

Journée d'étude « droit et politique en Europe », AFSP 16 mars 2001

## De la France à l'Europe : le droit comme registre d'eupéanisation des intérêts des propriétaires immobiliers

Hélène MICHEL  
GSPE, IEP de Strasbourg

Depuis une dizaine d'années, nombre de recherches, auxquelles viennent s'ajouter les témoignages et discours normatifs d'acteurs politiques<sup>1</sup>, se sont développées sur les groupes d'intérêt en Europe. Désormais, on en sait davantage sur les différents modes de représentation des intérêts<sup>2</sup>, sur les pratiques d'influence<sup>3</sup>, sur les relations des groupes avec les institutions<sup>4</sup>, ainsi que sur leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques<sup>5</sup>. Le développement des groupes d'intérêt est perçu à la fois comme la conséquence directe de la construction européenne (ce que S.Mazey et J.Richardson résument par la formule « *shooting where the ducks are* »<sup>6</sup>) et comme une des clefs d'explication du fonctionnement de la prise de décision à ce niveau. Ainsi, le fonctionnement de l'espace européen des politiques publiques européen caractérisé par un développement du droit entraînerait un besoin d'expertise juridique auquel les différents groupes d'intérêt largement consultés viendraient répondre. Dans ce cadre d'analyse eurocentré, la dimension européenne ainsi que la nature juridique de l'espace d'action publique sont considérées comme des données que l'on ne cherche ni à expliquer ni à différencier en fonction des intérêts et des acteurs en jeu. Il en est de même dans les travaux qui cherchent pourtant à rendre compte des effets qu'induisent au niveau national la production européenne de normes d'actions publiques<sup>7</sup> : même si l'on s'attache à mettre en évidence les différentes modalités de traduction en fonction de la nature et de la configuration des réseaux d'acteurs, on ne revient ni sur la prise en compte de l'Europe, ni sur les modalités juridiques de celle-ci qui s'imposeraient désormais à tous les groupes d'intérêt impliqués dans le processus de mise en œuvre.

Pourtant, tout groupe d'intérêt national ne développe pas une action et un mode de représentation au niveau européen et cette question ne se réduit pas à l'existence ou non d'une action publique

---

<sup>1</sup> Pour un exemple de contributions d'horizons diversifiés, cf. CLAEYS (Paul-H.), GOBIN (Corinne), SMETS (Isabelle), WINAND (Pascaline), dir., *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, ULB, Presses interuniversitaires européennes, 1998.

<sup>2</sup> GREENWOOD (Justin), GROTE (Jürgen), RONIT (Karsten), dir., *Organized Interests and the European Community*, Londres, Sage, 1992 ; GREENWOOD (Justin), *Representing Interests in the European Union*, Londres, MacMillan Press, The European Union Series, 1997.

<sup>3</sup> MAZEY (Sonia), RICHARDSON (Jeremy), dir., *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993 ;

<sup>4</sup> MAZEY (Sonia), RICHARDSON (Jeremy), dir., *Interest Intermediation in the EU : Filling the Hollow Core*, London, Routledge, 1999 ; MAZEY (Sonia), RICHARDSON (Jeremy), « La commission européenne. Une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, vol.46, n°3, juin 1996, pp.409-430.

<sup>5</sup> QUERMONNE (Jean-Louis), MENY (Yves), MULLER (Pierre), dir., *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; LE GALES (Patrick), THATCHER (Mark), dir., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, 1995.

<sup>6</sup> MAZEY (Sonia), RICHARDSON (Jeremy), « The Logic of Organisation. Interest Groups », in RICHARDSON (Jeremy), dir., *European Union. Power and Policy-making*, London and New York, Routledge, 1996, pp.200-215.

<sup>7</sup> ANDERSEN (Svein S.), ELIASSEN (Kjell A.), « Complex Policy-Making : Lobbying the EC », *Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-Making*, Londres, Sage Publication, 1993.

européenne concernant les intérêts du groupe<sup>8</sup>. En effet, tous n'ont pas les ressources matérielles (budget, technologies, nombre des membres) et sociales (qualité des membres, réseau de relations) nécessaires à ce changement d'échelle. De plus, la prise en compte de la dimension européenne par un groupe ne vise pas forcément l'obtention ou le retrait de mesures précises. Elle peut s'inscrire dans une activité plus large et constante des représentants visant à la reconnaissance du groupe par les autorités publiques et à l'obtention d'une position dominante par rapport aux autres intérêts en présence. Enfin, comme en témoigne la diversité des actions collectives européennes<sup>9</sup>, le recours au mode d'action juridique n'est qu'un mode d'action parmi d'autres qui dépend davantage des dispositions juridiques des entrepreneurs de mobilisation et de leur croyance en la force du droit que de la nature des intérêts défendus.

Ainsi énoncée, la question de l'eupéanisation des groupes d'intérêt se décompose en deux séries de questions :

- A quelles conditions un groupe, constitué dans le cadre national, peut prendre en compte la dimension européenne dans son activité de défense d'intérêt ? Ce qui revient à s'intéresser au travail de définition et de formalisation qu'effectuent les porte-parole du groupe afin de faire exister et reconnaître l'intérêt qu'ils défendent comme européen.
- A quelles conditions l'usage du droit permet-il à un groupe d'intervenir au niveau européen et de s'y inscrire durablement ? Là, il s'agit de rendre compte des pratiques spécifiques d'une pratique de défense et de représentation des intérêts qui permettent au groupe d'exister dans un espace européen de représentation.

Pour répondre à ces questions, l'étude du cas de l'Union Nationale de la Propriété Immobilière, fédération française qui revendique depuis plus d'un siècle en France le monopole de la représentation des propriétaires immobiliers et oriente ses activités de défense vers les autorités publiques du secteur du logement, apparaît particulièrement pertinente. En effet, alors même que le logement ne relève pas des compétences communautaires et que la propriété n'est nullement menacée (et dans une certaine mesure déjà représentée au niveau européen), ses dirigeants semblent contraints d'intégrer la dimension européenne sans toutefois trouver les moyens de dépasser les éléments nationaux faisant obstacle à une quelconque eupéanisation. Ce n'est qu'avec l'élaboration d'une Charte européenne des droits fondamentaux annoncée lors du Conseil européen de Cologne les 3 et 4 juin 1999 et qui s'achève lors de sa proclamation à la Conférence intergouvernementale de Nice le 7 décembre 2000 – en particulier l'article 17 relatif au droit de propriété<sup>10</sup> – que les représentants de l'UNPI peuvent intervenir au niveau européen et utiliser un répertoire d'actions juridiques de manière à faire reconnaître la propriété comme une question européenne et à inscrire leur groupe dans l'espace de représentation des intérêts. S'appuyant sur une enquête en cours effectuée principalement à partir d'entretiens auprès de représentants de l'UNPI<sup>11</sup>, cette contribution se propose de montrer à quelles conditions et selon quelles modalités le droit peut être un mode d'action efficace permettant à un groupe d'intérêt de passer du cadre national au cadre

<sup>8</sup> MAZEY (Sonia), RICHARDSON (Jeremy), « Introduction : Transference of power, Decision Rules, and Rules of the Game », in MAZEY (Sonia), RICHARDSON (Jeremy), dir., *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp.3-26.

<sup>9</sup> Cf. DELLA PORTA (Donatella), KRIESI (Hanspeter), RUCHT (Dieter), dir., *Social Movements in a Globalizing World*, Macmillan Press LTD, 1999 ; BALME (Richard), CHABANET (Didier), WRIGHT (Vincent) dir., *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Science Po, 2001 (à paraître).

<sup>10</sup> « Article 17 : droit de propriété : Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant une juste indemnité. L'usage des biens peut être réglementé dans la mesure nécessaire à l'intérêt général. La propriété intellectuelle est protégée. »

<sup>11</sup> Outre des entretiens effectués dans le cadre d'une thèse de doctorat (cf. MICHEL (Hélène) *Propriété, propriétaires. Politiques publiques et groupes d'intérêt dans le secteur immobilier en France*, Thèse pour le doctorat en science politique, EHESS, janvier 2000), les entretiens cités ont été effectués entre le 5 et le 23 février 2001. Par souci d'anonymat ne sont mentionnées que les identités minimales des représentants.

européen et, ce faisant, de lui donner au niveau européen une légitimité politique et une place dans le processus d'élaboration des actions publiques.

L'analyse des conditions politiques et sociales dans lesquelles se trouve l'UNPI permettra de montrer combien le travail des dirigeants jouent un rôle important dans l'eupéanisation d'un groupe d'intérêt (I). En étudiant la mobilisation autour de la Charte, il ne s'agira pas de juger de la capacité d'influence de l'UNPI ou d'évaluer sa contribution effective dans la rédaction de cet article, mais de montrer comment ses dirigeants vont faire de celle-ci un moment et un mobile d'action leur permettant de passer à l'Europe. Le recours au droit dans la mobilisation organisée autour de l'article 17 relatif au droit de propriété permet aux représentants de l'UNPI de formaliser de manière juridique la défense des propriétaires et de produire une définition européenne de cette revendication (II). Outre la production d'un intérêt juridique européen, la défense juridique du droit de propriété contre celle du droit au logement au niveau européen leur permet de s'inscrire dans l'espace politique européen et de s'y positionner, contribuant ainsi à définir un espace européen de politique publique du logement (III).

## ***I. Les propriétaires et l'Europe***

C'est durant la seconde moitié des années 1990, sous l'effet de différentes transformations de l'espace français du logement, que la nécessité de passer à l'Europe se fait de plus en plus précise et impérieuse pour les membres dirigeants de l'UNPI. Mais la question de l'élargissement du champ d'action et de représentation de la fédération au niveau européen prend un tour relativement problématique compte tenu de la spécificité de l'intérêt défendu et de la dimension très statocentrée de sa représentation.

### **I.1. « Passer à l'Europe » : un impératif national pour exister dans l'espace français du logement**

Contrairement à ce que laisseraient penser nombre de travaux eurocentrés sur les groupes d'intérêt, ce n'est pas tant l'émergence de nouveaux centres de décisions européens qui entraîne le développement d'eurogroupes que les transformations des espaces nationaux de représentation des intérêts. En l'occurrence, les raisons d'une prise en compte de la dimension européenne, présentée comme « nécessaire » par les représentants de l'UNPI, sont à rechercher dans la structure des relations concurrentielles entretenues avec les autres organisations pour la représentation des intérêts du logement et pour leur accès à l'Etat.

C'est tout d'abord à la marge de l'espace de représentation du logement que les dirigeants de l'UNPI éprouvent la dimension européenne. Siégeant dans différents groupes de travail et de consultation auprès de la Direction de la Concurrence de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), tantôt comme représentants des « professionnels » lorsqu'il s'agit des contrats de location, tantôt comme représentants des « usagers » lorsqu'il s'agit des contrats de vente, de location-accession ou encore de multipropriété, les porte-parole des propriétaires réalisent que toute une série de problèmes en matière de responsabilité des produits, en matière environnementale, ou encore concernant la rédaction des contrats, relèvent d'une dimension européenne. Bien que ces questions ne soient que secondaires dans l'activité de l'UNPI, elles mettent en évidence la dimension internationale des questions habituellement traitées au niveau national et invitent les différents membres du groupe de travail à se positionner par rapport à cette dimension.

