

# Quelles solidarités pour le logement ?

Martine BARRE-PEPIN  
Maître de conférences de droit privé  
CREDESPO, Université de Bourgogne

## Avant-propos

L'article qui suit a été présenté en propos liminaire du séminaire « Les solidarités, le logement abordable et le logement partagé : entre dispositifs juridiques et modèles économiques » organisé dans le cadre du programme « Approches économiques des dynamiques urbaines » (PUCA-MSH de Dijon<sup>1</sup>). Sur le thème « Solidarités et logement », ce premier séminaire, s'interrogeant sur les évolutions à l'œuvre dans les modèles de production, d'occupation et d'accès au logement était centré sur la notion et les enjeux de la solidarité en matière d'habitat.

Prenant part au programme « Approches économiques des dynamiques urbaines », l'équipe « *ad hoc* » de juristes de droit privé et de droit public du CREDESPO<sup>2</sup> a choisi d'axer ses recherches sur les « solidarités en matière d'habitat et de logement » parce que les dispositifs de solidarité, qu'ils soient familiaux ou institutionnels, étatiques ou civils, obligatoires ou spontanés et inédits, sont particulièrement importants dans le contexte de la crise du logement. Cette crise qui perdure et se traduit non seulement par des situations de mal-logement inventoriées chaque année par la Fondation Abbé Pierre<sup>3</sup> mais aussi par une pénurie renforcée de logements à des coûts supportables, notamment en Ile-de-France.

Partout et tous secteurs -privé et social- confondus, les conséquences humaines et sociales de la crise du logement se font plus gravement sentir avec la crise économique et

---

1 <http://msh-dijon.u-bourgogne.fr/la-msh-de-dijon/les-axes-thematiques/353-les-approches-economiques-des-dynamiques-urbaines-programme-puca-msh.html#presentation>

Il s'est tenu le 17 mai 2013 à La Grande Arche de la Défense, au Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie et Ministère de l'Égalité des Territoires, sous la Présidence d'Emmanuel Raoul, secrétaire permanent du Plan.

<sup>2</sup> L. Abramovitch, M. Barré-Pépin, C. Bugnon et Ch. Coutant-Lapalus, Faculté de droit et de science politique de Dijon, <http://credespo.u-bourgogne.fr/>

<sup>3</sup> Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, L'état du mal-logement en France, 17<sup>ème</sup> Rapport annuel, 2012, 1<sup>er</sup> février 2013, [www.fondation-abbe-pierre.fr/publications](http://www.fondation-abbe-pierre.fr/publications)

financière. Considérée comme un facteur d'exclusion depuis les années 1990 par les pouvoirs publics<sup>4</sup>, l'absence de logement est traitée par la loi du 5 mars 2007 instituant, pour des catégories de personnes classées prioritaires, le DALO, droit au logement ou à un hébergement<sup>5</sup>, opposable par ces personnes à l'État qui en est le garant dans chaque département<sup>6</sup>. La solidarité nationale s'incarne dans ce nouveau droit qui confère une véritable créance à des individus que leur « classement DALO » stigmatise socialement. Et pour autant, ne sont pas du tout réglées les situations de précarité et de mal-logement ni surtout la double question du coût -taux d'effort, poids des loyers, des dépenses d'énergie et des charges de copropriété- et de la solvabilité ou son envers, l'insuffisance de ressources des ménages modestes ou pauvres et souvent endettés confrontés à de plus en plus grandes difficultés pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir.

Solidarité et solvabilité : en droit privé, c'est un tandem. D'emblée, il faut considérer la solidarité comme une qualité de l'obligation civile, une caractéristique de la dette et une sûreté personnelle. Dans les rapports privés civils (et commerciaux), la solidarité, qu'elle découle de la loi ou de la volonté contractuelle, confère aux créanciers, bailleurs et prestataires, le pouvoir d'exiger de deux ou plusieurs débiteurs le paiement de la dette solidaire, autrement dit, une garantie de créance et une quasi-assurance de propriétaires bailleurs contre l'insolvabilité de leur locataire, sans caractère social, ni bénéfique pour les occupants, ni intérêt pour les demandeurs d'un logement.

Du point de vue collectif, le logement est un service public au cœur des politiques budgétaires et fiscales de l'État, de l'aménagement du territoire et de la construction, du foncier et du développement durable, et aussi des politiques sociales et familiales. Compte tenu de ses missions d'intérêt général, il est légitime d'attendre de l'État français un renforcement des

---

<sup>4</sup> La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions lie l'accueil ou l'insertion des défavorisés à la mixité et à la solidarité sociales, régit la procédure des expulsions et introduit des dispositifs de prévention. Elle réforme la procédure d'attribution de logements locatifs sociaux et institue le système d'enregistrement départemental, dit de numéro unique, de toutes les demandes.

