



HAL
open science

L'effectivité du droit au logement en France

Asimina Tsalpatourou

► **To cite this version:**

Asimina Tsalpatourou. L'effectivité du droit au logement en France. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2020. Français. NNT : 2020PA01D013 . tel-04019163

HAL Id: tel-04019163

<https://theses.hal.science/tel-04019163v1>

Submitted on 8 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ecole de Droit de la Sorbonne

Thèse pour l'obtention du titre de Docteur en Droit

Présentée et soutenue publiquement le 3 juillet 2020 par Asimina TSALPATOUROU

L'effectivité du droit au logement en France



Directeur de thèse

- M. Bertrand MATHIEU
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Conseiller d'Etat en service extraordinaire

Membres du jury

- M. Jean-Claude DRIANT
Professeur à l'Ecole d'urbanisme de Paris, Université Paris-Est Créteil
- M. Pierre de MONTALIVET (rapporteur)
Professeur à l'Université Paris-Est Créteil
- Mme Diane ROMAN
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- M. Serge SLAMA (rapporteur)
Professeur à l'Université Grenoble Alpes

Ecole de Droit de la Sorbonne

Thèse pour l'obtention du titre de Docteur en Droit

Présentée et soutenue publiquement le 3 juillet 2020 par Asimina TSALPATOUROU

L'effectivité du droit au logement en France



Directeur de thèse

- M. Bertrand MATHIEU
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Conseiller d'Etat en service extraordinaire

Membres du jury

- M. Jean Claude DRIANT
Professeur à l'Ecole d'urbanisme de Paris, Université Paris-Est Créteil
- M. Pierre de MONTALIVET (rapporteur)
Professeur à l'Université Paris-Est Créteil
- Mme Diane ROMAN
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- M. Serge SLAMA (rapporteur)
Professeur à l'Université Grenoble Alpes

Avertissement

L'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Résumé

L'effectivité du droit au logement en France

La présente thèse porte sur l'effectivité du droit au logement, tel qu'il est conçu en droit français et sous la lumière du droit européen et international.

La garantie de l'effectivité du droit au logement émerge en droit français depuis plusieurs décennies, ce qui témoigne le renforcement de sa portée juridique et sa reconnaissance progressive en tant que droit fondamental.

L'étude du droit positif démontre que le droit au logement est destiné à être effectif grâce à ses multiples consécration juridiques ainsi qu'au cadre juridique abondant et pointilleux le mettant en œuvre.

Cependant, l'effectivité du droit au logement se heurte à de nombreux obstacles, liés aussi bien à l'identification de ses contours (son contenu et ses bénéficiaires) et ses débiteurs qu'à sa nature sociale dépendant du contexte socio-économique et des moyens matériels et juridiques dédiés. L'effectivité du droit au logement est ainsi souvent compromise ou remise en cause, ce qui révèle un problème en matière de qualité et d'articulation des règles juridiques relatives mais aussi un désengagement de la part des pouvoirs publics au profit d'une logique assistancielle.

Afin de garantir le droit au logement, sa consécration juridique unique et solide, son adaptation aux évolutions socio-économiques ainsi que sa garantie par les pouvoirs publics en tant que droit fondamental sont indispensables.

Mots clés

Droit au logement, droit fondamental, droit effectif, droit universel, « DALO », dignité humaine, logement social, rapports locatifs.

Abstract

The effectiveness of the right to housing in French law

This thesis focuses on the effectiveness of the right to housing in French law, in the light of European and international law.

The effectiveness of the right to housing has been an important issue in French law since several decades, which has strengthened its legal scope and has shown an acknowledgement of this fundamental right.

The study of positive law shows that the right to housing is intended for being effective thanks to its multiple legal consecrations as well as its implementation thanks to an abundant and meticulous legal framework.

However, the effectiveness of the right to housing comes up against many obstacles, linked both to the identification of its perimeter (its content and people who are entitled to this right) and its guarantors and its social nature depending on the socio-economic context and the material and legal means.

The effectiveness of the right to housing is thus often compromised or reconsidered. That reveals quality and structure problems of the legal framework but also a lack of engagement on the behalf of the state and local authorities, who limit their responsibility to strict assistance.