Aussi, dans ces travaux et ces débats, les représentants qui maîtrisent l'information sur les directives européennes et sont capables d'en faire une analyse concernant leurs implications nationales semblent avantagés. Car pour pouvoir entrer dans la négociation et confronter des argumentaires, il ne suffit plus d'être capable de mobiliser des informations concernant la législation ou les réglementations en vigueur dans les autres pays européens. Ce procédé comparatif, couramment utilisé par les porte-parole pour disqualifier une nouvelle norme française ou pour promouvoir ce qu'ils estiment souhaitable, donnait incontestablement l'avantage aux membres de l'UNPI et des fédérations immobilières sur ceux des organisations de consommateurs, moins bien formés au droit et plus dépendants financièrement d'un lectorat français peu intéressé par les questions européennes. Désormais, l'ensemble des représentants sont obligés de s'y intéresser, ce qui implique d'avoir accès aux informations communautaires et, surtout, d'être en mesure de les interpréter pour en saisir les différents enjeux. C'est pourquoi, l'insertion dans une structure européenne apparaît comme un atout majeur dans ce processus national d'interprétation et de négociation des règles. Les fédérations nationales d'agents immobiliers, d'administrateurs de biens ou de promoteurs-constructeurs, comme les associations de consommateurs et les associations familiales disposent de réseaux européens leur permettant de répondre à cette nouvelle contrainte européenne de leur travail en commission<sup>12</sup>.

La part que joue l'information européenne et son maniement est d'autant plus importante que les représentants des pouvoirs publics jouent avec la référence européenne, soit pour justifier certaines actions publiques, soit pour se dédouaner d'une part de responsabilité que l'on pourrait leur imputer<sup>13</sup>. Ce faisant, ils contribuent à normaliser la référence à l'Europe et à valoriser les pratiques de négociation en tiennent compte. Ceci n'échappe pas aux porte-parole qui, comme ce représentant de l'UNPI expliquant sa tactique mise en œuvre, réaffirment la nécessité d'intégrer la dimension européenne dans leur argumentaire :

« Si en allant voir le ministre, on peut lui dire "vous avez mal interprété, votre administration a mal interprété tel ou tel texte parce que le droit européen prévoyait telle norme et vous allez bien au-delà du droit européen" et bien vous avez un argument ! Vous avez un réel argument. Parce que... quelle est la position du politicien national ? C'est de dire que c'est Bruxelles qui lui impose cette norme. Alors il faut bien connaître la norme bruxelloise pour ensuite pouvoir leur montrer que c'est une décision nationale. Les politiciens n'aiment pas trop dire que c'est eux qui... quand ce sont des normes peu sympathiques. Parce qu'il y a une tendance terrible qui est de dire "c'est pas moi c'est Bruxelles". Tout ce qui ne convient pas c'est Bruxelles ! [rire] C'est commode, c'est très utile ! Mais c'est pour ça qu'il est important d'avoir un bon relais européen et de leur dire "la norme que vous imposez, ce n'est pas Bruxelles, c'est vous". »

On retrouve dans son explication les effets structurants de l'Etat et de sa logique propre sur la constitution et la reconnaissance des groupes d'intérêt, chers aux tenants du néo-corporatisme. A l'instar des représentants de l'Etat, les représentants nationaux d'intérêts font un usage stratégique de la référence européenne<sup>14</sup> : même si les questions européennes ne les concernent pas directement, ils ne peuvent en faire abstraction, d'autant moins qu'elle leur apparaît comme une ressource leur ouvrant un droit supplémentaire d'accès à l'Etat. Dès lors, le rapport de force entre organisations s'en trouve modifié. Car l'introduction de la dimension européenne dans de telles négociations n'est pas seulement une modification des règles du jeu. Elle se traduit par une transformation du jeu

<sup>12</sup> Citons par exemple l'EPAG : European Property Agency (fédération européenne des agents immobiliers) ; CEAB : Confédération européenne des administrateurs de biens ; UEPC : Union européenne des promoteurs-constructeurs ;

<sup>13</sup> MAGNETTE (Paul), « La restructuration de l'Etat dans l'Union européenne. Eléments pour un cadre analytique », *Revue Internationale de Politique comparée*, vol. 4, n°3, 1997, pp.733-754.

<sup>14</sup> BALME (Richard), « L'Europe des intérêts : Lobbying, actions collectives et mobilisations dans l'intégration européenne », *La Lettre de la Maison Française d'Oxford*, n°12, Trinity Term 2000, pp.17-36.

même, c'est-à-dire une modification à la fois des positions relatives des joueurs et de leur perception de cet espace de jeu<sup>15</sup>.

Mais cette transformation déborde le seul secteur de la consommation et de la concurrence pour atteindre celui du logement, principalement en raison de la multipositionnalité des organisations. Pour autant, la dimension européenne développée par les différentes organisations nationales ne se traduit pas automatiquement par l'introduction de cette dimension dans le domaine du logement. Ce n'est que sous l'effet d'une prise en considération de cette dimension par les autorités publiques que la référence européenne devient une ressource et peut contribuer à transformer la structure de cet espace national d'action publique. La nomination en 1999 de Marie-Noëlle Lienemann à la présidence du Conseil National de l'Habitat<sup>16</sup> est un signe perçu comme fort par les représentants qui siègent au CNH : dans la lignée de ces prédécesseurs, elle est définie comme une « personnalité du logement » en raison de la fonction de ministre qu'elle a exercé<sup>17</sup>, qualité qu'elle cumule avec celle de personnalité européenne que lui confère son statut de vice-présidente du Parlement européen. De l'avis du secrétaire du CNH, c'est sous son impulsion qu'a été créé un groupe de travail informel « Europe » développant un rôle de « veille sur ce qui se passe au niveau européen » depuis le début de l'année 2000. Dans ce cadre, les représentants qui ont déjà appris à « penser européen », comme ils disent, se trouvent parfaitement en phase avec les attentes publiques. Cette nomination s'inscrit dans la lignée de la résolution prise par le Parlement européen en mai 1997 sur les aspects sociaux du logement, donnant lieu à la constitution du Forum européen du logement (European Housing Forum) qui regroupe différentes fédérations œuvrant dans le domaine du logement social. C'est d'ailleurs en partenariat avec les organismes du logement social, représenté par le CECODAS (Comité Européen de Coordination de l'Habitat et de l'Action Sociale) que ce groupe « Europe » au CNH a travaillé dans la perspective de la réunion informelle des ministres européens du Logement les 18 et 19 septembre 2000 à Paris sur les questions de l'accès au logement. La présence de cette coalition européenne du logement social renforce l'importance accordée à la dimension européenne tout en redéfinissant au niveau européen la question du logement comme une question sociale, centrée sur le problème de l'accès au logement. Ainsi, plus qu'à un déplacement des enjeux<sup>18</sup> au niveau européen, on assiste à une redéfinition de ceux-ci.

Face à cette redéfinition à la fois européenne et sociale des enjeux du logement, fortement concurrencée, l'UNPI voit sa position fragilisée au sein de l'espace de la représentation. De plus, son rôle se trouve marginalisé dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique du logement qui tend à se restructurer non plus autour du « marché immobilier » mais autour des questions sociales du logement. Dans cette configuration, on comprend que les dirigeants de l'UNPI, soucieux de maintenir leur organisation comme « représentative » et comme interlocuteur « valable » des pouvoirs publics, cherchent à s'europaniser.

## I.2. Les contraintes d'une structuration nationale d'un intérêt et d'une organisation

---

<sup>15</sup> BAILEY (Frederik-Georg), *Les règles du jeu politique. Etude anthropologique*, Paris, PUF, 1971 (1969)

<sup>16</sup> Le Conseil National de l'Habitat est mis en place en 1983 auprès du ministère du Logement. Y siègent « l'ensemble des gens du logement » soit plus de 70 personnes représentants différents intérêts qui sont chargés de faire des travaux d'étude et de propositions.

<sup>17</sup> Marie-Noëlle Lienemann est ministre délégué au logement et au cadre de vie auprès du ministre de l'équipement, du logement et des transports (Jean-Louis Bianco) du 2 avril 1992 au 29 mars 1993 dans le gouvernement de Pierre Bérégovoy.

<sup>18</sup> ABELES (Marc), « Déplacement des enjeux et lobbying européen », in PERRINEAU (Pascal), dir., *L'engagement politique. Déclin ou mutation ?*, Paris, Presses de la FNSP, 1994, pp. 405-422

Les dirigeants de la fédération des propriétaires immobiliers se trouvent cependant confrontés à plusieurs contraintes qui concernent la nature de l'intérêt, la spécialisation du domaine d'activité de l'organisation qui en découle et leur réseau de relations relativement restreint. Paradoxalement, ces mêmes éléments qui avaient rendu possible et durable l'inscription de l'UNPI dans l'espace public national font obstacle à son passage à l'Europe.

A cet égard, les représentants des propriétaires font l'expérience de la difficulté à représenter un intérêt comme celui des propriétaires immobiliers dans un espace public de représentation qui n'est pas structuré de manière à accorder à la propriété immobilière une place et un rôle économiques et sociaux. En effet, comme l'enquête socio-historique le révèle<sup>19</sup>, l'histoire de la défense et de la représentation des intérêts de la propriété immobilière peut se lire comme un échec récurrent depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (échec de la représentation des intérêts, échec à doter le groupe d'une existence publique, échec à ce que l'Etat prenne en charge les questions relatives à la propriété immobilière) alors même que d'autres intérêts de la propriété trouvent à s'inscrire dans un secteur d'intervention publique. Les intérêts ruraux ont trouvé à s'inscrire dans le domaine agricole, institutionnalisé dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de même les intérêts de la propriété des bâtiments et moyens de production industriels ont été subsumés dans les intérêts du patronat et se sont institutionnalisés dans les questions relatives au monde du travail. Dans ce processus de différenciation entre intérêts urbains et intérêts ruraux, entre intérêts agricoles et intérêts industriels et commerciaux, l'intérêt de la « propriété bâtie »<sup>20</sup> se centre peu à peu sur le domaine spécifique de l'immobilier d'habitation et s'élargit en intégrant les différents problèmes liés à la propriété de logement (investissement immobilier et gestion locative mais aussi copropriété et accession à la propriété). Ce n'est qu'au « tournant néo-libéral » des années 1980<sup>21</sup>, lorsque la propriété fait l'objet d'une prise en compte par l'Etat, que les représentants de la propriété immobilière acquièrent une existence publique parmi les organisations du logement et jouent un rôle dans l'action publique. Cette spécialisation sur le domaine du logement permet à l'UNPI d'être reconnue dans le secteur immobilier, même si l'intérêt autour duquel l'organisation s'est structurée défie les classements administratifs : elle n'est assimilable ni aux organisations des professionnels de l'immobilier (le propriétaire n'est pas considéré comme un professionnel même si d'aucuns tirent l'essentiel de leur revenu de leur propriété immobilière), ni aux associations d'usagers (le bailleur même copropriétaire n'est pas défini comme un usager). Dans le domaine du logement, les représentants successifs de l'UNPI ont fait de cette position originale une ressource : ils sont en effet présents sur tous les domaines d'action publique relatifs au logement privé (location, accession, copropriété). Comme, de plus, ils bénéficient d'une implantation sur l'ensemble du territoire, ils apparaissent comme des intermédiaires incontournables pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Mais cette spécialisation réussie, qui se solde par la jouissance du monopole de la représentation, contribue à isoler l'UNPI, restreignant d'autant son réseau d'alliés objectifs. Les fédérations de l'immobilier, organisées autour d'intérêts professionnels, sont davantage concernées par leurs clients, pouvant être aussi bien propriétaires que locataires, investisseurs institutionnels que familles, que par la propriété.. Les autres fédérations directement intéressées par la propriété agissent dans des secteurs bien distincts et autonomisés du secteur immobilier. Par exemple, la participation depuis 1972 de la Fédération Nationale de la Propriété Agricole (FNPA) à une organisation européenne, l'European Landowners Organisation (ELO), de manière à pouvoir intervenir dans la politique agricole commune, comme la formation d'une Confédération

