

**UNE RECONFIGURATION DU JEU POLITIQUE  
PAR LE DROIT.  
DÉFENSE DU DROIT DE PROPRIÉTÉ ET SAISINE  
DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

PAR

Hélène MICHEL

Il est relativement classique de mettre en évidence le rôle de groupes d'intérêt dans l'élaboration de politiques publiques. Les procédures officielles de consultation et de concertation, comme les activités plus officieuses qualifiées de " lobbying ", font en effet l'objet d'observations et d'analyses relativement détaillées. Désormais on en sait plus sur les contributions des différents acteurs à la formulation des " problèmes " et des " solutions " ainsi qu'à leur légitimation. On gagne ainsi en compréhension de l'Etat qui n'est plus cette entité réifiée, distincte de la société civile sur laquelle il agirait.

Il est en revanche moins banal de rappeler le rôle de ces mêmes groupes d'intérêt dans les transformations des normes juridiques et la création d'un droit dit prétorien à travers des actions juridictionnelles. On peut s'étonner de cette non prise en compte de l'activité judiciaire des groupes d'intérêt en France. Aux Etats-Unis, cette activité fait l'objet d'études régulières (Hrebenar, 1997 ; Cigler & Loomis, 1983 ; Schlozman & Tierney, 1986), en particulier les recours auprès de la Cour suprême (Abraham, 1983) ; parallèlement, au sein de l'Union européenne, les études de la Cour de justice des communautés européennes s'ouvrent peu à peu aux usages stratégiques des recours qui y sont portés par des organisations ou des particuliers assistés d'associations de défense (Stone & Caporaso, 1998). En France, le Conseil constitutionnel n'est certes pas la Cour Suprême, pas plus qu'il ne joue le même rôle que la CJCE. Mais son importance juridique et politique croît (*Pouvoirs*, 2003), comme en témoigne le développement d'un " contentieux constitutionnel " (Maus, 1980 ; Turpin, 1986) avec, en parallèle, l'émergence de spécialistes soucieux de promouvoir ce droit tant dans le champ juridique que dans l'espace politique et social (François, 1997 ; 1999a). A cet égard, les hommes politiques comme les dirigeants des groupes d'intérêt qui

utilisent ce recours juridique constituent la clientèle de ces professeurs (François, 1999b) donnant consultations politiques (Rousseau, 1995, 384) et participant à des " saisines sauvages " (Drago, 1998). Ce silence peut en partie s'expliquer par la difficulté à obtenir des informations précises sur l'origine du mémoire ampliatif qui accompagne la lettre de saisine signée par au moins soixante députés ou soixante sénateurs. Les parlementaires disent avoir signé en suivant la consigne de leur chef de groupe. Quant aux secrétariats généraux, tant des groupes parlementaires que du Conseil, ils restent évasifs sur l'éventuelle consultation, demandée ou spontanée, de groupes d'intérêt ou de constitutionnalistes. Par ailleurs, il est vrai que le Conseil n'auditionne pas les auteurs de la saisine et, théoriquement, ne considère pas leurs arguments. Seuls les articles de loi seraient examinés. Néanmoins, une enquête de longue haleine, menée au sein des organisations de défense et de représentation d'intérêts, peut utilement renseigner sur cette dimension obscure des groupes d'intérêt qu'est le recours aux actions judiciaires (*Sociétés contemporaines*, 2003) et en particulier le recours au Conseil constitutionnel. Surtout, elle permet de comprendre pourquoi et comment, à un moment donné, défenseurs d'intérêts et parlementaires de l'opposition se trouvent intéressés par une saisine du Conseil constitutionnel et se rejoignent sur cette action mêlant droit et politique (Chevallier, 1993).

L'étude du recours contre la loi relative à la lutte contre les exclusions (loi du 29 juillet 1998)<sup>1</sup> entrepris par l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) — fédération de cent vingt " chambres de propriétaires ", associations locales ou régionales réparties sur l'ensemble du territoire français, qui revendique depuis plus d'un siècle le monopole de la représentation et de la défense des propriétaires de logement(s) — répond à cet objectif. L'enquête effectuée auprès de l'UNPI (Michel, 2000, chap. 7) s'est déclinée en deux séries d'investigations. La première concerne l'étude des conditions qui incitent un groupe comme l'UNPI à engager une telle action et qui rendent possible son succès. En s'intéressant à ceux qui défendent les intérêts des propriétaires et aux pratiques concrètes mises en œuvre pour le faire, on montre que si ce type de recours ne va pas de soi, il répond à des incitations et à des contraintes spécifiques. D'une part il s'agit, pour les dirigeants de ce groupe d'intérêt, d'opter pour un mode d'action de type juridique qui peut soit se substituer à d'autres procédés, comme la campagne de presse ou les rencontres avec les représentants de l'Etat, soit les compléter. D'autre part, le choix de saisir le Conseil constitutionnel s'avère une action juridique bien spécifique, qui nécessite des ressources financières, humaines et juridiques particulières. La seconde série d'investigations consiste à saisir ce qui se joue dans ce recours de manière à montrer quels sont les gains escomptés et effectifs de cette mobilisation : en tant qu'action juridique elle est susceptible de transformer les intérêts défendus et de produire une autre image de ceux qui en font usage ; en tant qu'action en direction du niveau le plus haut de l'Etat, elle participe d'une reconfiguration du

1. Loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (*J.O.* du 31 juillet 1998).

jeu politique (Bailey, 1971). Au-delà de la " victoire juridique " que constitue, pour les défenseurs des propriétaires, la décision du Conseil constitutionnel du 29 juillet 1998<sup>2</sup> concernant la loi relative à la lutte contre les exclusions, ce jugement constitutionnel permet de réaffirmer le bien-fondé des intérêts que défend l'UNPI et de revaloriser la position que cette fédération occupe dans l'espace politique du logement et, plus largement, dans ses relations avec les représentants de l'Etat.