The unique and solid legal consecration of the right to housing as a fundamental right, the respect of socio-economic developments and the responsibility of the state are necessary in order to fully assure the effectiveness of this right.

Keywords

Right to housing, fundamental right, effective right, universal right, « DALO », human dignity, public housing, tenancy law.

Remerciements

Je tiens avant tout à exprimer ma profonde gratitude à mon directeur de thèse, le Professeur Bertrand MATHIEU, pour sa confiance, son soutien et ses conseils tout au long de la réalisation de ma thèse. Je suis particulièrement reconnaissante à Madame Perrine PREUVOT, à Madame Fanny CORNETTE et à Monsieur Timour ABO EL EINEIN pour leur relecture et leurs observations constructives et précieuses pour l'aboutissement de ce travail.

Je tiens à remercier Monsieur Jean Philippe BROUANT, le Professeur Etienne FATOME, le Professeur Norbert FOULQUIER, la Professeur Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, le Professeur Jean-Claude DRIANT, le Professeur Pierre de MONTALIVET, le Professeur Sergio NASARRE-AZNAR, le Professeur Martin GALLIE, Madame Natalie BOCCADORO, Madame Emilie DEBAETS et Madame Laurence GAY pour leur soutien et nos échanges enrichissants dans le cadre de la réalisation de ma thèse. Je remercie également les membres du CRDC, du SERDEAUT, du CREDOF et du ENHR pour leur accueil chaleureux, les échanges intellectuels passionnants et les travaux stimulants que nous avons menés ensemble.

Mes remerciements également aux membres de jury pour l'intérêt qu'ils portent à mon travail et pour avoir accepté de s'investir dans cette démarche.

Je souhaite exprimer mon infinie reconnaissance à mes collègues de L'Union sociale pour l'habitat, de l'Université Paris-Est Créteil, de l'Université Paris-Ouest Nanterre et de la Fondation Abbé Pierre pour leurs encouragements, nos riches discussions, notre temps de partage et nos projets inspirants, grâce auxquels cette recherche a porté ses fruits. Une pensée particulière pour les personnes ayant des difficultés à faire valoir leur droit au logement que j'ai eu l'occasion de conseiller dans le cadre de leur combat, ce qui a donné un sens à mon travail.

Mes remerciements les plus chaleureux à ma famille et mes proches pour leur présence constante et inconditionnelle et leurs encouragements tout au long de la période de préparation de ma thèse.

Sommaire

PARTIE I – L’EFFECTIVITE DU DROIT AU LOGEMENT LIEE A SA CONSECRATION JURIDIQUE

Titre 1 - Le droit au logement, un droit fondamental destiné à être effectif

Chapitre 1/ L’effectivité du droit au logement liée à sa fundamentalité substantielle

Chapitre 2/ L’effectivité du droit au logement liée à sa consécration juridique en tant que droit fondamental

Titre 2 - L’effectivité du droit au logement par la définition de son objet et la détermination de son champ d’application

Chapitre 1/ Les contours flous du contenu du droit au logement

Chapitre 2/ L’identification difficile des bénéficiaires du droit au logement

PARTIE II – L’EFFECTIVITE DU DROIT AU LOGEMENT GARANTIE PAR SA MISE EN ŒUVRE

Titre 1 - Le renforcement de l’effectivité du droit au logement à travers sa réalisation

Chapitre 1/ Le renforcement de l’effectivité du droit au logement par l’encadrement des rapports locatifs de droit privé

Chapitre 2/ L’effectivité du droit au logement par le biais du service public du logement social

Chapitre 3/ Le renforcement de l’effectivité du droit au logement à travers les exigences relevant de l’ordre public