---

<sup>19</sup> MICHEL (Hélène), *Propriété, propriétaires. Op. cit.*

<sup>20</sup> Précisons que l'Union de la Propriété bâtie de France, fondée en 1893, change de nom en 1964 pour devenir l'Union Nationale de la Propriété Immobilière.

<sup>21</sup> JOBERT (Bruno) (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994

Européenne des propriétaires forestiers (CEPF) n'ont nullement intéressés les représentants de l'UNPI. Quant aux relations avec les organisations politiques (partis politiques, clubs de réflexion), elles restent relativement informelles et en tout cas ponctuelles, comme les alliances qui avaient été scellées entre défenseurs des propriétaires et partis politiques de droite lors des alternances de 1981 et de 1986 : dans ces moments de radicalisation des clivages politiques, le clivage gauche/droite s'était traduit par une opposition entre les intérêts du logement social et les intérêts de la propriété. Aujourd'hui, non seulement ce clivage tend à s'estomper en France, mais il n'a guère de sens dans l'espace européen, qui, comme on a pu le rappeler, se caractérise par une déconnexion entre représentation politique et action publique<sup>22</sup>.

Les dirigeants de l'UNPI sont ainsi confrontés à la question de savoir comment transposer au niveau européen un tel intérêt qui n'est ni économique, ni social, qui ne se rapporte ni à un secteur objectif d'action publique, ni à un « intérêt public »<sup>23</sup> reconnu. On voit dès à présent qu'il ne s'agit pas d'une simple transposition mais que ce passage à l'Europe implique une redéfinition de l'intérêt des propriétaires, autrement dit un travail de la part des « entrepreneurs »<sup>24</sup> qui contribuent à définir et à faire reconnaître l'intérêt qu'ils défendent. Parallèlement à ce travail s'effectue celui de la constitution d'un groupe et de son inscription dans l'espace public. A la différence d'une vision purement stratégique<sup>25</sup> de constitution des groupements, il faut rappeler que ce travail reste contraint par le répertoire d'action disponible, c'est-à-dire l'étendue des différents modes d'agrégation et de représentation des intérêts théoriquement mobilisable par le groupe au niveau européen.

### 1.3. L'impuissance d'une organisation à dépasser le cadre national

Pour toutes les personnes interrogées à l'UNPI, l'injonction « d'aller à Bruxelles » doit se traduire par la constitution d'une structure leur permettant d'agir efficacement et, surtout, d'être reconnu comme acteur européen. Cette conclusion, confortée par l'observation des autres organisations et la lecture de différents manuels de lobbying, semble faire l'unanimité.. Formellement ils auraient le choix entre différents modes de représentation<sup>26</sup> tels que la fédération européenne d'organisations nationales, la représentation directe, le recours à des consultants ou encore l'association à un réseau existant. L'exploration de ces différentes pistes se fait de manière pragmatique en fonction de leurs possibilités et impossibilités d'action européenne.

On pourrait penser que la constitution d'une euro-fédération ne pose guère de problèmes à l'UNPI dans la mesure où elle est membre fondateur de l'UIPI<sup>27</sup>, organisation internationale des propriétaires qui rassemble les fédérations nationales de propriétaires. Malgré l'hétérogénéité des situations nationales, des types d'agrégation des intérêts de la propriété immobilière (par exemple certains groupements sont des groupements obligatoires, d'autres volontaires) et des objectifs de ces groupements (certains comme aux Pays-Bas remplissent une véritable fonction publique comme l'authentification des actes de propriété), cette Internationale des propriétaires réussit à rassembler

<sup>22</sup> MULLER (Pierre), « La mutation des politiques publiques », *Pouvoirs*, avril 1994, pp.63-75

<sup>23</sup> Sur cet aspect cf. JORDAN (Grant), MALONEY (William A.), BENNIE (Lynn G.), « Les groupes d'intérêt public », *Pouvoirs*, n°79, 1996, pp.69-85.

<sup>24</sup> BECKER (Howard S.), *Outsiders. Etudes de Sociologie de la déviance*, (1963), Paris, A-M.Métaillié, 1985.

<sup>25</sup> GREENWOOD (Justin), *Representing Interest in the European Union*, op. cit.

<sup>26</sup> AYBERK (Ural), SCHENKER (François-Pierre), « Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme », *Revue française de science politique*, vol.48, n°6, décembre 1998, pp.725-755.

<sup>27</sup> Fondée en 1923 par le français Jean Larmeroux, l'Union Internationale de la Propriété Immobilière regroupe les organisations nationales de défense de la propriété immobilière et prétend représenter « directement ou indirectement plusieurs dizaine de millions de citoyens possédant quelque propriété immobilière à usage d'habitation ou commerciale, représentant le plu souvent le fruit de leur épargne »

au-delà de l'hétérogénéité des propriétaires tout en essayant de se faire reconnaître comme organisation internationale auprès des structures comme l'UNESCO, l'ONU ou l'OCDE. Mais cette logique de l'influence semble délaissée au profit de la logique du nombre<sup>28</sup>, surtout depuis 1989 où elle développe massivement son action en direction des PECO, les aidant à « faire leur transition démocratique de la propriété privée ». Au sein de cette Internationale, les représentants de l'UNPI ont cherché, depuis trois ou quatre ans, à développer une branche européenne de l'UIPI de manière à pouvoir intervenir au niveau européen pour la défense de la propriété. Mais ni les objectifs affichés de l'Union Internationale, ni la « culture des dirigeants » ne leur a permis d'obtenir gain de cause. Selon un représentant de l'UNPI, « c'est plus une organisation internationale, on dirait maintenant une ONG, qu'une structure européenne de lobby vis-à-vis des autorités communautaires ». Le refus de l'UIPI de s'engager sur des questions européennes est interprété comme la preuve de son incapacité d'action : « on a bien vu qu'ils n'étaient pas outillé pour être efficace », rappelle-t-il. De ces trois années de vaine négociation, qui se solde par une démission, les dirigeants de l'UNPI tirent la leçon qu'il leur faut investir des structures moins anciennes et plus modernes, à l'image de ce qu'ils présentent comme la seconde place forte du lobbying mondial.

C'est dans cette optique qu'ils explorent une autre possibilité d'action. Pour l'ensemble des membres du conseil d'administration de l'UNPI, le recours à un lobbyiste professionnel est un mode d'action et de représentation « moderne » et « dynamique ». Il conviendrait par conséquent parfaitement à l'image qu'ils veulent promouvoir de leur fédération qui souffrirait, selon eux, des caricatures de Daumier dénonçant « Monsieur Vautour ». Bien que séduisante, l'idée est repoussée pour deux raisons principales : le coût financier d'une telle opération et, surtout, l'absence de revendications claires à faire valoir auprès des autorités. Pour l'heure, en effet, personne ne voit l'utilité d'engager un représentant permanent ou de faire appel aux services d'un lobbyiste professionnel. Rien ne justifie *a priori* une défense de la propriété immobilière qui n'est ni attaquée ni visée par une action publique européenne. Contraints d'en rester à un mode de défense et de représentation qu'ils qualifient d'artisanal, les représentants de l'UNPI interrogés rappellent volontiers que « la consultance n'est pas de tradition française ». Plus exactement, ce qu'ils perçoivent de manière confuse, c'est que le recours au cabinet de lobbyiste sied mal à la représentation d'un groupe qui s'est constitué autour d'une identité sociale. L'activité du représentant d'une fédération consiste alors non seulement à défendre l'intérêt mais aussi à représenter dans les trois sens du terme (cognitif, social et politique) le groupe<sup>29</sup>. Ayant reçu mandat de la part de ceux qu'il est censé défendre, le représentant fait exister le groupe en parlant en son nom collectif et en le faisant agir<sup>30</sup> ; ce faisant, il lui prête souvent son image<sup>31</sup>. Ainsi, la distinction entre le lobbyiste et le porte-parole d'une fédération apparaît clairement aux représentants, comme celui-ci, chargé des questions européennes à l'UNPI :

« Nous, nous avons une position beaucoup plus intéressante que le consultant c'est que nous sommes maître du projet. Tandis que le consultant n'est pas maître du projet, il dépend de la société qui va lui dire... Ici nous avons la gestion de tout le projet avec le problème des voies et moyens. C'est-à-dire que l'aspect budgétaire, c'est nous qui l'avons défini, alors que dans le cadre du consultant, c'est le commanditaire qui va dire "je mets 500 000 francs sur le projet". Bon évidemment, quand vous êtes dans une fédération vous avez la responsabilité du budget, vous avez la responsabilité de l'atteinte des objectifs. C'est plus large. Mais c'est plus intéressant parce que vous faites le suivi toute la chronologie

<sup>28</sup> Sur cette distinction STREECK (Wolfgang), SCHMITTER (Philippe C.), « From National Corporatism to Transnational Pluralism : Organized Interests in the Single European Market », *Politics and Society*, 10, 1991, pp.133-164.

<sup>29</sup> BOLTANSKI (Luc), *Les cadres, la formation d'un groupe social*, Paris, éditions de Minuit, 1982.

<sup>30</sup> BOURDIEU (Pierre), « La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°36/37, février/mars 1981, pp.3-17 ; BOURDIEU (Pierre), « La délégation ou le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°52/ 53, juin 1984.

