestion solidaire des différents organismes bailleurs d'une même agglomération.

Ainsi la loi Besson procède à une extension des bénéficiaires du droit au logement. Ce droit est réorienté vers les exclus du logement décent, avec pour objectif premier de permettre à tous, en particulier les plus pauvres, d'accéder à un logement décent et indépendant et de s'y maintenir.

Au regard de cette ambition, le fameux « article 28 » consacré aux conditions d'accueil des gens du voyage est particulièrement choquant, parce que « *raccroché artificiellement à une loi tendant à mettre en œuvre un droit au logement inapplicable aux gens du voyage* »⁽⁶⁾.

La loi du 13 juillet 1991⁽⁵⁾ d'orientation pour la ville (LOV), texte emblématique de la volonté nationale d'agir en faveur de ces quartiers défavorisés, a été réformée en 1994 par une loi « portant diverses mesures en matière d'urbanisme », puis, à nouveau en 1995 par un texte du 21 janvier relatif à la « diversité de l'habitat ». Enfin, le Pacte de relance pour la ville est venu, en 1996, témoigner de la permanence de l'action publique en faveur de la ville⁽⁶⁾. C'est ainsi que de nombreuses initiatives ont été prises pour proposer des logements en marge de l'habitat ordinaire, logements d'extrême urgence, logements d'insertion, logements très sociaux, ou encore l'hébergement d'urgence des personnes sans abri dans le cadre de plans départementaux.

Le logement est une partie essentielle de la loi sur les exclusions du 29 juillet 1998, avec 50 articles sur 159 qui lui sont consacrés⁽⁷⁾. Ainsi, la programmation, comme la mise en œuvre du droit au logement s'inscrivent dans un programme de lutte contre la pauvreté, même si certains y voient le risque d'aboutir à un « *droit du pauvre* »⁽⁸⁾, qui vise à apporter une réponse minimale à un besoin de logement décent pour les populations défavorisées.

Mais si nous restons dans cette logique, comment expliquer que le droit au logement des gens du voyage n'ait jamais été abordé spécifiquement, sauf tout récemment dans la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ? Officiellement les Tsiganes et gens du voyage sont systématiquement classés, sans référence à un niveau de vie ou à une activité professionnelle, dans les « populations défavorisées »⁽⁹⁾. Mais décrétés comme sans résidence ni domicile fixe par la loi du 3 janvier 1969⁽¹⁰⁾, il semblait inutile au législateur de

se préoccuper d'un habitat nécessaire à des nomades qui, par définition, circulent.

C'est justement à l'occasion de l'examen d'une mesure législative « sur la possibilité pour tous d'accéder à un logement décent »⁽¹¹⁾ que le Conseil constitutionnel a fait accéder le droit au logement au rang constitutionnel, tout en rappelant la nécessité d'y inclure les aires de stationnement pour nomades. La force attachée à cette décision provient de la référence qui est faite à la sauvegarde du principe de la dignité de la personne.

LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Longtemps à la base, en droit pénal, de la conception française du crime contre l'humanité, la dignité est devenue le fondement des lois « bioéthiques » de 1994. La « sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation » fait son entrée, en tant que principe positif à valeur constitutionnelle dans la décision du 27 juillet 1994 rendue par le Conseil constitutionnel⁽¹²⁾, à propos de deux lois relatives au respect du corps humain, au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale, à la procréation et au diagnostic prénatal⁽¹³⁾.

Par ailleurs, depuis 1994, le nouveau Code pénal, qui est entré en vigueur au 1er mars 1994 comporte dans le Livre II sur les « Crimes et délits contre les personnes », un titre II sur les « Atteintes à la personne humaine ». Ce titre comporte un chapitre V intitulé : « Des atteintes à la dignité de la personne », où figure une première section traitant des « discriminations ».

Le Conseil constitutionnel va accroître la portée du principe de dignité dans sa décision du 19 janvier 1995 rendue à propos de la loi sur la diversité de l'habitat. Dans ce cadre, la dignité est mise en relation avec la personne insérée dans les relations sociales.

