

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⁾.