<sup>31</sup> MARESCA (Sylvain), *Les dirigeants paysans*, Paris, éditions de Minuit, 1983.



dans le temps. (...) C'est vrai que le consultant, c'est plus amusant, c'est plus jeune, ça peut être plus d'argent... »

Bien qu'écartée, l'option « lobby » reste structurante pour les représentants de l'UNPI qui, constamment, se montrent soucieux d'être aussi performants que ces professionnels. Ils se doivent de régler leurs actions sur ce qui leur apparaît comme la norme européenne en matière d'influence. Pour ce représentant de ELO à Bruxelles, c'est même une condition de la réussite de sa pratique de représentation :

« Je travaille en rapport avec des consultants lobbyistes parce que je trouve que c'est intéressant de se remettre en question... de voir si en tant que fédération nous avons une approche suffisamment dynamique. Pourquoi ? Parce qu'il y a des écoles de lobbyistes à Bruxelles, j'y intervins d'ailleurs... Je crois que le danger d'une fédération... c'est de ne pas être moderne, c'est d'être passive. Et nous avons toujours essayé de considérer le travail au sein de la fédération un peu comme un lobbyiste privé. Même si nous sommes une fédération, nous considérons nos membres comme des clients auxquels on rend un service et non pas comme un client captif comme c'est le cas dans de nombreuses fédérations parce que à ce moment-là la fédération... les gens sont en place et tout ça, ça ronronne. »

Si les différents dirigeants ont les idées relativement claires et opérationnelles sur les méthodes d'intervention, ils leur manque néanmoins le motif de l'intervention sans lequel la constitution d'une structure européenne reste une entreprise inutile et donc coûteuse.

Aussi, peu à peu, se dessine la possibilité d'investir un réseau déjà en place, ce qui aurait comme avantage de réduire les coûts financiers et de permettre aux représentants nationaux de faire à moindre coût symbolique leur apprentissage de cet espace européen qu'ils ne connaissent nullement et qui semble les effrayer. Les enquêtes laissent transparaître rétrospectivement la peur qui les animait face à cette inconnue européenne. Car s'ils ont une relative bonne connaissance des institutions nationales et des réseaux administratifs et politiques en France, ils n'ont guère de repères concrets à leur disposition en matière européenne : les plus anciens n'ont jamais eu l'occasion de traiter de ces questions dans l'exercice de leur métier (avocat, notaire, professions immobilières, dirigeants d'entreprises), quant aux plus jeunes, qui ont dans leur entourage des « gens qui font carrière en Europe », ils restent minoritaires à l'UNPI. Ainsi, des contacts sont pris avec la fédération européenne de la propriété rurale, ELO, qui dispose d'un véritable réseau européen ; son représentant permanent à Bruxelles entre au conseil d'administration de l'UNPI. N'ayant objectivement pas sa place parmi les propriétaires ruraux, l'UNPI ne conclut aucune alliance formelle. Mais en cas de mobilisation, les relations sont suffisamment établies pour donner lieu à une action commune. Reste à trouver le motif d'une intervention permettant de concrétiser cette alliance européenne et de s'en prévaloir dans l'espace national.

Dans ce contexte, les travaux relatifs à l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux constituent une belle opportunité à saisir, d'autant plus qu'elle permet aux représentants de l'UNPI de puiser dans un répertoire d'action déjà éprouvé dans le cadre national et transposable au niveau européen : l'usage du droit.

## ***II. La Charte européenne des droits fondamentaux : une opportunité juridique***

Dès l'annonce au Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 d'un projet d'élaboration et d'adoption d'une Charte des droits fondamentaux, « afin d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union »<sup>32</sup>, les dirigeants de l'UNPI décident d'intervenir avec l'objectif de faire inscrire le droit de propriété comme droit fondamental et de

<sup>32</sup> Annexe IV aux conclusions de la présidence, Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999.

veiller à sa formulation. N'ayant pas réussi à convaincre les membres de l'UIPI de la nécessité d'une action sur ce sujet, mais ayant de bonnes relations avec le représentant de ELO, ils créent une coalition *ad hoc*<sup>33</sup> leur permettant d'organiser efficacement leur intervention européenne. Prenant des contacts avec les autres fédérations françaises de l'immobilier durant l'été, ils créent le Groupement Européen des Fédérations Intervenant dans l'Immobilier : le GEFI. D'après les statuts déposés en décembre 1999, ce groupement est composé de treize fédérations françaises de l'immobilier dont l'UNPI et ELO qui, comme le précise un représentant de l'UNPI, leur permet « d'être européen » et d'acquérir « une autorité institutionnelle pour s'adresser directement aux membres de la Convention<sup>34</sup> en charge de la rédaction de la Charte ». Ainsi, le GEFI, présenté par ses fondateurs comme un « groupement de circonstance », s'apparente sinon à une « coquille vide qui n'est constituée que de l'UNPI et de ELO formellement », du moins à l'association de l'UNPI au réseau européen de ELO. Forte de ce partenariat, l'UNPI prend part à la vaste consultation lancée en direction des représentants de la société civile qui se déroule de janvier à septembre 2000.

La nature juridique de la Charte ainsi que leurs dispositions juridiques permettent aux représentants des propriétaires d'intervenir au niveau européen en formalisant leur intérêt en termes juridiques (passage de la défense des propriétaires à la défense du droit de propriété) et de constituer en enjeu européen cette question de la propriété. Le droit fonctionne alors comme un opérateur d'eupéanisation comprise à la fois comme le changement d'échelle depuis le cadre national vers le cadre européen et comme l'élaboration d'une norme européenne à partir de normes et d'acteurs nationaux.

## II.1. La propriété comme question juridique : une formalisation juridique d'un intérêt

Il peut paraître évident qu'une organisation de défense des propriétaires défende le droit de propriété et son inscription dans une Charte des droits fondamentaux. C'est d'ailleurs sur ce mode de l'évidence que les représentants justifient leur démarche et expliquent le déroulement de leur action. Or, cette identification entre défense de la propriété et défense du droit de propriété ne va pas de soi, et à cet égard il suffit de rappeler par exemple que l'UNICE, porte-parole des entreprises en Europe et par conséquent de la propriété privée des moyens de production, n'intervient absolument pas. De même, la propriété comme droit fondamental des droits de l'homme n'implique pas nécessaire d'être défendue comme tel, ainsi qu'en témoigne l'absence de mobilisation sur ce droit de la Ligue européenne des droits de l'homme dont ce serait pourtant la vocation. L'identification entre la défense de la propriété immobilière et la défense du droit de propriété comme droit fondamental résulte par conséquent d'un travail de mise en forme de l'intérêt des propriétaires effectué par leurs représentants. A l'UNPI, ce travail de traduction juridique de l'intérêt de la propriété immobilière a été amorcé dans les années 1990 en France et il se poursuit dans le cadre de cette action de mobilisation pour la Charte.

Une précédente enquête<sup>35</sup> avait permis de constater que la mention de la défense du droit de propriété comme objectif avéré du groupement n'apparaissait de manière formelle dans les statuts de l'association qu'à la fin des années 1960 et que ce n'était qu'à partir de 1989, lors d'un changement de direction, que ce droit fut explicitement défini comme « fondamental » tel qu'il est « garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, par

<sup>33</sup> PIJNENBURG (Bert), « EU lobbying by *ad hoc* coalitions : an exploratory case study », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, 2, juin 1998, pp.303-321

<sup>34</sup> Annexe aux conclusions de la présidence, Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999.

<sup>35</sup> MICHEL (Hélène), *Propriété, propriétaires... op. cit.* en particulier chapitre 7 « Le droit en 'cause'. Formalisation et défense juridiques de l'intérêt propriétaire »

la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, par la Constitution de la République française et par la Convention européenne du 4 novembre 1950 »<sup>36</sup>. Cette inflexion se traduit dans les publications de l'UNPI qui accordent une place de plus en plus grande à la défense du *droit* de propriété aux côtés de la défense des *intérêts* des propriétaires. Ce déplacement vers le droit s'observe également au niveau des actions menées par le groupement qui entreprend par exemple des recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre les décrets annuels de blocage des loyers en région parisienne et plus récemment un recours auprès du Conseil constitutionnel via la saisine parlementaire à l'issue du vote de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions sociales au nom du respect du droit de propriété<sup>37</sup>. Autant d'éléments qui traduisent, en même temps qu'ils la renforcent, une juridicisation tant de l'espace politique<sup>38</sup> que du secteur immobilier désormais caractérisés par une importance croissante des normes juridiques et une montée en puissance des professionnels du droit. Dans cet espace juridicisé, la formulation en termes juridiques des griefs et des revendications du groupe s'avère plus pertinente et plus efficace dans la mesure où elle permet une abstraction depuis des intérêts économiques particuliers vers un droit fondamental et universel et, parallèlement, le passage d'un groupe d'intérêt à un groupe constitué autour d'une « cause »<sup>39</sup> qui, par définition, suscite l'adhésion de tous. C'est ce que traduit en toute bonne foi un représentant de l'UNPI en disant : « on ne peut pas être contre le droit de propriété ! ».

Le passage à l'Europe s'appuie sur ce processus national de juridicisation, même si les représentants interrogés sur l'action menée sur la Charte ne font jamais cas de ce recours « gagné » devant le Conseil constitutionnel en juillet 1998. Pourtant, l'épreuve a laissé des traces dans les pratiques de défense et les modes de définition de l'intérêt. Ces deux dimensions se retrouvent dans la mobilisation autour de la Charte.

En ce qui concerne la méthode d'abord, les dirigeants de l'UNPI s'inspirent largement du procédé employé lors du recours auprès du Conseil constitutionnel. Un mini-mémoire d'une vingtaine de pages est élaboré de manière à réaffirmer et faire reconnaître le droit de propriété comme droit fondamental. Il a pour source d'une part les premières « réflexions sur le droit de propriété dans un contexte européen »<sup>40</sup> que le groupe ELO avait dès le début de l'année 1999 publié sur son site internet (notamment des exemples concernant la PAC, la responsabilité environnementale, la directive Nitrate, montrant à quel point le principe de subsidiarité en matière de droit de propriété entraîne des distorsions de concurrence) et, d'autre part, différents éléments juridiques du mémoire écrit par un professeur de droit constitutionnel consulté en 1998, comme l'examen des jurisprudences des Cours européennes et des différentes constitutions des quinze Etats membres concernant le droit de propriété<sup>41</sup>. Ainsi, pour ce représentant qui a élaboré le document en question, le droit permet de formaliser sa revendication :

<sup>36</sup> Déclaration de l'UNPI, 1989.

<sup>37</sup> Loi d'orientation n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et la Décision n°98-403 du Conseil constitutionnel du 29 juillet 1998.

<sup>38</sup> Cf. CHEVALLIER (Jacques), dir., *Droit et politique*, Paris, PUF, coll. « CURAPP », 1993 ; COMMAILLE (Jacques), JOBERT (Bruno), dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1998 ; COMMAILLE (Jacques), DUMOULIN (Laurence), ROBERT (Cécile), dir., *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2000.