Rappelons, dans cette affaire, que les articles contestés par un certain nombre de députés portaient sur la contribution due par les communes pour la réalisation de logements sociaux, dès lors qu'elles n'en assurent pas elles-mêmes la réalisation. La loi contestée avait prévu que cette contribution pouvait être allouée non seulement à des logements sociaux, mais aussi, désormais, à des locaux d'hébergement d'urgence ou à des terrains d'accueil pour gens du voyage. Les députés ayant saisi le Conseil constitutionnel soutenaient que cette extension de la notion de logement social aboutissait à une régression de qualité et à une « dégradation » dans le domaine social.

Le Conseil constitutionnel va combiner le principe de dignité avec les dispositions des alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946, et déclarer que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent devient un objectif à valeur constitutionnelle ». Ainsi, le logement se retrouve réaffirmé dans son lien avec la dignité. Il est le signe distinctif de la personne humaine, il est le lieu où elle réside habituellement et où, à l'abri des regards extérieurs, elle peut « organiser sa vie privée et mener une vie familiale normale »⁽¹⁴⁾.

LA FRAGILITÉ DE DROITS DE L'HOMME À TRAVERS LES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Si la jurisprudence du Conseil constitutionnel est, dans bien des domaines, audacieuse, si nombre de décisions sont unanimement vues par la doctrine comme accordant plus de garanties aux citoyens, si, comparée à la loi votée, celle qui est finalement promulguée après contrôle, est expurgée des décisions les plus discutables ou est obligée de reprendre les obligations contestées, cela ne signifie pas pour autant que les droits de l'homme sont convenablement protégés. Si certains saluent « *la figure majestueuse du Conseil constitutionnel en protecteur des droits de l'homme* », une partie de la doctrine s'interroge plutôt sur la réalité de l'apport du Conseil constitutionnel et constate « *la fragilité des droits de l'homme de papier* »⁽¹⁵⁾.

Certains ont pu parler de la consécration « *ambiguë* » de l'objectif d'un logement décent⁽¹⁶⁾. Il n'existe pas de définition explicite d'un droit au logement dans les textes constitutionnels français ou dans la Convention européenne des droits de l'homme. Le fondement d'un véritable droit au logement ne paraissait résulter que de « *la reconnaissance du droit de propriété* » et aller vers un droit au logement ne signifie pas que « *chacun puisse exiger de l'État ou d'un particulier l'accès à ce bien alors que nous en sommes encore loin* ».

Le particularisme du Conseil constitutionnel se manifeste également sur le terrain de sa nécessaire insertion dans l'ordre juridique. Le Conseil juge des normes, que des hommes politiques lui ont dit être en opposition. Ainsi ce dernier est toujours juge de droit public, usant de son pouvoir pour trancher un conflit objectif. Au seuil du contentieux constitutionnel, toute question de droit privé se transforme nécessairement en problème de droit public.

Le Conseil constitutionnel ne protège pas, il convient de le souligner, le droit à l'habitat, dont la loi Quillot avait fait la promotion, ou le droit au logement des textes postérieurs ; il assure la protection d'un objectif à valeur constitutionnelle garantissant – contre la loi, et non à l'encontre de bailleurs – la possibilité « pour toute personne de disposer d'un logement décent ». Le Conseil constitutionnel n'a pas en vue, en effet, l'octroi de prérogatives individuelles, droits subjectifs dont les particuliers seraient titulaires, mais bien différemment, la protection, dans le contexte d'une relation de norme à norme, de valeurs incarnées dans les catégories d'un contentieux.

En outre, le Conseil constitutionnel ne dispose pas des moyens juridiques et politiques indispensables pour protéger véritablement tous les droits de l'homme. En particulier, les incertitudes des conditions juridiques, politiques et sociales d'application du droit sont des phénomènes qui entravent son action. Et l'on voit bien, dans le domaine de l'habitat relatif aux gens du voyage, que la conservation d'une clientèle électoraliste, à un moment donné, n'est pas toujours compatible, aux yeux des élus, avec la défense du droit à l'accueil et à l'installation de cette catégorie de population. La défense de certains droits de l'homme et de certaines libertés ne sont pas nécessairement des causes populaires. D'une manière générale, les droits des individus appartenant à des groupes minoritaires, ou illégitimes aux yeux de la majorité de la population,

sont toujours moins bien défendus, quand ils ne sont pas réduits au strict minimum.