Titre 2 - La responsabilité de la garantie de l’effectivité du droit au logement

Chapitre 1/ Les garants du droit au logement

Chapitre 2/ L’Etat, débiteur du droit au logement

Chapitre 3/ Une effectivité renforcée par l’intervention de nouveaux acteurs

Liste des principales abréviations

AJCT : Actualité Juridique Collectivités Territoriales (revue)
AJDA : Actualité juridique – Droit administratif (revue)
AJDI : L'actualité juridique, droit immobilier (revue)
APD : Archives de Philosophie du Droit (revue)
C. cass. : Cour de cassation
CA : Cour d'appel
CAA : Cour administrative d'appel
CAF : Caisse d'allocations familiales
CASF : Code de l'action sociale et des familles
Cass. Civ. : Cour de cassation, chambre civile
Cass. Crim. : Cour de cassation, chambre pénale
CC : Conseil constitutionnel
CCH : Code de la construction et de l'habitation
CE : Conseil d'État
CEDH/Cour EDH : Cour européenne des droits de l'homme
CEDS : Comité européen des droits sociaux
CGI : Code général des impôts
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne
CLCV : Consommation, logement, Cadre de Vie

Coll. : collection(s)
COM : Commission européenne
Convention EDH : Convention européenne des droits de l'homme
Cour EDH : Cour européenne des droits de l'homme
D. : Recueil Dalloz (revue)
DALO : Droit au logement opposable
Dr. et proc. : droit et procédures (revue)
Dr. soc. : Droit social (revue)
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.
FAP : Fondation Abbé Pierre
FEANTSA : Fédération européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri
FSL : Fonds de solidarité pour le logement.
GRIDAUH : Groupement de recherche sur les institutions et de droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
HLM : Habitation à Loyer Modéré
HS : hors-série
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
J. T. : Journal des tribunaux
JCP A : La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales (revue)
JCP G : Semaine Juridique (édition générale) (revue)
OLAP : Observatoire des Loyers de l'Agglomération parisienne

ONPES : Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
Par. : paragraphe
PDALHPD : Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PLU : Plan local d'urbanisme
PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal
PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture
RBDI : Revue belge de droit international
RDI : Revue de droit immobilier
RDLF : Revue des droits et libertés fondamentaux
RDP : Revue du droit public
RDSS : Revue de droit sanitaire et social
RDT : Revue de droit du travail
Rec. : Recommandation
RFDA : Revue française de droit administratif
RFDC : Revue française de droit constitutionnel
RIDC : Revue internationale de droit comparé
RRJ : Revue de la Recherche Juridique
RTD Civ. : Revue trimestrielle de droit civil
RTD Eur. : Revue trimestrielle de droit européen
RTDH : Revue trimestrielle des droits de l'homme

SERDEAUT : Sorbonne Études et recherche en droit de l'environnement, de l'aménagement, de l'urbanisme et du tourisme
SIEG : Service d'intérêt économique général
SIG : Service d'intérêt général
SSIG : service social d'intérêt général
TA : Tribunal administratif
TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TGI : Tribunal de grande instance
TI : Tribunal d'instance
TPICE : Tribunal de première instance des Communautés européennes
TUE : Traité sur l'Union européenne

Introduction

Suite à de nombreuses années d'études, controverses, réformes juridiques et mutations socio-économiques, le droit au logement semble rester au centre des débats juridiques et sociaux. Cela s'explique par une prise de conscience de l'importance de ce droit et de la nécessité de garantir son effectivité. Toutefois le caractère évolutif du droit au logement assorti, paradoxalement, de la régression de son effectivité, interrogent.

L'étude de l'effectivité du droit au logement implique la délimitation de ses contours (I), qui se heurtent toutefois à de nombreuses difficultés liées au droit au sens strict du terme ainsi qu'à la manière selon laquelle il est abordé (II). Et cela, dans un but de mettre en avant ou d'inventer les perspectives du renforcement de l'effectivité du droit au logement (III).

I. La définition et les limites du sujet

A. L'objet de l'étude : le droit au logement

La présente étude porte sur l'effectivité du droit au logement en droit français, éclairé par les règles du droit européen et international, avec les engagements conventionnels de la France et, de manière plus générale, l'universalisme des droits fondamentaux.

L'objet d'étude est le droit au logement dans sa plénitude, à savoir le droit de disposer d'un logement conforme à la dignité humaine. Sont ainsi exclues de cette étude les

notions qui s'apparentent au logement, comme l'hébergement¹, qui se différencie en raison de son caractère collectif ou temporaire et/ou de la prise en compte de paramètres sociaux comme celui du besoin d'un accompagnement. Est également exclu l'aspect des occupants d'un logement dont ils sont propriétaires, étant donné que leur droit de propriété leur garantit en principe de fait une protection solide de leur droit au logement. Ce choix vise à procéder à une étude suffisamment ciblée et approfondie du droit au logement afin d'être en mesure de tirer des conséquences au sujet de son effectivité et de proposer des pistes d'amélioration.