<sup>5</sup> Dans un arrêt du 22 avril 2013, le Conseil d'État a jugé qu'un hébergement reconnu à un demandeur prioritaire « doit présenter un caractère de stabilité afin, notamment, de (lui) permettre de bénéficier d'un accompagnement adapté vers l'accès au logement ». Une place d'hébergement d'urgence dans une structure d'accueil hivernal ne peut être considérée comme un hébergement adapté au sens des dispositions de l'article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation.

<sup>6</sup> Le dispositif permet aux personnes qui ne peuvent accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant d'exercer un recours administratif devant une commission de médiation afin d'être reconnues prioritaires et, de ce fait, relogées en urgence par le préfet, représentant de l'État. Caroline Bugnon a participé à une importante recherche sur le suivi de sa mise en œuvre dans une dizaine de grandes villes dans le cadre d'une convention GRIDAUH/Ministère EDDTL.

mesures de soutien à la production de logements sociaux et à l'accès au logement des personnes défavorisées. Or non seulement les subventions à la construction de logements sociaux et surtout très sociaux -les aides à la pierre- se sont considérablement réduites<sup>7</sup> mais les aides à la personne sont dérisoires et même inopérantes ; un tiers environ des ayants-droit ne les perçoivent pas<sup>8</sup>. Et, parce que la solidarité aussi est en crise, il est nécessaire de repenser les dispositifs existants, de s'interroger sur leur efficacité à réduire l'écart entre l'offre de logements et les besoins de la population française. Alors, quelles solidarités pour le logement ?

En tant qu'instruments de partage des dettes ou de répartition du financement et des coûts du logement, les solidarités, qu'elles soient de droit privé ou publiques, sont nommées, c'est-à-dire formellement inscrites dans le Code civil<sup>9</sup> ou dans le cortège des lois traduisant plus de vingt ans d'intervention de l'État en matière d'habitat et de logement<sup>10</sup>. La solidarité familiale est fondée sur l'obligation alimentaire, celle des parents à l'égard de leurs enfants, et aussi celle, davantage « subie », des enfants de plus ou plus souvent « actionnés » par des établissements d'hébergement pour payer les dettes de séjour de leurs parents. Christelle Coutant-Lapalus montre l'importance que revêtent en pratique les règles légales et conventionnelles de la solidarité qui font que des particuliers payent avec ou à la place d'un ou plusieurs co-débiteur(s)<sup>11</sup>. En effet, qu'ils s'appliquent ou non, ces dispositifs du droit de la famille et des contrats sont en jeu dans les situations d'occupation partagée d'un logement. Quant aux solidarités « publiques » qui mobilisent l'État, les aides spécifiques du F.S.L., Fonds de Solidarité pour le Logement, servies dans le cadre des Plans Départementaux d'Action pour le

---

<sup>7</sup> Les acteurs du logement social sont unanimes pour dénoncer le sous-investissement du secteur par l'Etat auquel on assiste depuis 2007. Du désengagement de l'Etat consécutif à la réforme du financement de logement de 1977, il est résulté un effondrement de la promotion publique des logements.

<sup>8</sup> Conçues pour « solvabiliser » les candidats au logement, les aides à la personne prévalent sur les aides à la pierre. La loi Barre du 30 janvier 1977 de réforme de financement du logement instaurant l'APL (Aide Personnalisée au Logement) et favorisant l'accession à la propriété a fait passer la priorité de l'aide gouvernementale de la construction à l'aide à la personne.

<sup>9</sup> V. dispositions relatives aux rapports patrimoniaux, aux chapitres « Des obligations qui naissent du mariage, Des devoirs et des droits respectifs des époux, Du pacte civil de solidarité ; et les articles 1197 et suivants relatifs aux régimes des obligations contractuelles solidaires et du cautionnement.

<sup>10</sup> V. M. Barré-Pépin, Vingt ans d'intervention publique en matière d'habitat et de logement, *in* La protection du logement en droit privé, Litec, 2009, p. 253 à 256.

<sup>11</sup> Christelle Coutant-Lapalus, « Cotitularité et solidarité : règles légales et outils conventionnels », à paraître en septembre 2013 au Jurisclasseur Loyers et copropriété.

Logement des personnes défavorisées<sup>12</sup> et l'Aide personnalisée au logement, APL, coexistent avec diverses allocations, notamment le RSA, Revenu de Solidarité Active, contribuant à « solvabiliser », rendre solvables, des ménages. Et, depuis décembre 2000, la solidarité urbaine territoriale exprimée en quota minimum de logements sociaux s'impose aux municipalités et communautés urbaines.