### LES CONDITIONS D'UNE DÉFENSE JURIDIQUE DES PROPRIÉTAIRES

Lorsque le nouveau Premier ministre Lionel Jospin annonce, dans sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997, une loi contre les exclusions sociales avec un volet logement relativement important, les dirigeants de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) sont sur le qui-vive. En tant que représentants d'une organisation reconnue par l'Etat comme représentative des propriétaires privés et comme une " fédération de l'immobilier " avec laquelle il faut compter dans l'élaboration et la mise en œuvre d'action publique relative au domaine du logement, ils se sentent directement concernés par les différentes mesures formulées dans le projet de loi, comme l'instauration d'une taxe sur les logements vacants (article 51 de la loi), dite taxe d'habitation<sup>3</sup>, destinée à inciter les propriétaires à remettre en location leurs logements vides, l'institution d'un nouveau régime de réquisition des logements vacants (article 52 de la loi) et la réforme de la procédure d'expulsion (articles 114 à 122 de la loi). Avant même que le texte ne vienne en discussion au printemps 1998 au Parlement, ils effectuent leur travail de défense des intérêts, ce que des observateurs journalistiques appellent " lobbying ", afin d'obtenir la suppression de la taxe d'habitation ou encore des garanties en matière de réquisitions. Ils dénoncent en effet des mesures démagogiques qui " casseront le marché de la location ", tout en pénalisant davantage le propriétaire subissant, faute de demande locative, la vacance de son logement<sup>4</sup>. La taxe déclenche un véritable tollé chez les professionnels de l'immobilier qui rappellent, à l'UNPI comme à la fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM), que " c'est une erreur de manier le bâton fiscal lorsqu'il faudrait des incitations pour aider les petits propriétaires à moderniser les lieux, souvent trop vétustes pour être loués sans travaux fort coûteux " <sup>5</sup>.

Malgré la détermination des représentants de l'UNPI contre le projet de loi, rien ne les dispose à engager un recours auprès du Conseil constitution-

2. Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Journal Officiel*, 31 juillet 1998, p.11710-11714.

3. Taxe devant être instaurée à partir du 1er janvier 1999 et concernant les personnes physiques comme les institutionnels (qui comprend les sociétés civiles de type familial), propriétaires d'un ou plusieurs logements inoccupés depuis au moins 2 ans, dans les communes où " existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande ".

4. Cf. Enquête UNPI sur " les causes de la vacance ", décembre 1997.

5. *La Tribune*, 12 mars 1998, titre " la taxe sur les logements vacants freinerait l'investissement " et publie ainsi les propos de Yves Boussard, président de l'association européenne des agents immobiliers, et de Gildas de Kheralic, président de l'UNPI, " partis à l'attaque contre ce projet de loi ".

nel pour défendre les intérêts des propriétaires. Ni leur revendication (la défense des propriétaires de logement(s)), ni leur répertoire d'action ne semblent se prêter à ce type d'action juridique, celui-ci ne s'étant d'ailleurs imposé qu'au terme de plusieurs mois de mobilisation. Les raisons de recourir à ce mode de défense sont moins à chercher dans la nature intrinsèque de la cause défendue (la propriété) que dans la structure des relations de concurrence que l'UNPI entretient avec les autres groupements du secteur du logement et dans les ressources que la fédération des propriétaires peut mobiliser.

### *1. Le secteur du logement entre droit de propriété et droit au logement*

Pour les dirigeants de l'UNPI, même si en 1997 les socialistes ne sont plus les " ennemis de la propriété " <sup>6</sup> qu'ils avaient pu sembler être en 1981, ils n'en restent pas moins les amis des différents mouvements sociaux et associations qui militent pour la reconnaissance et la mise en œuvre d'un droit au logement. Cette lutte pour l'imposition de ce qu'est le " bon droit " au sein du secteur du logement contribue à renforcer et à redéfinir l'espace des relations de concurrence entre les différentes organisations du secteur. Celui-ci se structure entre d'un côté les associations dites sociales qui militent en faveur du droit au logement et, de l'autre, les organisations immobilières comprenant principalement l'UNPI, rejointe par la FNAIM et la CNAB, Confédération nationale des administrateurs de biens.

La dissolution de l'Assemblée nationale et l'arrivée au pouvoir, le 4 juin 1997, du gouvernement de la " gauche plurielle " ont provoqué un espoir du côté des défenseurs des mal-logés et des " sans droit ", peu satisfaits par le " projet de loi pour la cohésion sociale " du gouvernement précédent dirigé par Alain Juppé, ou encore par le plan d'urgence <sup>7</sup> de son ministre du Logement, Pierre-André Périssol. Ainsi, la Fondation de l'Abbé-Pierre pour le logement des défavorisés, l'Association Emmaüs-France ou encore la Fédération nationale des associations de relogement social (FNARS) gérant plus de quatre cent centres d'hébergement et d'insertion, réclament de concert de vraies mesures pour le logement. La nomination au poste de ministre du Logement de Louis Besson, ancien président du Haut comité pour le logement des défavorisés et ancien ministre socialiste du Logement connu comme le promoteur de la loi du 31 mai 1990 instaurant le droit au logement, les confortent dans leurs revendications.