Il ne s'agit pas, pour autant, d'un état des lieux exhaustif du cadre juridique et de la jurisprudence portant sur le droit au logement, mais plutôt d'un panorama de sa consécration juridique et de sa mise en œuvre afin de pouvoir apprécier son effectivité et ses limites.

B. Le sujet de l'étude : l'effectivité du droit au logement

« Ainsi, en plaçant le débat sur le terrain de l'effectivité des droits, et non plus sur celui de leur reconnaissance, les droits économiques et sociaux apportent un éclairage nouveau »².

Le choix d'aborder le droit au logement sous l'angle de son effectivité présente un intérêt réel, ce droit peinant à être effectif, et un intérêt juridique, l'effectivité étant rattachée à son caractère de droit fondamental.

¹ Au sens de la loi 73-548 du 27 juin 1973 (hébergement collectif) et toute forme d'hébergement social, faisant l'objet d'un régime d'autorisation ou d'un agrément (à titre d'exemple les centres d'hébergement d'urgence, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale etc.).

² Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 102.

D'après la réflexion exprimée par Norberto BOBBIO dans son ouvrage « *Teoria generale del diritto* », le courant réaliste « *ne regarde pas le droit tel qu'il devrait être mais le droit tel qu'il est effectivement ; il ne regarde pas le droit comme ensemble de normes valides mais comme des normes qui sont effectivement appliquées dans une société déterminée* »^{3,4} L'effectivité devient alors « *la manière dont les autorités qui reçoivent le texte l'appliquent et l'interprètent* », tandis que « *l'efficacité* » présente une dimension supplémentaire en ce qu'elle intègre la prise en compte de l'adéquation des effets produits par rapport « *aux effets recherchés* »⁵.

Présentant une dimension téléologique et matérielle difficile à apprécier par le biais d'une étude juridique, la notion de l'efficacité n'est abordée qu'à la marge. Des interrogations sont, toutefois, posées sur les fondements de la rationalité juridique et les transformations, à l'origine de la genèse du concept de l'effectivité, suscitant un travail d'analyse critique le dissociant du concept de l'efficacité, même si ce dernier peut servir de référence pour mesurer la rationalité matérielle d'une norme.

De surcroît, l'étude de l'effectivité de la règle de droit s'inscrivant dans celle de l'évaluation législative ne doit pas s'épuiser sur l'implémentation tout à la fois du droit et des politiques publiques, le droit et l'action publique ne se justifiant pas que par leurs résultats. S'y ajoute le fait que la loi est souvent le résultat d'une suite d'interactions complexes entre des forces politiques, sociales, économiques et culturelles au sein d'une société donnée⁶.

Enfin, la notion de l'effectivité d'un droit pose un certain nombre de limites, dans la mesure où elle n'est pas une notion rigide et où elle doit prendre en compte les écarts entre la règle de droit et les comportements sociaux⁷. Malgré ces limites, l'étude de l'effectivité du droit au logement permet véritablement de l'aborder dans sa globalité,

³ Bobbio N., *Teoria generale del diritto*, Turin, G. Giappichelli Editore 1993, p.38

⁴ Champeil-Desplats V., *Effectivité et droits de l'homme : approche théorique*, in *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris Ouest 2008, p. 11-26.

⁵ Millard E., *Théorie générale du droit*, Dalloz, *Connaissance du droit* 2006, p. 53 et s.

⁶ Commaille J., *l'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, PUF 1994.

⁷ Lévy J.-P., *Effectivité*, *Dictionnaire de la culture juridique*, LAMY-PUF 2003.

s'agissant d'un droit très ancré dans un contexte socio-économique évolutif et complexe.

C. La dimension pluridisciplinaire du droit au logement

Le présent travail de recherche porte sur le droit au logement sous l'angle du droit public, sa dimension de droit fondamental présentant une place centrale concernant son effectivité et son appréciation. Toutefois, compte tenu de la spécificité du droit au logement et de son objet, d'autres disciplines juridiques et non juridiques sont mobilisées afin de mieux appréhender ce droit, notamment le droit européen et international, le droit privé ainsi que la sociologie et l'urbanisme.