Les solidarités sont aussi innommées et/ou informelles. En droit, parmi d'autres dispositifs ayant pour effet de redistribuer ou du moins visant à accroître l'offre de logements disponibles<sup>13</sup>, la réquisition avec attributaire de logements vacants, qui était au cœur de l'actualité ces dernières semaines<sup>14</sup>, présente, pour les propriétaires personnes morales réfractaires à la location, un caractère dissuasif, voire coercitif, peu conforme à l'idée de solidarité. Aussi, pour prémunir des propriétaires contre les risques d'impayés et les inciter à louer leur bien, est-il aujourd'hui question de mutualiser les risques locatifs par une « CMU logement » ou une garantie universelle des loyers. En fait, les solidarités sont pour beaucoup issues de l'action et d'initiatives associatives. Conviées par la loi pour participer aux missions publiques et actions privées en matière de logement, les associations agréées siègent avec voix délibérative dans les organes spécialisés, Agence Nationale pour l'Habitat, Agence pour la participation des employeurs à l'effort de construction (dite du 1% logement), et surtout dans les commissions d'attribution de logements sociaux et les commissions de médiation appliquant le DALO. Leur force de proposition à l'échelle nationale<sup>15</sup> résulte de l'exercice concret, bénévole et/ou militant, de la solidarité sur tout le territoire sous des formes originales, alternatives de promotion immobilière et de gestion locative. Elles ont notamment éprouvé le modèle de la sous-location dont il sera question à propos du logement partagé.

Mon propos est d'analyser le concept de solidarité en droit

---

<sup>12</sup> Institués en mai 1990 par la loi « Besson » de mise en œuvre du droit au logement.

<sup>13</sup> Dans son intervention sur « La production de logements privés abordables », Jean-Philippe Brouant, Codirecteur du SERDEAUT, envisage, parmi les différents moyens de dégager de l'offre qu'il inventorie, ceux consistant d'abord à agir sur le parc privé existant sous-mobilisé en raison de la vacance, de la sous-occupation ou inoccupation des 9 % de résidences secondaires et de certaines formes de locations meublées, en quelque sorte « détournées » du régime la location.

<sup>14</sup> C. Rollot, La réquisition de logements, une arme de dissuasion, Le Monde, 27 avril 2013. Jean-Philippe Brouant rappelle que les dispositions de l'ordonnance de 1945 sur la réquisition, permettant au service municipal du logement de réquisitionner pour une famille des logements « non rentabilisés » dans des territoires tendus, sont toujours en vigueur,

<sup>15</sup> À tous égards, le rôle des associations Droit Au Logement et Habitat et Humanisme, pour n'en nommer que deux, est aussi important qu'emblématique.

positif<sup>16</sup>, en indiquant les principaux instruments, facteurs de solidarité, mis en œuvre aujourd'hui en France par les pouvoirs publics afin de traiter des problèmes de pénurie et aussi de l'état dégradé ou indigne du logement. Certains de ces instruments sont d'ailleurs issus de pratiques sociales innovantes, parce que des solutions concrètes originales, adaptées dans des conventions, sont parfois reprises par le législateur. Tel le système dit de passe-foncier consistant à dissocier et différer l'acquisition du terrain financé par une commune pour soutenir l'accession « sociale » à la propriété<sup>17</sup>. Ainsi, des systèmes et règles de solidarité seront évoqués dans la double perspective du logement abordable et du logement partagé, envisagés comme deux modes de se loger exploratoires. Avant d'en rappeler le principe cardinal, la dignité de la personne humaine, et d'en dessiner les contours afin de proposer des modèles économiques pertinents dans le contexte de la crise, il semblait nécessaire de pointer quelques-uns des dispositifs propres à la question du logement.

## I. LE LOGEMENT ABORDABLE

D'emblée, Jean-Philippe Brouant interroge -qu'est-ce que le logement abordable ?<sup>18</sup> - il le distingue du logement social dont le champ, suivant plusieurs acceptions et critères<sup>19</sup>, est lui-même

---

<sup>16</sup> Léon Duguitt, « Dans la solidarité, je ne vois que le fait d'interdépendance unissant entre eux les membres de l'humanité et particulièrement les membres d'un même groupe social. J'ajoute qu'on a fait depuis quelques années un abus si étrange de ce beau mot de solidarité que j'hésite maintenant à l'employer. (...) Aussi préféré-je dire interdépendance sociale ». Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État : conférences faites à l'École des hautes études sociales ; F. Alcan (Paris)-1908 <http://gallica.bnf.fr>

P. Raymond, « D'un simple mot, la solidarité est devenue un principe. (...) Elle s'insère dans de multiples branches du droit. Elle imprègne tout l'édifice législatif. Elle préside et oriente toutes les réformes. Plus qu'une évolution de la pensée générale, la notion de solidarité engendre un bouleversement des idées, mais aussi et surtout des institutions. C'est dans le domaine des finances publiques que son impact est aujourd'hui le plus significatif et évolutif », « La nouvelle Solidarité financière Etat-Territoires : Quels outils ? Quelles perspectives ? Quelles avancées ? » Extrait de la plaquette de la « 10ème journée des finances locales », 21 juin 2013, CREDESPO, Université de Bourgogne.

<sup>17</sup> M. Barré-Pépin, « L'accession différée à la propriété du terrain : bail à construction et passe-foncier » in Logement social : à la recherche d'un équilibre entre accession à la propriété et gestion, IEJUC Toulouse, Droit et ville n° 68/2009 pp. 207/222.