En revanche, du côté des professionnels de l'immobilier et en particulier à l'UNPI, on craint le pire de la part de ce porte-parole officiel du droit au

6. Pour reprendre l'expression rapportée par Suleiman lors de son enquête sur les notaires, (Suleiman, 1987).

7. Pierre-André Périssol présente en novembre 1995 un " plan d'urgence " prévoyant 10.000 logements d'urgence pour avant la fin de l'année 1995. Circulaire du 28 juin 1995 relative au programme exceptionnel de logements d'extrême urgence, non publiée au *J.O.* cf. *Le moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*, supplément au n° 4780, 7 juillet 1995.

logement. Leurs craintes se trouvent en partie ravivées par le mouvement plus général de mobilisation d'associations comme Droit au Logement (DAL) qui se développe depuis le début des années 1990 à travers des actions d'éclats (Péchu, 1996 ; Havard-Duclos, 2002) mais aussi des propositions de réforme allant dans le sens de la mise en œuvre de ce nouveau droit<sup>8</sup>. Ces propositions en rejoignent d'autres, à teneur plus ou moins militante<sup>9</sup>, qui visent à donner un contenu concret à cette notion floue de " droit au logement ". Sont alors proposées et publiées dans des quotidiens nationaux comme *Le Monde* des mesures allant de la baisse du taux de TVA sur le logement à la réquisition pure et simple de logements, en passant par la suspension des mesures d'expulsion. Ces revendications connaissent de plus en plus d'ampleur et la notion de droit au logement prend une dimension internationale, ainsi qu'en témoigne la conférence internationale de l'ONU, *Habitat II*, tenue à Istanbul en juin 1996<sup>10</sup>. Enfin, plusieurs décisions de justice, dont certains journaux se font l'écho<sup>11</sup>, vont dans le sens d'une reconnaissance de ce droit. Est ainsi évoqué le jugement rendu le 2 septembre 1996 par le tribunal de grande instance de Paris, déboutant la Ville de Paris d'une demande d'expulsion de dix familles installées depuis fin juin dans un immeuble lui appartenant, au motif que " le droit au logement mérite protection au même titre que le droit de propriété " <sup>12</sup>. Rappelant la décision du Conseil constitutionnel qui a érigé le droit au logement en " objectif de valeur constitutionnelle " <sup>13</sup>, les promoteurs de ce droit peuvent alors se féliciter de l'évolution de la jurisprudence et de cette succession de décisions de justice qui renforcent, à leurs yeux, le droit au logement en lui donnant un cadre juridique.

Mais pour les défenseurs des propriétaires, comme pour les professionnels de l'immobilier, l'émergence de ce nouveau droit est interprétée comme une atteinte à la propriété. Dans ce contexte de promotion de droits et d'annonce des revendications en termes juridiques, ils sont conduits à formaliser leurs revendications en termes de défense du droit de propriété qui reste, pour eux, le fondement incontestable de la propriété. Aussi évidente qu'elle puisse paraître, cette formalisation juridique de la défense des propriétaires n'émerge que progressivement dans les discours de revendication et ne prend pas immédiatement un tour opératoire pour l'activité de défense des intérêts des propriétaires. Un travail de redéfinition de l'intérêt du groupe s'impose. Celui-ci passe par la mobilisation et la mise en œuvre de ressources spécifiques qui permettent à la fois de transformer la cause du groupe et de déplacer le travail de défense vers le terrain juridique voire judiciaire.

8. Jean-Baptiste Eyraud, président du DAL publie un ouvrage intitulé, *Le logement, un droit pour tous*, Paris, Cherche-Midi éditeur, 1996.

9. Par exemple : Fondation Abbé-Pierre, René Ballain, *Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France*, 1996 ; Haut Comité pour le logement des défavorisés, (3<sup>ème</sup> rapport annuel), *Droit au logement : du devoir de solidarité à l'obligation de résultat*, janvier 1996.

10. Cf. le compte-rendu qu'en fait le quotidien *Le Monde* le 8 juin 1996.

11. *L'Humanité*, 17 septembre 1996.

12. *Le Monde*, 17 septembre 1996.

13. Décision du 19 janvier 1995, concernant la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat.

## 2. *Compétences en droit et réseaux constitutionnalistes*

Le travail de redéfinition de l'objet de la défense de l'UNPI (de la défense des propriétaires et de la propriété à la défense du droit de propriété) et le travail de formulation juridique de ses revendications nécessitent non seulement un savoir-faire et des compétences de type juridique mais aussi un réseau d'alliés susceptibles de soutenir et de relayer ce travail de juridicisation de la défense des propriétaires. Autant de ressources que les dirigeants de l'organisation, en raison de leur formation et de leur profession, sont disposés à activer, renforçant à la fois l'importance du droit dans les activités du groupement et la croyance en sa force intrinsèque.