<sup>39</sup> GUSFIELD (Joseph R.), *Symbolic Crusade. Status Politics and the American Temperance Movement*, University of Illinois Press, Urbana, 1963.

<sup>40</sup> Publié d'abord dans leur bulletin en ligne (*Countryside* de février 1999), ce document est adressé aux membres de la Convention sous la forme *Property Rights within European Law*, Report by the European Landowners Organisation (ELO), Draft Charter of fundamental rights of the European Union, CHARTE 4110/00, 21 janvier 2000, CONTRIB8, 11 pages

<sup>41</sup> Contribution du Groupement Européen des Fédérations intervenant dans l'Immobilier (GEFI), Projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, CHARTE 4168/00, 16 mars 2000, CONTRIB52, 19 pages.

« Concrètement ça s'est passé comment ? On a rédigé au niveau français un texte, qu'on a transmis à la Commission et ce texte était une espèce un peu didactique reprenant la jurisprudence de la Cour européenne sur le droit de propriété essentiellement. Puisque l'objectif affiché pour la Charte était de faire un texte de synthèse des droits affichés dans les textes de droits constitutionnels nationaux et des cours européennes. Donc on a fait un travail de recension, de bédiction, il suffit de rassembler les choses pour faire la démonstration ! »

Mais il faut noter que l'usage qu'il fait du droit reste stratégique et qu'il ne prétend nullement inventer du droit ou de nouveaux droits. C'est en s'appuyant sur « de l'existant », comme ils disent, qu'ils cherchent à convaincre, se distinguant là clairement des professionnels du droit dont le rôle consiste davantage à produire du droit communautaire, autonomisé des droits nationaux. Aussi, c'est à partir de cette recension qu'est développé un argumentaire juridique devant conduire à ce que le droit de propriété soit reconnu comme droit fondamental dans la Charte européenne, ainsi que le rappelle fièrement ce représentant de l'UNPI :

« La propriété est un droit fondamental, il doit donc être inscrit dans la Charte des droits fondamentaux (...) Et ceci a été parfaitement accepté et reconnu : en novembre, le droit de propriété comme droit fondamental était inscrit dans la nouvelle Charte. Très tôt nous travaillions de manière à donner naissance à ce document argumenté, lequel document a pour effet d'inscrire le droit propriété comme droit fondamental qui doit être considéré comme tel par la Convention, donc, conséquence, la future Convention se met en place et reçoit un papier dans lequel le droit de propriété est listé avec une série de remarques. Mais le droit de propriété, dès le premier jour de travail de la Convention, n'était plus du tout remis en cause, il était listé. »

Les personnes qui, comme lui, ont pris directement part à l'action pour l'inscription du droit de propriété parmi les droits fondamentaux de la Charte s'imputent le résultat. Pour elles, le droit de propriété ne figurait « même pas » dans la liste des droits fondamentaux, et même après la rencontre du président de l'UNPI avec Michel Barnier, commissaire européen chargé du dossier, « rien n'était acquis ». Certes, le droit de propriété comme droit fondamental figure parmi la liste des droits fondamentaux établie par la présidence de la Convention dès janvier 2000<sup>42</sup>, comme le préconisaient les actions de ELO et du GEFI. Mais cette reconnaissance du droit de propriété au niveau européen répond à d'autres invitations, comme celle du groupe d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, créé à l'initiative de la Direction générale V chargée de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, qui préconise, dans son rapport de février 1999, de reprendre les articles 2 à 13 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>43</sup>.

Pour autant, l'importance qu'accordent les défenseurs des propriétaires à l'inscription du droit de propriété dans la Charte est réelle et doit se comprendre en rapport avec la crainte qu'ils ont de voir reconnaître le droit au logement comme droit fondamental. Autrement dit, se qualifier comme droit fondamental c'est aussi disqualifier les autres droits. A cet égard, l'action entreprise au niveau européen, n'est pas sans rapport avec l'opposition éprouvée deux ans auparavant dans le cadre français entre droit de propriété et droit au logement. En effet, pour les représentants des propriétaires, la loi Besson qui affirme le droit au logement et la décision du Conseil constitutionnel qui le reconnaît comme un droit « à valeur constitutionnelle »<sup>44</sup> sont autant de dérives juridiques qu'il convenait de contrer en réaffirmant la valeur fondamentale du droit de propriété. Depuis lors, ils se veulent vigilants. Leur action européenne peut se lire comme l'anticipation au niveau

<sup>42</sup> Note de la présidence, Projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, CHARTE4112/2/00 REV2, 27 janvier 2000, BODY 4, 9 pages.

<sup>43</sup> Commission européenne, Emploi, relations industrielles et affaires sociale, *Affirmation des droits fondamentaux dans l'Union européenne : il est temps d'agir*, Rapport du groupe d'experts en matière de droits fondamentaux, Bruxelles, février 1999, 19 pages. (groupe de 8 experts universitaires présidé par Spiros Simitis.

<sup>44</sup> Cf. Loi n°90-449 du 31 mai 1990 « dite Besson » visant à la mise en œuvre du droit au logement. Décision constitutionnelle du 19 janvier 1995 : « la possibilité de toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle »

européen de problèmes qu'ils ne manquent pas d'imaginer lorsqu'ils constatent que des associations des sans-abris et autres sans droits réclament le droit au logement. Dans les entretiens réalisés, la référence repoussoir au droit au logement est constante :

« Par contre, en matière de logement, vous aviez... l'Abbé Pierre, Emmaus, ATD quart monde.. toutes les associations pour le droit au logement ! Ce qui n'a rien donné finalement parce que le droit au logement n'a pas été inscrit. Bien entendu nous avons travaillé sur l'aspect droit au logement en disant « est-ce qu'on n'est pas en train de confondre deux niveaux de droits ? Est-ce que le droit au logement est un droit fondamental ou simplement un droit dérivé finalement ? » Parce qu'il est évident que si vous parlez du droit au logement comme d'un droit fondamental, imaginez un propriétaire, il n'est plus en mesure de mettre un locataire à la porte même si celui-ci ne paie plus son loyer. C'est ça le droit au logement est un droit fondamental ! Mais les thèses qui ont été publiées sur le droit au logement ont été rejeté, bien que nous ayons, en tout cas à l'UNPI, toute la sympathie qui soit à l'égard du droit au logement. Je crois que le droit au logement n'est pas contesté en tant que tel mais le sacraliser en tant que droit fondamental, est-ce que c'est pas se mettre en porte-à-faux ? »

Dans cette mobilisation pour la défense du droit de propriété contre le droit au logement, ce qui se joue c'est la réaffirmation des « vrais » droits. Aussi, leur succès réside moins dans la seule inscription du droit de propriété dans la Charte des droits fondamentaux que dans la non inscription du droit au logement. Ce dernier, dont la reconnaissance figure dans un rapport du Parlement européen sur les Droits sociaux en Europe<sup>45</sup>, ne sera pas inscrit comme tel dans la Charte. Bien que défendu par le représentant du gouvernement français, Guy Braibant, qui dépose des amendements en ce sens, et par la coalition du Forum européen du logement, l'article 32 de la Charte ne mentionnera que le « droit à (...) une aide au logement ».

On pourrait à juste titre trouver cette action bien formaliste puisque, d'après les commentateurs de cette Charte, « la reconnaissance d'un droit au logement ne crée pas une obligation de fournir un logement à toute personne qui en fait la demande, mais interdit de prendre des mesures qui entraveraient l'accès au logement social »<sup>46</sup>. En d'autres termes, la reconnaissance de ce droit fondamental ne peut avoir pour effet d'étendre les compétences de la Communauté et de l'Union, ainsi que le précise l'article 51 de la Charte<sup>47</sup>. Mais pour les représentants de l'UNPI, l'enjeu est bien réel : en inscrivant le droit de propriété contre le droit au logement, il s'agit d'évincer les défenseurs du droit au logement au profit des défenseurs du droit de propriété.

## II.2. Le droit de propriété comme droit européen : la production juridique d'une norme européenne

Une fois que le principe de la reconnaissance du droit de propriété est admis, il reste à donner un contenu à l'article consacré au droit de propriété. Or, si le caractère universel du droit de propriété semble admis en principe, le consensus est loin d'être évident en ce qui concerne sa définition et ses implications concrètes. Ainsi le représentant de ELO, devenant pour le temps de la mobilisation le porte-parole du GEFI, précise la difficulté de sa tâche qui consiste à dégager un consensus parmi les différents membres du réseau ELO :

<sup>45</sup> Parlement européen, Direction Générale des Etudes, *Droits sociaux fondamentaux en Europe*, document de travail, séries affaires sociales, novembre 1999, 45 pages.

<sup>46</sup> DUTHEIL DE LA ROCHERE (Jacqueline), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir ? », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°437, avril 2000, pp.674-680. (p.678) Notons que l'auteur est membre de la Convention en tant que représentant suppléant du gouvernement français.

<sup>47</sup> Article 51.2 la Charte « ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour la Communauté et pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les traités. »

« Ce n'est pas tout de mettre ça sur un papier. Il faut les confronter, voir si les différents intervenants ou les différents commanditaires contactés sont d'accord avec l'essentiel des idées qu'on a mis dedans et qui sont reprises dans la déclaration ou l'adresse qu'on a faites. Donc ça, c'est une première étape et c'est pas évident ! Parce que si c'était la seule UNPI, il n'y aurait pas de problème, on y arriverait et encore, ça prendrait peut-être un ou deux jours ! Mais quand il faut mettre autour de la table d'accord les Suédois qui ne sont jamais d'accord, les Anglais qui pensent à l'envers de nous, les Latins et les Saxons, c'est presque impossible, il y a de quoi s'arracher les cheveux ! »

Il faut donc produire ce consensus européen de manière à pouvoir présenter à la Convention des propositions véritablement européennes. Dans ce travail, le droit joue, là encore, un rôle important dans le processus d'europanisation du droit de propriété dans la mesure où il permet d'élaborer une norme commune.

Ce processus est rendu possible par l'usage du droit que font les différents représentants des intérêts des propriétaires au cours de leurs négociations. En se plaçant au niveau juridique, on passe outre les situations économiques et sociales nationales très hétérogènes. La recherche d'une définition commune d'un droit de propriété permet de dé-nationaliser le droit de propriété et par conséquent la propriété.. Le raisonnement juridique permet cette montée en généralité depuis des cadres nationaux vers l'élaboration d'un droit européen. De plus, en raisonnant sur le droit de propriété comme droit fondamental, voire comme futur droit constitutionnel européen, on se place au niveau des normes fondamentales tout en s'assurant que les Etats membres conservent leur pouvoir pour réglementer la propriété dans les cadres nationaux à l'intérieur de ces principes communs. Ainsi, la discussion peut s'organiser autour de la recherche de principes communs qui ne se réduisent pas forcément au plus petit dénominateur commun. Si certains craignent un alignement du droit de propriété sur le « moins-disant », les autres au contraire, espèrent beaucoup de cette transposition de droits nationaux.