<sup>18</sup> J.-Ph. Brouant, La production de logements privés abordables, Contribution au séminaire « Les solidarités, le logement abordable et le logement partagé : entre dispositifs juridiques et modèles économiques », 17 mai 2013.

<sup>19</sup> CCH, Article L. 302-5 issu de la Loi SRU du 13 décembre 2000, article 55 et modifié par la loi du 18 janvier 2013 ; et aussi : logement à loyer encadré conventionné à l'APL ; logement locatif privé bénéficiant d'aides publiques ; logement intermédiaire .... V. *infra*, sur la qualification juridique et le compte des logements sociaux.

impossible à définir. Quoiqu'il en soit, l'offre de logements à un prix ou à des loyers et charges supportables est cruciale aujourd'hui où le coût du logement pèse de plus en plus sur le budget des familles, avec un taux d'effort extrême pour les ménages français défavorisés. Le logement abordable est ainsi la cible de nombreuses et récentes réformes du droit de la construction et de l'habitation et du droit de l'urbanisme. Au cours des deux dernières décennies, différents dispositifs législatifs visant un objectif et des mécanismes de solidarité ont été créés pour pallier l'insuffisance de logements sociaux et/ou au manque de logements adaptés aux évolutions économiques et sociales, d'un côté, hausse des coûts énergétiques, baisse de revenus, privation de ressources et endettement, de l'autre, multiplication du nombre de ménages (personnes isolées, âgées, familles monoparentales ou recomposées<sup>20</sup>), et aussi pour remédier aux situations trop fréquentes de logement indigne qui en résultent. Différentes formes de partenariat dont le rôle dans la production de logements abordables est par ailleurs montré<sup>21</sup> comptent parmi les récentes mesures de mobilisation de la loi « Boutin » de mars 2009<sup>22</sup> pour favoriser la promotion -le financement, la construction et la commercialisation- de logements privés et sociaux.

Instituée par la loi SRU du 13 décembre 2000, la solidarité urbaine, tout d'abord, est un instrument de rééquilibrage territorial de la production de logements sociaux dont « le rythme de construction est ralenti par les égoïsmes communaux »<sup>23</sup> et le manque -Martin Hirsch le chiffre à

---

<sup>20</sup> Une redéfinition de l'unité statistique de ménage établie en France sur un critère de résidence plutôt que sur la mise en commun des dépenses et ressources pourrait résulter de telles recompositions et colocations d'un grand nombre de personnes. Le ménage désigne l'ensemble des personnes habitant normalement dans le logement, quel que soit leur lien de parenté. V. M. Barré-Pépin, *Le logement. Définitions : un bien privé, un service d'intérêt général et deux secteurs d'activité*, La protection du logement en droit privé, Litec, Paris, 2009, § 6, p. 4.

<sup>21</sup> C. Bugnon, *Le rôle des partenariats dans la production de logements abordables*, Contribution au séminaire « Les solidarités, le logement abordable et le logement partagé : entre dispositifs juridiques et modèles économiques », 17 mai 2013.

J-P Brouant, E. Fatôme, Y. Jegouzo, « Le partenariat entre les organismes d'Hlm et les opérateurs privés », Rapport pour le compte de la Fédération des Offices de l'habitat, septembre 2009, en ligne sur le site du GRIDAUH.

<sup>22</sup> Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

<sup>23</sup> M. Hirsch, *La lettre perdue, Les racines de l'engagement*, Stock 2012, p. 227/252, *Crise du logement ; il en manque 500 000 en Ile-de-France, exactement ce qu'on a sacrifié au milieu des années 70 pour des raisons politiques contre la décision de De Gaulle et Delouvrier, réduction de moitié de l'ambition des villes nouvelles : 100 000 habitants pour chacune des cinq créées en région parisienne ; Giscard freine la croissance de l'urbanisation sur les territoires des villes nouvelles par crainte de voir basculer ces circonscriptions rurales à gauche. Les égoïsmes communaux ont continué à*

500 000 en Ile de France- correspond « exactement à ce qu'on a sacrifié au milieu des années 70 par la réduction de moitié de l'ambition des villes nouvelles, 100 000 pour chacune des cinq créées en région parisienne ». Pour la promotion immobilière et l'aménagement des villes, la solidarité territoriale s'impose depuis aux communes les plus importantes tenues à un quota de logements sociaux relevé de 20 % à 25 % par la loi Duflot relative au renforcement de production de logement social en janvier 2013<sup>24</sup>. La qualification juridique et le mode de décompte des logements sociaux constituent d'ailleurs un enjeu politique : ainsi, pour « gonfler » les chiffres, il a été tenté, lors des débats de la loi de mobilisation pour le logement de mars 2009, d'inclure dans le quota légal les logements vendus par les OHLM à leurs occupants. Pourtant des logements cédés en accession sociale sécurisée sortent bien du parc social ; ils relèvent alors du régime des copropriétés privées.