Il n'est pas question ici de s'interroger sur le concept « d'objectif à valeur constitutionnelle » que certains reconnaissent comme un « *concept flou* »⁽¹⁷⁾ ou traitent de « *catégorie secrète et fuyante* »⁽¹⁸⁾ difficile à cerner, mais de se demander comment le droit fondamental au logement peut s'articuler avec le mode vie choisi par les gens du voyage. La reconnaissance du caractère fondamental de ce droit pose immédiatement le problème de sa coexistence avec la liberté constitutionnelle d'aller et venir. Et le contexte actuel marqué par la montée des inégalités et le difficile accès au droit commun pour tous marque les limites d'un droit qui est refusé à ceux qui sont itinérants. Il conduit à repenser les limites assignées au droit au logement en regard du statut juridique de la caravane.

La liberté d'aller et venir et le stationnement des gens du voyage

La liberté d'aller et venir est une composante de la liberté individuelle. Elle possède un fondement constitutionnel. La Constitution de 1958 en réaffirmant son adhésion aux principes contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 confirme de manière implicite la liberté d'aller et venir. Cette liberté d'aller et venir a été hissée au rang de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel⁽¹⁹⁾. Le protocole n° 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé le 16 septembre 1963 stipule dans son article 2 : « *Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence* ».

La liberté d'aller et venir est la règle, elle constitue un principe général pour les citoyens, ressortissants du territoire national et de l'Union européenne, qui peuvent librement circuler sur le territoire et ont également le droit de le quitter. Mais ce principe est rendu relatif par un certain nombre de cas particuliers justifiés par la nécessité de concilier cette liberté soit avec le maintien de l'ordre public, soit avec l'exercice d'autres libertés⁽²⁰⁾.

Il existe ainsi des restrictions à la liberté d'aller et venir en cas de détention ou de mesures de d'interdiction de séjour ou de contrôle judiciaire. D'autres restrictions proviennent des mesures de police prises en vue de la prévention ou de la répression des troubles à l'ordre public, comme la pratique des contrôles d'identité. L'octroi d'un passeport est lié à la faculté de se déplacer hors du territoire, et se réalise en général sur simple demande, à la condition qu'aucun motif relatif à la sécurité nationale ou à l'ordre public ne puisse être opposé à cette demande. Certaines catégories de personnes se voient également imposer des restrictions à la liberté d'aller et venir. Il s'agit avant tout des étrangers, dont l'entrée sur le territoire national et le séjour sont contrôlés très strictement. La situation des personnes placées en hôpital psychiatrique doit aussi être mentionnée, ce placement s'effectuant le plus souvent en absence de leur volonté.

Parmi les nationaux, les personnes sans domicile fixe sont assujetties à une réglementation spécifique. Définies par la loi du 3 janvier 1969, ces personnes doi-

vent posséder des documents administratifs particuliers, livrets ou carnets de circulation, et faire le choix d'une commune de rattachement. Une volonté de contrôle de la part des autorités publiques est ainsi clairement exprimée sur un mode de vie en caravane jugé comme marginal.

Les itinérants qui « *logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile*⁽²¹⁾ » sont certes soumis à des pratiques plus rigoureuses que les citoyens possédant un domicile, mais bénéficient du principe de la liberté d'aller et venir. Cependant les textes ne mentionnent pas explicitement le droit au stationnement. Or, que signifie cette liberté d'aller et venir, si elle n'est pas assortie de son corollaire, la liberté de s'arrêter ? Le stationnement dépend des pouvoirs de police du maire sur le territoire de sa commune. La circulation des véhicules est gouvernée par une réglementation minutieuse et complexe, édictée par la police de la circulation ou Code de la route et est surtout composée de limitations. La liberté de stationnement, corollaire de la liberté d'aller et venir, est de plus en plus réduite par des interdictions ou des réglementations.

Le problème de la nature juridique du droit au stationnement n'est pas formellement tranché, en effet aucun texte législatif et réglementaire ne proclame que le stationnement est une liberté publique. Pourtant de nombreux auteurs attribuent cette qualification au stationnement, visant ainsi à limiter le pouvoir de l'administration et à protéger la liberté des citoyens⁽²²⁾. Il est difficile de ne pas voir dans le stationnement le complément indispensable de la liberté de circulation.



Jean-Louis Mercier