Que l'on interroge des membres engagés à la fédération ou des personnes recrutées spécifiquement pour les besoins du travail de défense qu'assure l'organisation, tous mettent en avant leurs compétences juridiques pour expliquer leur engagement (au double sens du terme) dans la défense des propriétaires. Les présidents des associations départementales ou régionales se présentent avant tout comme avocats, notaires, professeurs de droit, plus modestement juristes. Même pour ceux qui, comme les agents immobiliers, les gestionnaires de patrimoine ou les gens de la banque, ne peuvent prétendre faire partie des professionnels du droit, ils ne manquent pas de rappeler qu'ils côtoient quotidiennement le droit dans l'exercice de leur métier. Quant aux personnes salariées de la fédération qui se voient confier les consultations juridiques, soit en direction des propriétaires adhérents, soit en direction des associations locales adhérentes à la fédération, leur compétence ne fait aucun doute : c'est même sur la présentation de leur diplôme et de leur expérience en la matière que leur recrutement a été possible. Pour ces membres du groupement, la pratique juridique est une pratique quotidienne et routinisée. A ce titre, formaliser la défense des propriétaires en termes de défense du droit de propriété ne constitue qu'une modification minime. D'ailleurs, lors des permanences durant lesquelles ils reçoivent les propriétaires, comme dans la rédaction des articles qu'ils publient dans la revue de l'organisation, *l'Information Immobilière*, ne font-ils pas un travail d'information sur les droits des propriétaires et plus largement d'interprétation des dispositions juridiques relatives au droit de propriété ?

La proximité que les dirigeants de l'organisation entretiennent avec le milieu des professionnels du droit renforce l'importance accordée au droit dans leur travail de défense et de représentation des intérêts des propriétaires. Nombre de membres des instances dirigeantes sont, ou ont été, des théoriciens et des praticiens du droit. On peut citer, par exemple, le professeur Giverdon, professeur de droit à l'Université de Grenoble, un des auteurs de la loi relative à la copropriété de 1965 et spécialiste de ce domaine, ou encore le professeur Liet-Veaux, inventeur de la notion de droit immobilier et premier titulaire de la chaire du même nom au Conservatoire national des arts et métiers. Outre ces noms emblématiques qui ont apporté leur notoriété au groupement, il faut mentionner ceux qui, sans participer directement à l'organisation, ont souvent apporté leur soutien ou leur colla-

boration lors de journées d'études ou des congrès annuels de la fédération. C'est le cas par exemple du professeur Philippe Malaurie, invité au congrès de 1997, et figurant parmi les personnes phares de la discussion. Pour lui, et nombre de spécialistes du droit privé, le droit de propriété est véritablement ce " droit inviolable et sacré " érigé au fondement de notre société, rejetant toute innovation de type " droit au logement " en dehors du champ juridique : considéré comme une " invention démagogique ", le droit au logement " c'est de la politique, de l'inflation verbale. C'est un faux droit"<sup>14</sup>.

Mais les soutiens de l'UNPI ne consistent pas seulement en des soutiens moraux. Les dirigeants de la fédération des propriétaires ont la capacité de mobiliser des réseaux (soit gratuitement, soit moyennant rémunération) qui permettent à l'organisation de mener à bien ses activités de défense. Ainsi, lorsque ses membres décident de déplacer la bataille contre le projet de loi relative à la lutte contre les exclusions depuis le champ politique vers le champ juridique, et plus spécialement constitutionnel, ils savent sinon comment procéder du moins à qui s'adresser. La fédération n'a guère utilisé ce mode d'action. De mémoire des dirigeants interrogés, l'aventure n'a été tentée qu'une seule fois, en vain, en 1985<sup>15</sup>. En revanche, les porte-parole de l'UNPI savent qui, en fonction de ses convictions personnelles et de ses compétences spécifiques, pourrait les aider à mener un tel recours. En mai 1998, il est décidé de recourir aux services d'un professeur de droit public spécialisé dans le contentieux constitutionnel<sup>16</sup>. La consultation qu'il effectue pour le compte de la fédération donne lieu à la remise d'un mémoire<sup>17</sup> dans lequel il passe en revue et commente la jurisprudence des différentes juridictions en faveur du droit de propriété. Il rappelle ainsi que ce droit a une valeur constitutionnelle qui a été constamment réaffirmée par les autorités juridiques (Pauliat, 1994). Au-delà, il affirme à ses commanditaires le bien-fondé juridique d'un éventuel recours auprès du Conseil constitutionnel. De cette manière, il conforte les défenseurs des propriétaires dans la vision juridique qu'ils ont et promeuvent de leur cause (le droit de propriété) ainsi que dans la manière de la défendre et de la faire triompher. L'action juridictionnelle trouve à s'inscrire à la fois dans une logique juridique et dans un répertoire d'action qui sied particulièrement bien à cette fédération, soucieuse d'imposer l'image d'un groupe " légaliste et raisonnable ". Les relations que les représentants du groupe sont ainsi capables de mobiliser participent de la constitution et de l'expression de cette surface sociale, juridique et symbolique.

14. Intervention à la table ronde du Congrès de l'UNPI, octobre 1997, repris par la presse spécialisée dans l'immobilier et le logement.