Le SLS, Supplément de Loyer de Solidarité, est un surloyer dû par des locataires en HLM dont les ressources excèdent les plafonds auxquels est subordonné l'accès au parc social. Initialement, il a été conçu comme un instrument de mixité sociale<sup>25</sup>. L'évolution des conditions de son application vers davantage de rigueur -l'abaissement des seuils de dépassement et surtout, l'éventualité de la perte du droit au maintien dans les lieux ou dans le parc depuis mars 2009- montre les changements de priorité dans les objectifs des pouvoirs publics en matière de gestion (et de « peuplement ») du parc Hlm. Ce qui est désormais recherché, de récentes dispositions sur le parcours résidentiel en attestent<sup>26</sup>, c'est une mobilité résidentielle qui libère de l'offre.

La solidarité se traduit par les diverses aides sociales dédiées ou non au logement tel le RSA -précisément revenu de solidarité

---

ralentir le rythme de construction des logements sociaux : c'est le pire exemple de politique publique.

<sup>24</sup> Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

CCH, article L. 302-5, nouvel alinéa 1<sup>er</sup> : « Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 25 % des résidences principales ».

<sup>25</sup> Du fait qu'il permet à des ménages dont les ressources excèdent les plafonds d'attribution de logements sociaux de conserver un droit au maintien dans les lieux, autrement dit de continuer à vivre dans un immeuble du parc social occupé par des familles modestes.

<sup>26</sup> CCH, Article L.442-5-1 créé par la loi du 25 mars 2009.

active- institué en 2009. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 juillet 1989<sup>27</sup> proclame le droit au logement dont l'exercice implique la liberté de choisir son mode d'habitation, en location ou accession à la propriété, dans un texte qui régit les rapports privés locatifs et ne concerne donc pas les personnes qui sont en manque et en recherche d'un logement. C'est depuis la loi « Besson » de mise en œuvre du droit au logement du 31 mai 1990 que ce droit se concrétise par des mesures financières et d'appui aux personnes défavorisées. Les Fonds Départementaux de Solidarité pour le Logement servent ainsi diverses aides à l'accès et au maintien dans le logement, qu'il soit en propriété ou locatif, à tous les candidats ou habitants en place, quelque soit leur statut d'occupant. À propos de ces aides au logement différenciées selon les besoins qui ne sont pas réservées aux habitants du parc social ni aux locataires, on peut d'une part constater, sinon la méconnaissance, en tout cas, le manque d'information aux ayants-droit de la part de professionnels du secteur privé, agents immobiliers ou du crédit. D'autre part, évoquer l'effet indirect qu'elles auraient sur des loyers portés à la hausse par les bailleurs qui en tiennent compte. Ceci expliquant peut-être cela.

Mais la qualité du logement coûte cher à la collectivité et aux particuliers. Et qui doit supporter les coûts d'entretien et de réparations ? Le projet de réforme urbanisme et logement comporte un volet sur la réhabilitation des copropriétés dégradées qui représentent 15 % du parc et un million de logements<sup>28</sup>. Cependant, les coûts de construction des logements sociaux sont en hausse. Il ressort néanmoins du débat sur les normes (handicapés, ascenseurs, Grenelle 2 et performance énergétique) que leur impact est difficile à évoluer dans la masse de facteurs de surcoût, qu'elles ne présentent pas toutes un caractère public ni le même effet obligatoire<sup>29</sup>. Et le vieillissement du parc locatif souvent dégradé met en cause les conditions d'habitabilité et les droits fondamentaux des occupants. La rénovation urbaine est l'une des missions des OHLM. Ceux-ci programment et réalisent des opérations de réhabilitation et de démolition avec relogement dans des immeubles neufs qui renchérissent le logement tout en améliorant les qualités, notamment énergétiques. Aussi est-ce bien dans le parc privé que se posent plus gravement la question du logement indigne et celles, corollaires, du traitement,

---

<sup>27</sup> « Le droit au logement 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 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 ».

<sup>28</sup> Rapport Claude Dilain, remis le 16 mai 2013 à Cécile Duflot, Ministre de l'égalité des territoires et du logement.

<sup>29</sup> J.-Ph. Brouant, La production de logements privés abordables, Contribution au séminaire « Les solidarités, le logement abordable et le logement partagé : entre dispositifs juridiques et modèles économiques », 17 mai 2013.



respectivement par les préfets et les maires, de l'insalubrité et de la dangerosité des immeubles de leur ressort ainsi que celles du respect par les bailleurs de leur obligation de délivrance d'un logement décent<sup>30</sup> et du contrôle de la conformité des logements loués aux critères de décence. Et les personnes auxquelles le parc social est interdit parce qu'elles n'ont pas de permis de séjour vivent souvent dans des hôtels insalubres et locaux impropres à l'habitation qui forment une part de ce qui est communément mais assez improprement appelé « parc social de fait ».