« D'où évidemment l'angoisse de ces pays là disant "c'est pas parce qu'on fait n'importe quoi dans les pays latins que nous nous allons perdre nos droits" Et c'est pour cela que les Suédois étaient tellement à cran et tellement inquiets qu'on atténue leur niveau de protection en faveur des pays latins ou en tout cas en alignant... (...) D'où un certain égoïsme de ceux qui sont bien et qui n'ont pas envie de partager leur niveau parce qu'ils se disent : "la seule chose qu'on peut faire c'est abaisser notre niveau de protection" et les autres qui disent "si on pouvait se raccrocher à eux ce serait pas mal". »

Pour obtenir un accord européen, le représentant du GEFI fait un véritable travail de droit comparé, ce qui l'oblige non seulement à connaître les différents systèmes juridiques nationaux, mais aussi à essayer de comprendre les revendications des uns ou les blocages des autres :

« C'est difficile de mettre tout le monde d'accord sur un texte, et en plus il faut connaître les réalités diverses de chacun, c'est-à-dire analyser les droits des différents pays. On fait beaucoup de droit comparé ! Parfois on se demande "mais qu'est-ce qu'ils sont en train de me raconter ?". On se dit c'est pas possible ! pourquoi pleurent-ils sur tel article ? On est obligé de rentrer dans la réalité de leur problème. Ça demande un sérieux effort ! »

On peut noter dès à présent à quel point l'usage qu'il fait du droit exprime la conception qu'il a du droit européen comme synthèse de droits nationaux, tout en cherchant à se conformer à la conception européenne en vigueur : celle d'un droit communautaire autonome. On voit ainsi que c'est à travers l'utilisation du droit que se constitue peu à peu l'Europe comme entité supranationale pour les acteurs politiques nationaux comme ce groupe d'intérêt. Sans être encore en mesure de préciser et de distinguer les dispositions juridiques de ces représentants par rapport à d'autres conceptions du droit, on peut rappeler pour l'heure que ce travail de production d'une norme au niveau européen nécessite des compétences juridiques. Ce représentant se dit juriste, comme le président de ELO et comme l'ensemble des interlocuteurs avec qui il a pu travaillé. Les représentants de l'UNPI mettent également en évidence des qualités juridiques qui sont sanctionnées par un titre professionnel (avocat, notaire) ou par des activités professionnelles qui

nécessitent la connaissance et le maniement de règles juridiques (agents immobiliers, administrateurs de biens). Cette compétence juridique permet à l'ensemble de ces représentants de se retrouver sur un terrain commun, même s'il demeure des oppositions fondamentales par exemple entre le droit romain et le droit anglo-saxon, ou encore entre la référence au contrat ou à la loi. Elle leur permet de « faire ce qu'ils savent faire »<sup>48</sup> et ce qu'ils ont l'habitude de faire dans ce travail particulier de défense et de représentation d'intérêt ; à cet égard ils se rapprochent des pratiques des consultants et autres marchands de droit<sup>49</sup> qui contribuent à faire du droit une ressource et du recours à l'expertise juridique un mode d'intervention efficace. Comme le rappelle ce représentant de l'UNPI : « je suis juriste donc j'ai une analyse juridique ». Ils ont ainsi un avantage certain sur les militants des associations du logement qui ne disposent pas des mêmes compétences et se tournent vers d'autres types d'actions comme la manifestation ou l'intervention publique par voie de presse ainsi que le fait régulièrement la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés.

Les compétences spécifiques des défenseurs du droit de propriété rendent plus facile la production d'un accord européen qui se traduit dans l'élaboration de revendications formulées en termes d'amendements à l'article consacré au droit de propriété. L'accord entre représentants européens des propriétaires ruraux et urbains s'établit sur trois points principaux<sup>50</sup> permettant de donner un contenu à ce droit européen de propriété : il s'agit tout d'abord de réaffirmer et de préciser le droit d'utiliser librement le bien et de le tester, ensuite d'assurer des protections juridiques notamment en matière de privation pour cause d'utilité publique et enfin, le cas échéant, d'obtenir une compensation financière « juste et préalable ». Autant de revendications communes qui sont inscrites dans la formulation d'un nouvel article 16 relatif au droit de propriété. Cette cause des propriétaires ainsi formalisée est plaidée par le président de ELO accompagné du porte-parole du GEFI lors de l'audition publique devant la Convention le 27 avril 2000<sup>51</sup>. A l'issue de cette mobilisation à laquelle il a activement participé, ce dernier peut se féliciter avec d'autres représentants de l'UNPI du fait que la propriété est désormais un objet européen :

« La propriété n'est pas un objet de subsidiarité comme on nous l'a toujours dit, parce qu'on fond, quand j'ai commencé on me disait toujours "pourquoi parlez-vous de propriété ? la propriété est un objet appréhendé par le biais de la subsidiarité" et aujourd'hui il n'est plus considéré comme tel. Bien entendu, on dit toujours que les Etats membres, en raison du principe de subsidiarité, ont la possibilité de réguler la propriété, mais le législateur européen, les responsables européens ont compris que lorsqu'ils touchaient à la propriété, il y a des effets et que ce problème ne se règle pas par la subsidiarité. Ça c'est un changement de philosophie, un changement d'orientation tout à fait important. »

Ainsi, la Charte permet de combler deux manques nécessaires au passage à l'Europe pour un groupe comme l'UNPI. D'une part l'absence de prise en compte de la question de la propriété et des propriétaires par les autorités publiques européennes. En ce sens elle constitue une opportunité de mise sur l'agenda européen de cette question à travers celle de la reconnaissance du droit de propriété comme droit fondamental européen. D'autre part la possibilité de définir au niveau européen un droit de propriété et par conséquent de permettre une organisation européenne de la

<sup>48</sup> Pour reprendre une formule et une belle analyse d'Eric AGRIKOLIANSKY sur la militants de la Ligue des Droits de l'Homme. cf. *La ligue des droits de l'homme (1947-1990). Pérennisation et transformations d'une entreprise de défense des causes civiques*, Paris, IEP, Thèse pour le doctorat de science politique, janvier 1997.

<sup>49</sup> DEZALAY (Yves), « Juristes purs et marchands de droit », *Politix*, n°10/11, 1990, pp.70-92 ; DEZALAY (Yves), *Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Paris, Fayard, 1992.

<sup>50</sup> Contribution by European Association of Real-Estate Owners (GEFI) and the European Landowner's Organisation (ELO), *Article 16 : Right to Ownership*, CHARTE 4190/00, 27 mars 2000, CONTRIB73, 6 pages.

<sup>51</sup> European Landowner Organisation, *Presentation by Johan Nordenfalk at the Public Hearing Regarding the Charter of Fundamental Human Rights*, April 27, 2000, 3 pages.

défense et de la représentation des intérêts des propriétaires. On a ainsi à la fois une juridicisation de l'intérêt défendue et une européanisation de cette revendication juridique.

### **III. Faire de la politique en Europe**

Si la mobilisation autour de la Charte a permis aux représentants de l'UNPI d'accéder au niveau européen d'intervention et de faire que désormais la propriété soit un objet européen, il leur reste cependant à s'y inscrire durablement et à s'y positionner de manière à faire valoir les intérêts de la propriété immobilière. Pour rendre compte de cette entrée et de ce positionnement dans le jeu politique européen, il faut revenir sur le mode de constitution et de fonctionnement juridique de cet espace européen, que G.Majone qualifie « d'Etat régulateur »<sup>52</sup>. Dans ce cadre, les ressources juridiques sont valorisées pour faire de la politique et faire de la politique est perçue comme une activité d'élaboration des normes juridiques. On comprend alors qu'en ce qui concerne d'élaboration d'une politique européenne du logement, les représentants des propriétaires puissent prétendre à y participer et à imposer leur définition de ce que doit être la « bonne » politique immobilière en Europe.

#### **III.1. Investir un espace juridique**

C'est dans les caractéristiques générales de cet espace européen de représentation qu'il faut chercher les conditions d'une inscription durable d'un groupe d'intérêt comme l'UNPI. A cet égard, le premier élément à prendre en compte est la nature juridique de l'espace européen, renforcée par le traité d'Amsterdam qui contribue à une certaine « consolidation de l'Etat de droit européen »<sup>53</sup>. Si cette caractéristique permet de comprendre en partie la valorisation du registre juridique d'action, il faut ajouter la relative ouverture de l'espace européen aux différents groupes d'intérêt qui fait de l'expertise un mode privilégié d'accès aux autorités publiques.

La qualification juridique de l'espace européen se retrouve constamment dans les discours des représentants des groupements de propriétaires, qui reprennent à leur compte une perception plus générale de l'Europe tenu par nombre de représentants européens. Ils peuvent de cette manière à la fois justifier leur intervention au niveau européen et insister sur leur rôle dans la construction européenne. Le droit de propriété comme élément constitutif de la Charte, pouvant donner lieu au préambule d'une future constitution européenne, participe de la construction (juridique) de l'Union européenne. Ainsi, le président de l'UNPI, dans un éditorial intitulé « l'Europe au cœur de nos préoccupations », s'adresse à ses adhérents et partenaires :

« Ce texte [la Charte] est d'une importance capitale, puisqu'il va devenir en quelque sorte la déclaration des "droits" de tous les européens, et que cette déclaration constituera le socle du droit communautaire. Il était donc indispensable que nous nous mobilisions pour que le droit de propriété qui, en France, est un droit "inviolable et sacré", comme l'ont écrit les rédacteurs de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soit reconnu de manière incontestable, au niveau européen. (...)

En proposant ainsi aux rédacteurs de la charte européenne un texte équilibré et juste, nous contribuons à la réalisation d'un cadre juridique unanimement respecté. Un beau défi pour l'Europe ! »<sup>54</sup>

<sup>52</sup> MAJONE (Giandomenico), *La communauté Européenne : un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 1996.

<sup>53</sup> Cf. BRIBOSIA (Emmanuelle), WEYEMBERGH (Anne), « La consolidation de l'Etat de droit européen », in TELO (Mario), MAGNETTE (Paul), dir., *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, éditions Complexe, 1998, pp.69-88.

<sup>54</sup> Editorial du président de l'UNPI Gildas de KERHALIC dans les colonnes de la revue de l'UNPI *l'Information Immobilière*, août 2000.