15. Recours contre la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

16. Lettre du 19 mai 1998 de l'UNPI à ce professeur.

17. Mémoire daté du 9 juin 1998, 28 pages.

L'opportunité d'un recours auprès du Conseil constitutionnel contre les articles de loi portant atteinte à la propriété privée apparaît clairement aux dirigeants de l'UNPI. Comme pour les ligueurs de la Ligue des droits de l'homme, ils font ce qu'ils savent faire et ce qu'ils croient justes (Agrikoliansky, 2002), c'est-à-dire qu'ils mettent en œuvre leur savoir-faire juridique d'avocat, de conseiller d'État ou encore de professeur de droit pour formaliser de manière juridique leurs requêtes. A travers ce travail, ils entretiennent la croyance dans l'efficacité de la mobilisation des catégories juridiques. Par conséquent, c'est sûrs de leur bon droit, consultation juridique à l'appui, qu'ils peuvent convaincre leurs amis politiques de poursuivre leur combat politique sur le terrain juridique.

### USAGES ET EFFETS POLITIQUES DU RECOURS CONSTITUTIONNEL

Toutefois, il ne s'agit pas seulement de les convaincre d'adopter un registre juridique de défense. Encore faut-il qu'ils mettent en œuvre ce mode d'action particulier qu'est la saisine constitutionnelle. Faire le choix d'intervenir au niveau le plus élevé des normes peut s'interpréter comme une bonne stratégie politique, surtout pour une opposition parlementaire qui n'a guère de chance d'imposer ses amendements ; au-delà de la censure du texte, c'est une revanche politique que députés et sénateurs pourraient obtenir par la voie (et la voix) du Conseil constitutionnel. L'observation du contentieux constitutionnel qui s'est développé depuis les années 1980 tend à confirmer cette interprétation<sup>18</sup>. Mais en rester à une analyse du droit comme instrument d'action politique (Poirmeur, 1993 : 13-39) présente un double écueil. On risque tout d'abord de reprendre à son compte les commentaires des décisions des observateurs politiques ou des acteurs déçus dénonçant la " cuisine politique " des juges constitutionnels, comme ce représentant de l'UNPI qui justifie l'échec du précédent recours intenté par l'organisation :

" Les résultats sont insuffisants, c'est sûr. Parce que le dosage politique... Il faut faire plaisir aujourd'hui à un UDF pour que demain un RPR... et réciproquement ! C'est de la cuisine. J'ai perdu comme ça un recours devant le Conseil constitutionnel que j'aurais dû gagner ! En droit, c'était évident. Uniquement parce que monsieur Fabius avait été retoqué par le Conseil constitutionnel sur la Nouvelle Calédonie, vous savez, (...) donc on a cassé la loi de Fabius ! Et comme moi je suis passé dans le même train, on ne pouvait pas casser Fabius deux fois de suite, c'est moi qui me suis fait ramasser. (...) J'avais montré que l'égalité devant la loi n'était pas respectée. C'était donc gagné ! J'avais trouvé soixante sénateurs et députés... C'est du boulot là aussi ! Il faut se remuer, hein ? (...) Mais ils ont fait une alchimie !... C'était... ce vieux Vedel qui avait rédigé le dossier... "<sup>19</sup>

18. Entre 1981 et 1986, on compte 66 saisines parlementaires, 26 durant la première cohabitation et 46 entre 1988 et 1993. Cf Association française des constitutionnalistes, *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, 1995.

19. Entretien n° 41 (7 avril 1997), représentant UNPI entre 1983 et 1999.

On risque ensuite d'occulter tout le travail de traduction nécessaire pour qu'une action juridique du type d'une saisine constitutionnelle suscite l'intérêt des professionnels de la politique et qu'ils se saisissent du jugement rendu (Gaxie, 1989 : 209-229). Or, la stratégie qui consiste à recourir à l'argument juridique n'est ni évidente, ni immédiate. Elle résulte de la collusion et de la confrontation entre d'un côté des professionnels de la politique et de l'autre des acteurs qui, tels les représentants de l'UNPI, peuvent circuler depuis l'espace juridique vers l'espace politique (Michel & Willemez, 2002a : 153-175).

### *1. Le droit de propriété et la réaffirmation du clivage droite/gauche*

Ce processus est particulièrement visible dans l'évolution des débats parlementaires. Lorsque le texte arrive en discussion, les parlementaires de la nouvelle opposition semblent bien en peine de critiquer des dispositions qu'ils avaient, à bien des égards, déjà formulées. De leur côté, les membres de l'équipe gouvernementale ne cherchent pas véritablement à se démarquer de leurs prédécesseurs politiques : ils préfèrent faire du consensus autour de la question de l'exclusion un atout et appellent " tous les députés à voter la loi " <sup>20</sup>, rejoignant ainsi leurs partisans qui répètent à l'envi que " voter contre la loi, c'est voter contre les exclus " <sup>21</sup>. Le débat prend un tour d'autant plus consensuel que l'opinion publique convoquée par les sondages (comme celui de l'institut CSA pour le quotidien *La Croix*) accueille favorablement le projet <sup>22</sup>. La faible adversité dans le jeu politique n'est pas sans lien avec l'échec de la majorité sortante aux élections législatives provoquées de 1997. A cette " crise identitaire " de la droite que diagnostiquent nombre de commentateurs politiques, s'ajoute une conception assez largement partagée entre les acteurs politiques, à droite comme à gauche, de la question de l'exclusion sociale (Paugam, 1996).