D. L'objectif de l'étude

L'objectif de ce travail de recherche est d'objectiver le cadre juridique portant sur le droit au logement et de le mettre en perspective avec l'ensemble des interprétations et des actions disponibles et différemment mobilisées⁸, non pas pour détourner les ressources juridiques mais pour pouvoir mesurer l'effectivité de ce droit. Pour cela il est indispensable d'écarter les débats théoriques inopérants relatifs à la portée du droit au logement et de cibler son effectivité.

L'enjeu de la présente étude portant sur le droit au logement est ainsi double : d'une part démontrer que le droit au logement est un droit destiné à être effectif par nature et par le biais du cadre juridique le régissant. D'autre part, identifier les raisons pour lesquelles le droit au logement peine à être effectif et proposer des pistes

⁸ Lévy J.-P., Effectivité, Dictionnaire de la culture juridique, LAMY-PUF 2003.

d'amélioration et des outils pour mieux garantir l'effectivité de ce droit, notamment face aux mutations juridiques.

E. La méthode

La méthode de recherche se base sur l'étude approfondie du droit positif et, plus précisément, du cadre juridique portant sur le droit au logement et sa mise en œuvre.

Un double processus d'association et de dissociation de la dimension juridique et de la dimension sociale et humaine du droit au logement a été adopté. Plus précisément, un focus a été réalisé sur la première afin de mesurer son effectivité en droit positif et, parallèlement, a été prise en compte la dimension sociale et humaine du droit au logement afin de pouvoir le concevoir dans sa plénitude et en tenant compte de son enracinement à la réalité.

Ce processus est lié à une double approche réaliste et positiviste, combinant l'étude du droit positif et de la place réelle que le droit au logement occupe dans les ordres juridiques concernés.

Pour ce qui est de l'analyse une combinaison de la démarche inductive et déductive a été adoptée : d'un côté, l'étude a ciblé la consécration et construction progressive du droit au logement dans l'ordre juridique français et européen et international pour démontrer sa vocation à être effectif par sa consécration et son régime juridique. De l'autre côté, l'apport de cette consécration a été analysé afin de pouvoir mesurer l'effectivité du droit au logement qui en découle.

Au-delà de l'étude de la doctrine et de la jurisprudence, une approche appliquée du droit au logement a été adoptée par le biais de l'investissement professionnel auprès des bailleurs sociaux et des associations de défense du droit au logement ainsi que de la participation à des travaux de recherche portant sur la mise en œuvre du droit au logement opposable dans différents territoires français. Cela a permis une appréhension et compréhension plus approfondie du positionnement du législateur et du juge et l'identification de leviers d'amélioration de l'effectivité du droit au logement.

F. L'intérêt du sujet

Une nécessité réelle de garantir l'effectivité du droit au logement se révèle face à la gravité des atteintes que ce droit subit⁹ ou que peuvent subir, par ricochet, d'autres droits fondamentaux qui y sont liés : « *L'essor du droit au logement a ainsi notamment permis d'approfondir la notion de droit fondamental, de préciser la notion de dignité et d'élargir la notion de famille* »¹⁰.

II. Un droit difficile à aborder

Des incertitudes subsistent concernant l'effectivité du droit au logement, au sujet de la portée juridique du droit au logement, de sa définition ainsi que de l'identification de ses bénéficiaires et de ses débiteurs. Elles sont également de nature pratique et concernent notamment les outils juridiques et juridictionnels, mais aussi matériels, qui sont consacrés en vue de garantir l'effectivité du droit au logement.

A. La difficile appréhension du droit au logement

« Le droit au logement ne se confond pas au problème de sa mise en œuvre, ne se résume pas aux obligations positives de l'Etat ni aux droits de l'aide sociale, ne se réduit pas aux politiques sociales et ne s'épuise pas à sa justiciabilité »¹¹.

⁹ Annexes 6 et 7.

¹⁰ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 17.

¹¹ Herrera C.-M., Les droits sociaux, PUF 2009, p. 118 et s.