Ces différents discours, que l'on retrouve chez les membres de la Convention<sup>55</sup>, expriment une même croyance dans la force du droit, en raison des propriétés sociologiques de leurs auteurs, et une même croyance dans l'importance de celui-ci au niveau européen pour régler le fonctionnement de cet espace politique. Par conséquent, ils contribuent à faire de la ressource juridique une ressource essentielle pour pouvoir accéder et participer à cet espace politique européen, c'est-à-dire une ressource pertinente pour faire de la politique européenne. La valorisation par les représentants de ELO et de l'UNPI des « qualités juridiques » de leurs interlocuteurs participent de cette reconnaissance du droit comme compétence politique :

« Parce qu'une Convention.. ce sont des techniciens, des experts, des gens de très hauts niveaux qui parviennent à produire un travail de qualité. Et il faut se rendre compte... et ça a complètement échappé, mais dans le cadre de la Charte, nous avons affaire à des gens de toute première qualité. Regardez, le président était Roman Herzog, il était président du Conseil constitutionnel en Allemagne il a été président de l'Etat Allemand, c'est pas n'importe qui ! Quand on voit tous les gens qui étaient autour ou dans la salle c'était pas des politiciens de seconde zone. Ce qu'on voit en tout cas dans certains pays c'est que les politiciens qui sont envoyés en Europe ne sont pas toujours des gens très... très percutants ou de grande notoriété. A la Convention, on a eu la chance d'avoir dans l'ensemble des politiciens de premier ordre, il y avait de nombreux ancien Premier ministre ou même d'anciens chefs d'Etat qui étaient membres, ou des professeurs de droit d'université de très grande réputation. C'est peut-être un peu passé inaperçu mais les 64 étaient des gens qui étaient tout sauf des manchots, c'était des gens très compétents. »

Aussi, faire de la politique et même, selon eux, de la « bonne politique » doit s'évaluer à l'aune des compétences juridiques. C'est ainsi que les parlementaires européens Catherine Lalumière et Olivier Duhamel, qui ont tenu une position « raisonnable en matière de défense du droit de propriété », sont reconnus, « bien que socialistes », comme des personnes « ayant pris la position qui s'imposait en toute logique juridique ». Et on peut faire l'hypothèse que cette appréciation des représentants européens correspond à l'appréciation qu'ils pourraient ou voudraient légitimement recevoir. Ceci n'échappent pas aux représentants moins dotés juridiquement, comme les défenseurs du logement social ou, dans un autre domaine, les représentants syndicaux, qui se sentent exclus de cet espace politique et qui tentent d'en contester la valeur et la légitimité en fustigeant les « belles constructions juridiques complètement abstraites et déconnectées de la réalité sociale du législateur européen ». Dans cette valorisation du droit comme seul mode d'intervention légitime dans l'espace européen se joue non seulement la disqualification d'autres modes d'intervention mais aussi la clôture de cet espace. Celui-ci serait ainsi réservé aux seuls groupes ayant « vraiment quelque chose à dire » et qui le diraient de « manière professionnelle et sérieuse », pour reprendre les propos du représentant de ELO. Autrement dit, le droit permettrait de sélectionner les représentants qui feraient des propositions raisonnables et conséquentes et d'éliminer les projets utopiques et irresponsables de leurs adversaires. C'est ce qu'exprime ce dirigeant de l'UNPI lorsque qualifiant les défenseurs du droit au logement de « lobby », il les traite de « poètes... de gens [qui] ont le cœur sur la main mais [qui] ne sont pas très réalistes ». Par opposition, un groupe d'intérêt comme l'UNPI, qui a développé une activité de type juridique, apparaît comme plus légitime à intervenir et se trouve objectivement dans une position plus favorable pour se conformer aux exigences de fonctionnement de cet espace européen. En effet, l'expertise y joue en effet un rôle important et les sollicitations en direction de ce qui est appelé la société civile sont relativement développées. Dans ce cadre, il faut noter l'importance de l'ouverture de l'espace politique européen aux groupes d'intérêt, qu'observateurs et représentants de groupes peuvent constater et qu'ils justifient sur le mode d'un besoin d'information et de légitimation :

<sup>55</sup> Cf. *Regard sur l'actualité*, n° spécial « la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », n°264, août 2000 ; DUTHEIL DE LA ROCHERE (Jacqueline), « La convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°437, avril 2000, pp. 223-227.

« Ils ont besoin de la société civile, ils ont besoin de l'expertise ! S'ils n'entendent pas, s'ils n'écoutent pas ce que la société civile a à leur dire, ils ne peuvent pas prendre de décision ! C'est quand même très difficile pour eux puisqu'ils ont affaire à quinze pays différents qui ne sont même pas d'accord entre eux ! »

Cette ouverture aux groupes leur confère une place et un rôle, sinon dans l'élaboration des politiques publiques, du moins dans le fonctionnement du système politique. Néanmoins, cette place et ce rôle ne sont pas donnés à tous les groupes, contrairement à une vision pluraliste naïve. Ils se conquièrent à travers le développement d'activités spécifiques qui correspondent aux attentes et aux sollicitations des autorités publiques. Autrement dit, les groupes qui ont développé des structures permanentes dans lesquelles un personnel spécialisé fait un travail d'expert peuvent avoir un accès privilégié à l'espace politique. De plus, cet accès aux institutions européennes signifie pour eux une certaine reconnaissance de la valeur de leur activité et par conséquent une légitimation de leur présence au sein de l'espace européen. Ainsi, les représentants ne manquent jamais de rappeler les sollicitations dont ils font l'objet, comme ce porte-parole européen qui met en valeur sa capacité de réponse « rapide et professionnelle » sur des questions qui débordent le strict cadre de la représentation de la propriété rurale :

« Ils sont très demandeurs ! (...) et on est **constamment** contacté par eux sur des nouveaux chantiers où ils nous demandent de leur transmettre un papier, une note de réflexion sur tel ou tel sujet, en nous disant "voilà...". Par exemple, j'ai reçu cette semaine-ci une demande, et c'est très important, une demande sur le thème suivant "comment améliorer la justiciabilité au niveau européen ?" C'est un sujet vaste ! (...) Nous avons des demandes sur des thèmes extrêmement différents. Sur la convention paysage, sur la construction des bâtiments en zone de montagne... Donc ce n'est pas seulement du bâti... ça peut être tout autre chose que du bâti. Et c'est constant ! il **faud** répondre ! Mais je crois qu'il est important d'avoir une représentation à Bruxelles qui soit capable de donner une réponse rapide, professionnelle et qui soit **bien en phase** avec sa demande. (...) Une grande partie du travail est à la demande des représentants de l'Union européenne, que ce soit la Commission, que ce soit le Parlement... les Cours moins, mais l'administration est très demanderesse. »

Ainsi, les groupes qui sont capables de répondre à ces sollicitations acquièrent un droit de cité et un rôle politique dans l'espace européen. Face à ce processus de sélection des capacités d'expertise juridique, l'UNPI apparaît relativement bien dotée pour se qualifier comme groupe d'intérêt européen. Ses dirigeants peuvent légitimement envisager une présence européenne qui se justifie dans un premier temps par leur capacité à faire entendre leur voix au niveau européen tout en se conformant aux pratiques européennes de représentation des intérêts. C'est ce que rappelle ce dirigeant de l'UNPI chargé depuis un an des « relations européennes » au sein de la fédération :

« C'est tout à fait nouveau comme démarche. On n'a pas cette démarche dans les pays d'Europe puisque les procédures institutionnelles sont tout à fait différentes. Avec cette création de l'Europe où toutes les idées sont reçues et même sollicitées, on invente en fait un nouveau métier en Europe. »

Malgré la nouveauté, ils sont prêts et peuvent se mettre en quête de moyens financiers et humains de manière à assurer une représentation permanente de l'UNPI à Bruxelles et à lui permettre de participer activement à l'espace européen de la représentation des intérêts.

Mais pour que l'UNPI, en tant que représentant des propriétaires immobiliers, existe dans l'espace européen, il ne lui suffit pas de participer à la représentation européenne des intérêts, encore faut-il qu'elle investisse un espace spécifique auquel et par lequel elle sera identifiée.

### III.2. Définir une norme d'action publique européenne

Pour investir un espace spécifique dans lequel les intérêts des propriétaires urbains pourraient s'inscrire, sur le modèle d'un secteur de la propriété immobilière constitué dans le cadre national français, il leur faut constituer ce qui n'existe pas encore à leurs yeux, un « espace européen de la propriété immobilière »<sup>56</sup>, c'est-à-dire un espace dans lequel ses représentants pourront défendre et faire valoir un rôle économique et social de la propriété. C'est au cours de la mobilisation autour de la Charte que cet objectif s'élabore et se précise, notamment sous l'effet de la concurrence avec le réseau européen du logement social.

Dans cette configuration concurrentielle, on voit s'affronter et se reconstituer deux coalitions européennes *du* logement : l'une qui se forme autour de l'UNPI et qui revendique une conception libérale de la politique du logement organisée autour du marché, l'autre rassemblant les acteurs du logement social et faisant de l'intervention publique la condition du logement de tous. Ce qui se joue dans cette opposition c'est la revendication d'une définition de la politique du logement qui est portée par l'UNPI. En effet, dans la contribution générale du GEFI adressée aux membres de la Convention, à partir de l'affirmation du droit de propriété, différents arguments sont développés de manière à proposer une « autre politique du logement »<sup>57</sup>. Reprenant les conclusions d'économistes français spécialistes de l'immobilier<sup>58</sup> qui travaillent régulièrement en collaboration avec l'UNPI lors de journées d'étude<sup>59</sup>, le texte développe un argumentaire économique prenant appui sur la comparaison des différentes voies européennes d'action publiques pour répondre au besoin de logements de l'après-guerre. Au-delà des différences constatées, l'exposé comparatif met en évidence les caractéristiques communes du secteur locatif et du secteur de l'accession à la propriété à la fin des années 1960. Ceci permet de comprendre les différents changements d'orientation à l'issue de la crise de 1973/74 et la convergence européenne d'un « retour vers le marché » où, « après avoir réglementé pendant un quart de siècle, les pouvoirs publics 'redécouvrent' les avantages d'un système libéral où l'initiative privée a toute sa place »<sup>60</sup>. A partir de là, sont réaffirmés la place et le rôle de la propriété immobilière dans la politique du logement définie non plus comme une action publique visant à assurer l'accès de tous à un logement, mais comme la contribution d'acteurs privés et publics pour assurer un ou des marchés du « service du logement ». C'est dans cette perspective que s'inscrit l'action menée pour la défense du droit de propriété dans la Charte européenne, comme le rappelle ce représentant de l'UNPI en se positionnant contre les conceptions des défenseurs du droit au logement :

« Arriver en disant "attention, attention, le droit de propriété ça existe et ça peut rendre service pour loger tout le monde" c'est des choses qui leur échappent ! On n'est plus dans ce contexte ! Et tous à se plaindre qu'il n'y a plus assez d'argent dans les caisses publiques pour développer les constructions de logement public. Tous les pays sont dans l'impasse ! Il n'y a plus d'argent, l'impôt ne peut plus être augmenté, son poids est tellement élevé qu'il ne peut plus être augmenté. On a un vrai problème de logement des exclus, n'est-ce pas ?... et la seule réponse qu'ils avaient tous c'était : on construit des bâtiments publics avec de l'argent public, à la limite pour les mettre à disposition presque gratuitement à ces gens (...) Et nous, on dit : non il y a une autre réponse c'est la propriété privée, on peut organiser des investissements pour construire des logements. (...) Laissez au propriétaire qui investit la ressource locative, faites l'impasse sur l'impôt et là, vous aurez là des loyers assez bas pour reloger tout le monde. S'il faut en plus faire des aides pour le logement... (...) notre raisonnement, notre discours public à l'UNPI c'est de dire "l'aide au

<sup>56</sup> Contribution du Groupement Européen des Fédérations intervenant dans l'Immobilier (GEFI), Projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, CHARTE 4168/00, 16 mars 2000, CONTRIB52, p.5

<sup>57</sup> Ibid., p.13

<sup>58</sup> On peut citer le professeur des universités Michel Mouillard, le responsable des études du Crédit Foncier de France Claude Taffin, ancien administrateur à l'INSEE et conseil technique de différents ministres du Logement de gouvernements de droite, Bernard Coloos expert à la fédération française du Bâtiment, André Babeau directeur du Centre de recherche sur l'Épargne.