Mais peu à peu, sous l'effet de la mobilisation des défenseurs des propriétaires et de leurs revendications au nom du respect du droit de propriété, une partie de l'opposition parlementaire radicalise ses propos. Si les plus modérés, tels les membres du centre (Force Démocrate, UDF), comme François Bayrou ou Jacques Barrot, annoncent qu'ils voteront ces mesures qu'ils estiment opportunément sociales, les autres, membres des groupes Démocratie Libérale et RPR décident de " s'opposer systématiquement " au projet de loi socialiste, au nom du " trop d'interventionnisme de l'État " et du " trop d'assistanat ". Pierre-André Périssol, par exemple, qui avait dû renoncer à l'idée d'une taxe d'habitation lors de l'élaboration du projet de loi sur la cohésion sociale, reprend à son compte les arguments défendus

20. *Le Monde*, 19 mai 1998.

21. Formule de Denis Vienot, secrétaire général du Secours catholique, dans un interview donné à *La Croix* le 6 mai 1998.

22. *Le Figaro*, 6 mai 1998.

23. Cf., par exemple, les numéros successifs de *l'Information Immobilière*, revue de l'UNPI entre 1995 et 1998.

par les représentants de l'UNPI<sup>23</sup> et de la FNAIM. Néanmoins, ce ne sont pas tant les revendications de ces fédérations immobilières qui donnent des arguments aux parlementaires de droite que la formalisation juridique de leurs revendications et de leurs modes de défense. En ce sens, c'est à la fois la dénonciation du projet de loi au nom de la défense du droit de propriété et la possibilité d'un recours juridique auprès de la plus haute juridiction pour faire respecter ce droit qui permettent aux parlementaires de s'intéresser à la défense de la propriété.

Reformuler en termes de défense ou d'atteinte au droit de propriété les mesures censées résoudre le " problème " du logement et de l'exclusion sociale permet de réactiver un clivage gauche/ droite passablement estompé. Peu à peu en effet, la défense du droit de propriété apparaît dans les arguments utilisés par les membres de la droite parlementaire. Elle met en avant les valeurs libérales incarnées par la propriété et le droit qui la garantit. Le droit de propriété, et la référence au Code civil qu'il suppose, s'avère ainsi un thème particulièrement porteur pour réaffirmer la liberté individuelle et rappeler le droit " inviolable et sacré " qu'est le droit de propriété. De plus, la référence à la Déclaration des droits de l'homme permet de rappeler l'importance de l'Etat de droit, c'est-à-dire, selon Jacques Chevallier (Chevallier, 1994), une constellation idéologique cohérente selon laquelle le droit garantit l'ordre du marché, assure l'autonomie des institutions sociales et protège les libertés individuelles. En se saisissant ainsi de la défense du droit de propriété, la droite justifie et renforce ses critiques à l'égard du texte en discussion. Elle peut réaffirmer ses valeurs et envoyer des signes aux électeurs. Le droit de propriété est donc à saisir comme une idée qui permet de concilier ces différents objectifs : à la fois réaffirmer une identité politique et déplacer la question de l'exclusion sur le terrain économique en mettant en avant la liberté d'entreprendre garantie par le droit de propriété contre un assistanat qui serait entretenu par le droit au logement. Face à ceux qui répètent que " un toit c'est un droit " et qui réclament une intervention sociale en faveur des mal-logés, qui passerait par la remise en question des " nantis ", sont rappelés la dimension économique du logement et l'ensemble des règles fondamentales qui régissent le " bon " fonctionnement de la société.

A cette juridicisation des arguments s'ajoute une relative juridicisation des modes d'action des professionnels de la politique. En reprenant à leur compte la défense du droit de propriété, les parlementaires de l'opposition, en particulier ceux détenteurs de ressources juridiques les disposant à croire en l'efficacité du recours au droit, peuvent se saisir du droit comme mode d'action politique. Lors de la seconde lecture du texte à l'Assemblée nationale, le caractère inconstitutionnel du projet commence à être mis en avant. Si le porte-parole du groupe RPR, Patrick Devedjian, développe tout d'abord un argumentaire au nom du non respect de la séparation des pouvoirs (le préfet devant mettre à exécution la décision du tribunal d'instance commandant l'expulsion), très vite, il formule le grief d'inconstitutionnalité du projet à partir de l'atteinte au droit

de propriété, reprenant à maints égards les discours des membres de l'UNPI. Ainsi, dès le vote de la loi, l'opposition peut annoncer un recours auprès du Conseil constitutionnel<sup>24</sup> et espérer qu'il censure les articles portant atteinte au droit de propriété.

La décision que rend le Conseil constitutionnel le 29 juillet 1998 sanctionne de manière positive ce travail de formulation juridique, en rappelant la valeur constitutionnelle du droit de propriété et de son respect. Il sanctionne aussi l'opportunité politique du recours. Même si du côté du gouvernement, on s'attache à rappeler que les éléments essentiels de la loi (taxe sur les logements vacants, réquisition des logements vides et procédure d'expulsion) n'ont pas été jugés inconstitutionnels mais seulement assortis de réserves d'interprétation (le champ d'application de la taxe a été restreint<sup>25</sup> ; la réquisition pourra donner lieu à l'indemnisation des travaux de mise aux normes minimales d'habitabilité), il n'empêche que les commentaires politiques et journalistiques mettent l'accent sur la réaffirmation du droit de propriété comme droit fondamental par l'autorité constitutionnelle. Pour les défenseurs des propriétaires, la propriété — et le droit qui la fonde — peut alors être invoquée et défendue comme horizon indépassable.