La dimension matérielle et sociale du droit au logement est à l'origine de confusions entre le droit et des prestations sociales, au détriment de son effectivité. Une difficulté à distinguer ce qui relève du champ du droit et de la politique se présente ainsi concernant le droit au logement. Cette difficulté s'accroît face à la multiplication des dispositifs juridiques portant sur le droit au logement et la difficulté de leur articulation. En effet, la consécration juridique « polyforme » du droit au logement en droit français, européen et international risque de le limiter à l'une de ses manifestations, à titre d'exemple le droit à l'accès au logement ou le droit d'aide au logement.

La place du droit au logement par rapport aux autres droits fondamentaux s'avère également complexe et donne souvent lieu à des conflits de droits. Les nombreuses situations de conflit de droits sont résolues par le biais d'une conciliation de la part du juge¹², même si ce dernier semble enclin à apporter davantage de limitations à ce droit en raison de sa nature de droit social.

L'appréhension du droit au logement dans sa plénitude soulève également des interrogations, en raison des approches restrictives qui sont adoptées non seulement d'un point de vue théorique mais aussi dans le cadre de sa mise en œuvre. En effet, le droit au logement est souvent réduit à sa justiciabilité, notamment suite à l'institution d'un droit au logement opposable. Cette approche restrictive du droit au logement risque de nuire à son effectivité et renvoie également aux débats concernant la place importante accordée au juge et « *les controverses sur les effets du processus de « judiciarisation » de la société française* »¹³.

Le contexte évolutif de la mise en œuvre du droit au logement rend également son appréhension difficile, notamment face aux nouveaux modes d'accès au logement, aux nouveaux statuts d'occupation, de propriété et aux nouveaux acteurs impliqués¹⁴. De plus, les spécificités territoriales complexifient la question, face aux multiples

¹² Mathieu B., La dignité de la personne humaine : quel droit ? quel titulaire, D. 1996, n°33, p. 282.

¹³ Rouvillois F., La société au risque de la judiciarisation, Litec, coll. Colloques & débats 2008, p. 149.

¹⁴ Ballain R., Benguigui F., Mettre en œuvre le droit au logement, La Documentation française 2004, p. 10.

contextes de l'implémentation du droit au logement, notamment les politiques locales, les différents acteurs, la démographie, le marché du logement, la diversité des cas de figure en matière de formes d'habitation ainsi que la précarisation progressive de la population.

B. Un droit évolutif

« Transcendant les classifications habituelles du droit, le droit au logement bouscule ainsi les a priori et impose une étude approfondie »¹⁵.

Le droit au logement est un cas emblématique de droit social ayant connu de multiples évolutions formelles et substantielles qui ont fortement influencé son noyau dur et sa portée obligatoire. En effet, le droit au logement a été marqué par le passage de ce qui relève du politique et de la sociologie ¹⁶ à une dimension purement juridique. De surcroît, d'un droit « de deuxième rang », le droit au logement a été élevé au niveau des droits fondamentaux et sa vocation à être effectif a été affirmée à de nombreuses reprises. De plus, le droit au logement, initialement conçu dans le cadre des rapports privés, a intégré la sphère du droit public, dans un souci de renforcer son effectivité en

¹⁵ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 24.

¹⁶ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 27 : « La question s'est posée de savoir qui, du droit ou de la politique, subordonne l'autre. Selon les auteurs, le politique crée le droit ou le droit contrôle le politique. Certains estiment que "le droit paraît dès l'instant où une société s'organise en société civile ou politique, c'est à dire il émerge de la volonté politique au moment où elle constitue une unité politique, quelle qu'en soit la nature, famille patriarcale, tribu, cité, empire ou Etat moderne" (Freund J., Droit et Politique. Essai de définition du Droit, APD, 1971, p. 19). Il en ressort que la volonté politique serait première, et le droit son instrument ».

tant que droit fondamental : « *Le droit au logement transcende la distinction ancienne entre le droit public et le droit privé* »¹⁷.

Ainsi, depuis plusieurs décennies, le droit au logement a fait l'objet d'une riche littérature pluridisciplinaire, juridique et socio-économique, qui a donné lieu à la création d'un cadre juridique riche et pointilleux ne cessant pas d'évoluer. Au cours de cette évolution, la difficulté à définir la juridicité du droit au logement a été dépassée pour aboutir à une construction juridique riche et pointilleuse émanant de son caractère de droit fondamental et de l'émergence pour garantir son effectivité. Son cadre juridique est ainsi désormais composé d'une large palette d'outils visant à assurer l'effectivité du droit au logement.