<sup>59</sup> cf. Union Nationale de la Propriété Immobilière, *Le logement en 2100. Rêves et réalités*, Actes de la Journée de la Propriété Immobilière, Paris, CNIT La Défense, 17 mai 2000, multigr., 132 pages.

<sup>60</sup> Ibid. (p.14) repris dans la contribution du GEFI, *art. cité*.

logement oui, mais l'aide à la personne" on aide les personnes une par une qui ont besoin du concours financier, de la solidarité nationale pour pouvoir payer un loyer, c'est ça que l'on souhaite, et que l'aide au logement ne soit plus l'aide à la pierre qui est l'aide au logement public, avec des fonds publics. »

Ce discours, dans lequel on retrouve les termes d'un débat mené en France à la fin des années 1970 lors de la réforme de l'aide à la pierre<sup>61</sup>, vise à affirmer la conception libérale de la politique du logement au niveau européen contre la conception apparemment en vigueur actuellement parmi ceux qui réfléchissent à une politique du logement en Europe, sous l'impulsion des « presque treize sur quinze gouvernements socialo-communiste ». Dans cette conception libérale du logement est réaffirmée la nature marchande du logement, comme bien (accession) ou comme service (location) qui s'échange entre des producteurs (bailleurs, propriétaires) et des consommateurs (locataires, accédants). En tant qu'agent économique, le propriétaire a un rôle à jouer et la propriété une place dans le secteur du logement. Et c'est bien cette définition de la politique du logement qui est réaffirmée dans la défense du droit de propriété, comme l'exprime ce représentant de l'UNPI : « Je crois que le droit de propriété reste l'élément central d'une **bonne** politique du logement. En tout cas, elle doit le redevenir en dehors des politiques publiques de construction et de logement sociaux. »

Mais cette conception de ce que doit être la politique européenne du logement ne peut exister et avoir quelque chance d'être pris en considération que si l'UNPI trouve des alliés parmi les autres acteurs du logement. La mobilisation autour de la Charte leur permet ainsi de se constituer un réseau de relations européennes contribuant à redéfinir l'espace de la représentation des intérêts du logement. Si l'europanisation de la politique publique de logement, entendue comme un processus d'élaboration de normes d'action publique au niveau européen, s'appuie certes sur des contenus (éléments de convergence entre pays européens et conceptions de cette politique), elle ne se conçoit pas sans acteurs qui portent et font exister ces normes.

Alors qu'au début de la mobilisation au sujet de la Charte, l'UNPI est isolée et est relativement contrainte de s'associer à l'action de ELO, peu à peu elle constate que d'autres organisations entrent dans la consultation et prennent position sur l'article consacré au droit de propriété. Bien que tardives, comme celle de l'UIPI le jour de la clôture de la consultation<sup>62</sup>, ces contributions sont de nature à donner raison aux représentants de l'UNPI sur la pertinence de leur intervention et sur la justesse de leur analyse concernant l'importance d'une reconnaissance d'un droit de propriété. Outre le soutien des fédérations françaises (au sein du GEFI) qui restent en retrait de l'action mais soutiennent financièrement et moralement l'intervention, l'UNPI est rejointe par les fédérations espagnoles et portugaises des propriétaires. Parmi les autres représentants d'intérêts, des organisations européennes comme l'Union européenne des Constructeurs-Promoteurs et la fédération des géomètres experts (Chartered Surveyors) se rangent du côté de la défense du droit de propriété et reprennent les principales revendications du GEFI. La prise de position de ces deux organisations européennes, qui sont les deux seuls représentants du secteur privé au sein du Forum européen du logement, contribue à renforcer tant la dimension juridique des intérêts défendus par l'UNPI que leur dimension économique : après avoir rappelé « l'universalité du droit de propriété » qui « constitue le fondement des sociétés démocratiques » et mis en avant que « la forte aspiration sociale à la propriété de plus grand nombre des membres de l'Union joue un rôle moteur dans l'activité économique et dans le progrès social ».

---

<sup>61</sup> BOURDIEU (Pierre), CHRISTIN (Rosine), « Le champ administratif et la production de la politique du logement », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81/82, mars 1990.

<sup>62</sup> Contribution de l'Union Internationale de la Propriété Immobilière, Projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, CHARTE 4438/00, 1<sup>er</sup> septembre 2000, CONTRIB292, 3 pages.

« l'UEPC affirme que toute atteinte à ce droit ou à son usage doit être fondée sur une disposition légale et ouvrira le droit à une juste et préalable indemnité. Elle estime qu'une taxation abusive doit être considérée comme une atteinte au droit de propriété. »<sup>63</sup>

Si les dirigeants de l'UNPI s'étonnent que « beaucoup de fédérations n'ont pas été demanderesse d'être partie liée à la cause », progressivement, l'UNPI peut compter sur de nouveaux alliés pour faire valoir la dimension économique du logement et par conséquent le rôle que joue la propriété immobilière dans une politique publique du logement. L'action entreprise autour de la défense du droit de propriété donne lieu à la constitution d'une coalition qui se structure autour de l'UNPI et de sa conception de la propriété dans la politique du logement. Cette coalition de cause qui s'oppose à celle formée par les représentants du logement social regroupés au sein du Forum européen du Logement est de nature à redéfinir l'espace naissant du logement (social) en un espace de la propriété immobilière.

Dans cette européanisation des intérêts des propriétaires, ce qui se joue c'est à la fois une reformulation des enjeux du logement et la recomposition de réseaux d'acteurs. Cette double transformation contribue à la redéfinition d'un espace européen de la politique du logement, offrant ainsi à l'UNPI la possibilité de s'y inscrire et de tenter de s'y faire reconnaître comme acteur du domaine du logement européen.

\*\*\*

Le droit est donc bien un registre d'européanisation d'un groupe d'intérêt comme l'UNPI dont les représentants, disposant de compétences juridiques et partageant avec les représentants européens la croyance en la force politique du droit, mettent en forme, mettent en voix et mettent en scène le groupe et l'intérêt des propriétaires<sup>64</sup>. Comme mode de formalisation d'un intérêt il leur permet d'intervenir au niveau européen et de faire reconnaître leurs revendications en matière de propriété à ce niveau. Comme mode d'action il leur permet de participer au fonctionnement de l'espace politique européen et de se positionner comme acteur d'un espace européen d'action publique du logement. C'est ce travail juridique qui se traduit au niveau européen par une redéfinition des intérêts en présence et une recomposition des réseaux d'acteurs. On comprend alors que ce qui se joue dans ce processus juridique d'européanisation soit non seulement la constitution d'un espace politique d'action et de représentation au niveau européen mais aussi la définition du droit européen devant régler le fonctionnement de cet espace. Comme on a pu l'esquisser, tous les acteurs ne mettent pas en œuvre la même conception de ce qu'est le droit européen (droit communautaire, droit comparé) et n'utilisent pas le droit aux mêmes fins (le droit comme garant de l'ordre social et politique, le droit comme élément de transformation de celui-ci). Avec l'adoption de la Charte comme potentiel préambule d'une future constitution européenne, la production de l'Europe comme espace juridique autonome se poursuit, imposant aux groupes d'intérêt de l'espace l'adoption d'une conception communautaire du droit. On le voit, la nature juridique de l'espace européen n'est pas fixée une fois pour toute ; elle est un enjeu constant des actions politiques au niveau européen contribuant à faire l'Europe et à dire quelle elle doit être. C'est pourquoi « interpréter l'Europe », comme l'invitaient à le faire Ch. Lequesne et A. Smith dans un article programmatique<sup>65</sup>, ne peut se faire que de manière empirique en tentant d'articuler les pratiques européennes des acteurs avec leurs représentations de la politique.

<sup>63</sup> Contribution de l'Union Européenne des Promoteurs Constructeur (UEPC), Projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, CHARTE4485/00, 26 septembre 2000, CONTRIB336, 1 page.

<sup>64</sup> Pour reprendre la formule et le cadre d'analyse de OFFERLE (Michel), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, coll. « clefs », 1994.

<sup>65</sup> Cf. LEQUESNE (Christian) SMITH (Andy), « Interpréter l'Europe : éléments pour une relance théorique », *Culture et conflits*, n° spécial « Interpréter l'Europe », 1997, pp.171-180.

## ANNEXE

Composition du **Forum européen du logement** (European Housing Forum, EHF) qui se présente aux membres de la Convention comme regroupant les « fédérations européennes les plus représentatives dans le domaine du logement :

CECODHAS : Comité Européen de Coordination de l'Habitat et de l'Action Social

COFACE-Commission habitat : Confédération des Organisations Familiales de la Communauté européenne

ENHR : Réseau Européen de Recherche sur le Logement

EOSH : Observatoire Européen du Logement Social

ECSH : société européenne des Chartered Surveyors (géomètres experts)

EUROCITIES : réseau européen des grandes villes européennes

FEANTSA : Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri

IUT : Union Internationale des Locataires

RHF : Réseau Habitat et francophonie

UEP : Union Européenne des Promoteurs Constructeurs »

Composition du **Groupement Européen des Fédérations intervenant dans l'Immobilier (GEFI)**

(d'après les statuts déposés le 5 septembre 2000) :

SNPI : syndicat national des Professionnels de l'Immobilier

FSIF : Fédération des Sociétés Immobilières Françaises

FNPC : Fédération Nationale des Promoteurs Constructeur

FFB : Fédération Française du Bâtiment

CNAB : Fédération Nationale des Administrateurs de Biens

FNAIM : Fédération Nationale des Agents Immobiliers

CNCPI : Compagnie Nationale des Conseils en Copropriété

ACMIL : Association de Coordination des Moyens d'Intervention pour le Logement

CICF : Chambre des Ingénieurs Conseils de France

SNRT : Syndicat National des résidences de tourisme

SNAL : Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs

UCI : Union des Constructeurs Immobiliers

UNPI : Union Nationale de la Propriété Immobilière

ELO : European Landowner Organization