## II. LE LOGEMENT PARTAGE

*Stricto sensu*, il s'agit de logements, maisons et appartements, existants occupés par plusieurs personnes, familles ou ménages. Dans le programme du séminaire, la notion est équivoque puisqu'elle recouvre une autre réalité relative aux type et statut - individuel, collectif ou autre- de l'habitation et concerne, en particulier, des opérations d'autopromotion d'habitat participatif destiné à accueillir des nouveaux habitants. Dans les deux cas de figure, divers facteurs justifient le recours à un mode de partage plus ou moins imposé ou choisi entre difficultés et dynamiques économiques, sociétales ou médicales : perte d'autonomie ou solitude, solutions d'entraide et de coopération, de candidats à l'accession ou entre générations, comme dans les exemples d'habitat intergénérationnel. Vivre à plusieurs dans un logement ne se limite plus aux années de la vie estudiantine en colocation. La réalisation collective ou participative de logements devient une alternative pour obtenir plus d'espace à de moindres coûts.

Partager un logement mais avec quel titre d'occupation, quels droits et obligations solidaires et de quelle durée pour chacun des occupants ? Le Code civil distingue la cotitularité (du bail) et la solidarité dans les dettes ménagères, c'est le régime légal entre époux, inapplicable entre concubins, et la technique contractuelle -la clause de solidarité- opérant comme une garantie de paiement du loyer et des charges. Ces mécanismes sont déterminants des rapports juridiques, triangulaires en quelque sorte, qui s'instaurent ou non avec les bailleurs et autres créanciers dans diverses situations de partage, qu'il s'agisse de cohabitation ou d'hébergement à caractère privé ou plus fréquemment de colocation<sup>31</sup>, entre des occupants qui sont

---

<sup>30</sup> Article 6, loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 : Le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation.

<sup>31</sup> En revanche, le prêt d'un local à usage d'habitation et de la sous-location obéissent à d'autres dispositions :

préalablement liés ou non par des obligations civiles, conjugales ou familiales. L'étude spécifique qui en est faite<sup>32</sup> montre que la cotitularité légale confère une protection trop restreinte, d'application limitée aux couples mariés ; et que la solidarité conventionnelle qui offre aux bailleurs une sûreté recherchée peut s'avérer dangereuse pour un co-locataire. Les risques liés au maintien et à la durée incertaine de l'engagement solidaire aux dettes locatives après qu'il ait quitté les lieux pourraient ainsi constituer un frein à la mise en place de certaines colocations.

À des situations de « sous » ou de « sur-occupation » des logements, correspondent des cas de cohabitation « voulue » ou « subie » du fait des circonstances. S'agissant des pratiques de co-location qui se sont répandues, des mesures récentes, dérogatoires à son interdiction de principe, encouragent et encadrent la sous-location pour des jeunes de moins de trente ans et chez des personnes âgées ; et de nouveaux dispositifs de « portage locatif » sont envisagés, ainsi le CROUS, locataire d'un OHLM, pouvant sous-louer à des étudiants. Et s'il n'en porte pas le nom, il s'agit bien d'un dispositif de solidarité.

Le mécanisme de portage locatif, grâce auquel un sous-locataire est pris en charge par un CCAS ou une association titulaire du bail, dit « glissant » au cas où il est repris par le sous-locataire, a d'abord été conçu pour les « déshérités » : il a en effet été introduit dans le Code de la construction et de l'habitation par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Il y est repris et étendu par la loi du 25 mars 2009 dans des dispositions sur la sous-location<sup>33</sup>. Celles-ci visent à encourager le partage de logements sous-occupés, habités par des ménages de plus en plus nombreux constitués d'une seule personne, célibataire, divorcée ou âgée, qui est aussi une personne seule ; dès lors, précisant le régime du sous-contrat, ce nouveau corps de règles devient une mesure généralisée de gestion de l'occupation du parc social.

Logement ou habitat partagé, initiatives de communauté et expériences solidaires posent entre autres ces questions<sup>34</sup>. Le

---

- sur le prêt à usage d'habitation, voir M. Barré-Pépin, Les prêts à usage et les conventions d'habitation précaire ; l'hébergement et les locations « chez l'habitant », *op. cit.* § 284, 399 s..

- sur la sous-location, voir les développements ci-après et les articles L. 442-8 et L. 442-8-1 du Code de la construction et de l'habitation modifiés par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009.

<sup>32</sup> Christelle Coutant-Lapalus, « Cotitularité et solidarité : règles légales et outils conventionnels », (art. cité) à paraître en septembre au Jurisclasseur Loyers et copropriété.

<sup>33</sup> Articles L. 353-20, L. 442-8 et L. 442-8-1 modifiés par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 - art. 61 (V).