## *2. Un recours juridique réussi, une position politique renforcée*

Au-delà de la décision du Conseil, attendue et abondamment commentée, qu'implique un tel recours pour ceux qui l'ont conçu et mis en œuvre ? Dans cette remise de soi au jugement constitutionnel, c'est la place et le rôle des acteurs politiques qui sont en jeu : si pour les professionnels de la politique, il s'agit de clarifier des prises de position et de réaffirmer une identité politique ; pour les représentants d'un groupe d'intérêt comme l'UNPI, il s'agit de conquérir une position dominante dans l'Etat et de s'y faire reconnaître comme un partenaire incontournable du secteur du logement.

La qualification, au sens juridique et sportif du terme, du droit de propriété comme droit fondamental se traduit par une légitimation de ses défenseurs et une disqualification de ses adversaires. En effet, au sein du secteur du logement, la décision du Conseil constitutionnel relègue le droit au logement au rang des droits simplement " à valeur constitutionnelle " mais non fondamentaux. A l'annonce de la décision, les dirigeants de l'UNPI ne cachent pas leur satisfaction : d'une part, certaines des mesures qu'ils combattaient disparaissent ou sont limitées ; d'autre part, " la prédominance du droit de propriété sur le droit au logement " se trouve réaffirmée, selon eux,

24. *Le Figaro*, 10 juillet 1998 : " l'opposition a indiqué après le vote qu'elle déposerait un recours devant le Conseil constitutionnel " ; *La Tribune*, 11 juillet 1998 : " les groupes RPR et DL envisagent un recours auprès du Conseil constitutionnel (...) En ligne de mire, certaines dispositions concernant le volet logement synonyme, selon eux, d'une atteinte au droit de propriété voire d'une rupture du principe d'égalité " ; *Le Monde*, 11 juillet 1998 : " l'opposition de droite va saisir le Conseil constitutionnel ".

25. Sont exonérés de la nouvelle taxe quatre types de logements : les meublés en vue de leur occupation, les logements amenés à disparaître à court terme, ceux mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur, enfin ceux nécessitant des travaux importants.

ce qui est vite interprété comme une prédominance des défenseurs du droit de propriété sur les défenseurs du droit au logement. Dans la concurrence à laquelle se livrent ces deux types de représentants et de défenseurs de droit(s) au sein du domaine du logement, la décision confère l'avantage à l'UNPI qui se trouve ainsi confortée dans sa position et dans ses actions. Car le mode d'intervention permet de dire la cause, c'est-à-dire de la définir et de la positionner dans un espace de concurrence : le droit de propriété apparaît alors comme le " bon droit " et sa position dominante l'érige en valeur fondamentale. De plus, le mode d'intervention dit le groupe et en impose une image : les propriétaires, défenseurs du droit de propriété, s'affirment comme groupe legaliste, raisonnable et même légitime. En filigrane, c'est le répertoire d'action des associations de défense du droit au logement qui est dénoncé : les manifestations de rue, l'appel au scandale et surtout les occupations illégales de logements apparaissent comme autant de manières de faire qui ne conviennent pas à de " véritables partenaires " de la politique du logement.

Par ailleurs, en érigeant le droit de propriété en droit fondamental, la décision du Conseil constitutionnel érige ses défenseurs en défenseurs de l'ordre juridique et social. Ils se sentent ainsi promus alliés objectifs du Conseil, en même temps que les " neuf sages " sont vus comme des " protecteurs du patrimoine "26. Ainsi, " gardiens de la constitution " et " gardiens du patrimoine " participent de la même mission, les qualificatifs pouvant même être intervertis. C'est donc une place de choix au sein de l'Etat que les défenseurs des propriétaires, via la défense du droit de propriété par le droit, ont briguée et ont acquise, et ce, à travers le maniement du droit, langage de l'Etat et, de plus en plus, de la politique. Dans la tendance générale de valorisation de l'expertise, tant économique que juridique (Dulong, 1997), renforcée depuis les années 1980, les groupes de défense du droit de propriété ont réussi à faire valoir leurs compétences et leurs intérêts formalisés de manière juridique. En raison de l'information et des compétences d'expertise qu'ils sont capables de fournir, ils peuvent devenir des alliés constructifs des hommes politiques et des acteurs à part entière dans l'élaboration des politiques publiques. Les relations qu'ils entretiennent avec les représentants de l'Etat s'en trouvent stabilisées et renforcées. Elles participent alors à la redéfinition d'un Etat davantage ouvert sur ce que l'on appelle la " société civile ", d'un Etat reprenant les principes éminemment politiques de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et d'un Etat valorisant les compétences techniques avant des ressources militantes. Autant d'éléments qui traduisent des transformations plus larges de l'espace politique.