<sup>34</sup> Corinne Manson, Une approche juridique de l'habitat participatif, Contribution au séminaire « Les solidarités, le logement abordable et le

droit doit-il et comment encadrer ces nouvelles entreprises et pratiques de logement ? Quels ajustements juridiques et administratifs vont en résulter ? Ainsi, dans un contentieux de permis de construire, un arrêt du Conseil d'État du 12 décembre 2012 donne une définition de l'habitation individuelle apparemment contraire au zonage de documents locaux d'urbanisme<sup>35</sup>. Enfin, la reconnaissance d'un statut de cohabitant doit-elle nécessairement s'accompagner de la réduction du montant des aides sociales, comme l'APL ? Présenté par la Ministre comme une forme de production de logements où l'habitant joue un rôle actif en termes de maîtrise d'ouvrage et de gestion de l'immeuble, l'habitat participatif devrait trouver un cadre juridique dans une des deux sociétés d'habitat participatif, les coopératives d'habitants et les sociétés d'autopromotion, figurant dans le projet de loi urbanisme et logement<sup>36</sup>.

Ces modes partagés d'occupation du logement et de promotion d'habitations doivent en tout cas être « saisis » par le droit. On voit en effet se multiplier les pratiques de nouveaux marchands de sommeil dans les communes pavillonnaires franciliennes. La plupart des appartements ou pièces qu'ils louent ne répondent pas aux conditions d'habitabilité ni aux critères de décence. De nombreuses situations de mal-logement, de sur-occupation, de sous-équipement et d'insalubrité apparaissent. Ces initiatives de découpage plutôt que de partage d'habitations sont illégales et condamnables : tirant profit de situations d'urgence, ces marchands de sommeil ont acquis des pavillons dans de nombreuses communes de banlieue et les louent « à la découpe » en s'affranchissant des règles d'affectation et des normes de décence. Ce sont bien entendu des cas de logement indigne selon la définition de la loi du 25 mars 2009 qui désigne à la fois les situations de péril, d'insalubrité relevant des pouvoirs du maire et du préfet, et celles de non-respect des obligations de décence par les bailleurs privés et sociaux<sup>37</sup> :

---

logement partagé : entre dispositifs juridiques et modèles économiques », 17 mai 2013.

PUCA, Habitat alternatif : vers un monde de production propre ? Le quatre pages, n° 7, février 2013.

<sup>35</sup> S. Pérignon, La maison individuelle, mal aimée du droit de l'urbanisme, Construction-Urbanisme n° 3, mars 2013, repère 3.

<sup>36</sup> Cécile Duflot a annoncé, le 28 mars 2013, lors de la clôture des ateliers de travail sur l'habitat participatif mis en place pour préparer le projet de loi urbanisme et logement que un Titre I bis relatif aux nouvelles formes de propriété et à l'habitat participatif sera introduit au Livre II du code de la construction.

<sup>37</sup> Cette définition, appliquée en France métropolitaine et en outre-mer, est introduite par la loi MOLLE du 25 mars 2009, dans la loi du 31 mai 1990 (art 4). La notion d'habitat indigne était déjà consacrée par la loi relative aux responsabilités locales du 13 août 2004 et la loi ENL du 13 juillet 2006, tout PLH et PDALPD devant comporter un repérage de l'habitat indigne et prévoir les actions nécessaires à son traitement et qu'un observatoire nominatif de l'habitat indigne lié au PDALPD devait être créé dans chaque

« constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

Il restait, pour clore l'entrée en matière de ce séminaire, à s'interroger sur l'effectivité du droit, autrement dit, sur l'efficacité des mesures adoptées depuis 1989 et 1990, en près de vingt-cinq ans, pour mettre en œuvre les politiques de l'habitat et sur l'utilité de celles introduites récemment, de décentralisation et de mobilisation, pour résoudre les problèmes du logement. En termes de solidarité, que dit le droit et que peut encore le droit ? Avant et au-dessus de tout, il pose des principes intangibles, celui de la dignité de la personne humaine<sup>38</sup>, ou contingents, tels l'objectif de cohésion sociale et le droit au logement. Et il en forge les outils d'application -critères de décence, organes de contrôle et d'intervention, recours et procédures- de surendettement ou d'expulsion, par exemple. Or ces instruments d'action sont constamment à adapter, à réformer. Dans la leçon inaugurale de la Chaire « État social et mondialisation - Analyse juridique des solidarités » qu'il a prononcée au Collège de France le 29 novembre 2012<sup>39</sup>, Alain Supiot, ayant d'abord pris la mesure de la grandeur historique et institutionnelle de l'État social, en vient « à la misère qui l'accable ». « Son second handicap », dit-il, « est d'avoir conçu la solidarité elle-même sur le modèle d'une vaste machine anonyme de redistribution des richesses à l'échelle nationale ; c'est ce qui a fait sa force, libérant les individus de leur liens d'allégeance personnelle et autorisant une grande agrégation des risques, ce qui a permis de faire face au délitement des solidarités de voisinage ou d'affinités provoqué par l'urbanisation et l'industrialisation ; mais c'est ce qui fait aujourd'hui une part de sa faiblesse car cet anonymat attise l'individualisme en substituant aux liens directs entre les personnes solidaires un rapport impersonnel avec une machine bureaucratique »<sup>40</sup>.

---

département. Pourtant, l'absence de définition de cet habitat indigne posait problème au regard des situations individuelles pouvant faire l'objet d'un repérage et susceptibles, à ce titre, d'être inscrites dans cet observatoire.

<sup>38</sup> Non expressément inscrit dans la Constitution, il est érigé en principe à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel dans la décision qu'il a rendu le 27 juillet 1994 sur la loi relative au respect du corps humain.

<sup>39</sup> Titulaire de la Chaire « Etat social et mondialisation : analyse juridique des solidarités » au Collège de France, Alain Supiot a présidé les 5 et 6 juin 2013 le séminaire intitulé « Entretien sur les avatars de la solidarité », programme en ligne sur le site de l'institution, <http://www.college-de-france.fr/site/alain-supiot/>

<sup>40</sup> A. Supiot, Leçon inaugurale, 22 novembre 2012, entretien sur les avatars de la solidarité, vidéo en ligne sur le site de l'institution, <http://www.college-de-france.fr/site/alain-supiot/>

Il y a en effet un empilement de dispositifs supplétifs de volonté, incitatifs ou impératifs et contraignants. Entre l'ordre public de direction des lois successives -Borloo, Boutin, Duflo- de programmation de dépenses de contingents annuels de prêts publics, loi relative aux libertés et responsabilités locales, LRL, du 13 août 2004 de territorialisation de la politique de l'habitat, reposant sur plusieurs techniques de répartition et de financement des transferts de compétences, et l'ordre public de protection, sauvegardant des intérêts de particuliers, emprunteurs immobiliers et locataires, dont la situation de dépendance à l'égard des professionnels de la vente ou du crédit immobiliers et des bailleurs, les soumet à une loi contractuelle dont les termes leur seraient autrement défavorables voire intolérables. Pour leur part, des associations exerçant un rôle d'intermédiation sociale militent pour la reconnaissance de l'objet social du contrat comme le contrat de sous-location avec accompagnement du sous-locataire. En système libéral, ces deux dimensions -dirigisme et rééquilibrage des relations contractuelles au bénéfice de la partie faible- sont indissociables dans la réglementation de contrats privés et publics.

Ainsi, pour les accédants à la propriété de leur habitation, le droit spécial de la consommation a institué des conditions suspensives qui, en liant la validité des contrats de prêt à celle des contrats d'acquisition et réciproquement, les protègent contre des engagements sinon intenable, contraires à leur intérêt. Et les contrats de promotion immobilière, les ventes d'immeubles sur plan, VEFA, ventes en l'état futur d'achèvement, à des particuliers qui avancent des fonds pour en financer la construction sont tous assujettis, sous peine de nullité, à des garanties bancaires d'achèvement qu'il conviendrait certainement, en dépit de leur coût, de transposer à des opérations en autopromotion. Dans le projet de loi urbanisme et logement, est ainsi prévue la mise en place d'une garantie financière d'achèvement des travaux commune aux deux statuts sociétaires d'habitat participatif<sup>41</sup>.

Quant à la loi de 1989 qui régit les baux d'habitation, elle a fait l'objet de constantes réformes ; notamment, avec l'introduction, en 2000, des dispositions relatives au logement décent, un décret fixe les règles de santé et sécurité, éléments d'équipement, de confort et d'hygiène, surfaces minimales, qui s'imposent également aux bailleurs du parc social et du parc privé et s'appliquent à des contrats (locations en meublé, de fonction) pourtant non soumis au régime des baux à usage d'habitation principale et mixte. Malheureusement, ce statut relativement protecteur du locataire n'appréhende pas les formes nouvelles

---

<sup>41</sup> Dans le Code de la construction et de l'habitation, au Titre I bis titre relatif aux sociétés d'habitat participatif, V. *supra*, note 36.

d'habitation de fortune et précaires telles que camping à l'année, résidence en mobil-home, nuitées à l'hôtel, installation dans des cabanes, des squatts et des bidonvilles. Désignées « zones grise du logement » par la Fondation Abbé Pierre, elles correspondent à la qualification d'habitat indigne et sont juridiquement inconcevables en tant que logement autonome et décent ou local approprié à l'habitation, offrant des conditions objectives d'habitabilité. En revanche, elles relèvent fréquemment de la police générale et spéciale des préfets et des maires souvent débordés par l'urgence et l'ampleur du problème du relogement des occupants<sup>42</sup> que ne règlent ni les arrêtés d'interdiction d'habiter ni d'éventuelles poursuites pénales.

---

<sup>42</sup> À Saint-Denis, l'habitat indigne continue de tuer, la ville dénonce la loi qui protège encore trop les propriétaires défaillants, le Monde 12 septembre 2012.