En réaffirmant la valeur fondamentale du droit de propriété, les membres de la haute juridiction contribuent à légitimer ses défenseurs et les actions qu'ils mènent en son nom. Par ailleurs, ils tendent à disqualifier le droit au logement et ceux qui le soutiennent. La décision du Conseil constitutionnel vient renforcer les positions des représentants de l'immobilier, valorisant à la fois les ressources qu'ils ont su mettre en action, telles que

26. Propos des représentants de l'UNPI repris par *Libération*, 31 juillet 1998.

L'expertise juridique et le réseau d'alliés sur lequel ils se sont appuyés, et la cause qu'ils défendent, désormais formalisée en termes juridiques. Ainsi, en tentant un recours auprès du Conseil constitutionnel et en acceptant le jugement, dirigeants de groupes d'intérêt et parlementaires ne se contentent pas de prendre acte de la décision. Ils prennent aussi acte d'une certaine configuration du jeu politique dans laquelle des positions sont conquises, d'autres perdues, des alliances se créent et se renforcent autour d'enjeux qui concernent certes le domaine du logement mais plus largement l'espace des politiques publiques, national et européen. Pour l'UNPI en effet, cette mobilisation a fait la preuve d'une certaine efficacité du registre juridique pour la défense de ses intérêts. La tentation s'avère alors grande de réitérer l'expérience pour conquérir une place et un rôle au niveau européen (Michel, 2002b : 19-42).

## BIBLIOGRAPHIE

Abraham, H. J. (1983) *The judiciary. The Supreme Court in the Governmental Process*, Boston : Allyn and Bacon.

Agrikoliansky, E. (2002) *La ligue française des droits de l'homme (1947-1990). Pérennisation et transformations d'une entreprise de défense des causes civiques*, Paris : L'Harmattan.

Bailey, F. B. (1971) *Les règles du jeu politique. Etude anthropologique*, Paris : PUF.

Chevallier, J. (1993) (dir.) *Droit et politique*, Paris : CURAPP/ PUF.

Chevallier, J. (1994) *L'Etat de droit*, Paris : Montchrestien.

Cigler, A.I. & Loomis, B.A. (1983) (eds.) *Interest group politics*, Congressional Quarterly Inc.

Drago, G. (1998) *Contentieux constitutionnel français*, Paris : PUF.

Dulong, D. (1997) *Moderniser la politique : aux origines de la V<sup>e</sup> République*, Paris : L'Harmattan.

François, B. (1997) Le Conseil constitutionnel et la V<sup>e</sup> République, *Revue française de science politique* 47 (3-4).

François, B. (1999a) L'influence des doctrines publicistes et privatistes. Un point de vue politiste in G. Drago, B. François & N. Molfessis (dir.) *La légitimité de la jurisprudence du conseil constitutionnel*, Paris : Economica.

François, B. (1999b) *Le régime politique de la V<sup>e</sup> République*, Paris : La Découverte.

Gaxie, D. (1989) Jeux croisés. Droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le président de la République in D. Lochak (dir.) *Les usages sociaux du droit*, Paris : PUF/CURAPP.

Havard-Duclos, B. (2002) Entre philanthropie et syndicalisme : militants et mal logés de l'association "Droit au Logement" (DAL), thèse pour le doctorat de sociologie, Université de Versailles Saint Quentin.

Hrebennar, R.J. (1997) *Interest Group Politics in America*, New York : M. E. Sharpe Inc.

Maus, D. (1980) La notion de contentieux constitutionnel sous la V<sup>e</sup> République, *Revue Politique et Parlementaire*.

Michel, H. (2000) *Propriété, propriétaires. Politiques publiques et groupes d'intérêt dans le secteur immobilier en France*, thèse pour le doctorat en sciences sociales, EHESS.

Michel, H. & Willemez, L. (2002a) Investissements savants et investissements militants du droit du travail : syndicalistes et avocats travaillistes dans la défense des salariés in Ph. Hamman, J-M. Méon & B. Verrier (dir.) *Discours savants, discours militant. Mélange des genres*, Paris : L'Harmattan.

Michel, H. (2002b) Le droit comme registre d'euro-péisation d'un groupe d'intérêt. La défense des propriétaires et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Politique européenne* 7 : 19-42.

Michel, H. (2003) Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d'intérêt, *Sociétés contemporaines* 52 : 5-16.

Paugam, S. (1996) (dir.) *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris : La Découverte.

Pauliat, H. (1994) *Le droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat*, publication de la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges : PUF.

Péchu, C. (1996) Quand les 'exclus' passent à l'action. La mobilisation des mal logés *Politix* 34 : 114-133.

Poirmeur, Y. (1993) Thèmes et débats autour du constitutionnalisme in J. Chevallier (dir.) *Droit et politique*, Paris : CURAPP/PUF.

*Pouvoirs* (2003), *Le conseil constitutionnel*, Paris : Seuil.

Rousseau, D. (1995) *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris : Montchrestien.

Schlozman, K. L. & Tierney, J. T. (1986) (eds.) *Organized interests and American Democracy*, New York : Harper and Row.

Sociétés contemporaines (2003) *Groupes d'intérêt et recours au droit*, n° 52, Paris : L'Harmattan.

Suleiman, E. N. (1987) *Les notaires. Les pouvoirs d'une corporation*, Paris : Seuil.

Sweet, A. S. & Caporaso, J. A. (1998) La Cour de justice et l'intégration européenne, *Revue française de science politique* 48 (2) : 195-243.

Turpin, D. (1986) *Contentieux constitutionnel*, Paris : PUF.