Le droit au logement est ainsi un droit dont l'effectivité ne cesse d'évoluer, d'un point de vue juridique, grâce à ses multiples consécutions textuelles et, d'un point de vue pratique, grâce à la place centrale qu'il occupe dans le cadre des politiques publiques. En effet, le cadre juridique portant sur le droit au logement vise à renforcer sa portée et la garantie de son effectivité, en faisant la promotion de son caractère fondamental, en instituant des sanctions en cas de violation et en engageant davantage la responsabilité des pouvoirs publics.

C. Les atteintes au droit au logement

Dès la mise en place de la loi dite « Besson »¹⁸ il a été affirmé que « *L'application rigoureuse de la loi sur le droit au logement devrait (...) suffire à désencombrer grandement les listes d'attente de ces populations* » (...) *mais les efforts (...) augurent mal du changement d'échelle nécessaire à la satisfaction des besoins* »¹⁹. En effet, le droit français est doté d'un nombre considérable d'outils juridiques destinés à garantir l'effectivité du droit au logement. Le cadre juridique régissant le droit au logement

¹⁷ Boccadoro N., *Le droit au logement*, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 15.

¹⁸ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

¹⁹ Légé B., *Le droit au logement en question*, Syros alternatives 1991, p. 215-216.

englobe ainsi non seulement les rapports locatifs privés mais aussi les rapports entre les pouvoirs publics et les administrés.

Un pas décisif concernant le renforcement de l'effectivité du droit au logement a été réalisé en 2007 avec l'institution d'un droit au logement opposable aux pouvoirs publics, notamment l'Etat ou les « EPCI »²⁰. En effet, le droit au logement opposable a été perçu comme une révolution en matière de droits fondamentaux, étant le premier droit social en France à avoir été déclaré par le législateur opposable aux pouvoirs publics.

La reconnaissance du droit au logement vaut engagement pour l'Etat de prévoir les conditions de sa réalisation²¹. Il est ainsi particulièrement étonnant de constater que, malgré le cadre juridique aussi protecteur, la littérature juridique abondante, les initiatives et mouvements émanant de la société et l'engagement politique affiché à ce sujet, l'effectivité du droit au logement peine toujours à être garantie. Cet oxymore se traduit par des violations quasi-systématiques, voire systémiques du droit au logement et des règles juridiques destinées à le garantir.

L'effectivité du droit au logement est, en effet, remise en question étant donné que ce droit peine à être respecté sur tous les plans : opposabilité, rapports locatifs, conditions de vie décentes etc. Ce problème d'effectivité est assorti à une insécurité juridique, face à la variabilité des dispositifs juridiques existants et de leur mise en œuvre par les pouvoirs publics.

La jurisprudence est ainsi fluctuante et souvent défavorable à ce droit, parfois en écartant les normes ayant une portée obligatoire ou en instrumentalisant en quelque sorte l'application de certaines normes, comme par exemple celles portant sur le droit au logement opposable.

Par ailleurs, la prolifération normative portant sur le droit au logement s'est éloignée de l'objectif premier tenant à mettre en cohérence les dispositifs locaux morcelés. Ce

²⁰ Article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation.

²¹ Roulhac C., L'opposabilité des droits et libertés, thèse soutenue en 2016 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 22

phénomène a provoqué la transformation du droit au logement en un droit dispersé et fragmenté, souvent au service des finalités politiques et économiques, au détriment de son effectivité. Une illustration parfaite de ce phénomène est celle du droit au logement opposable. Malgré sa vocation nationale, ce droit a été véritablement institué pour donner une réponse aux problèmes de logement présents dans les grandes agglomérations, sans prendre en compte les spécificités locales. Or, c'est dans les grandes agglomérations que le droit au logement opposable est par excellence inappliqué.

Enfin, le droit au logement se trouve au croisement de la garantie des droits fondamentaux et des intérêts politiques et économiques. En effet, s'agissant d'une préoccupation importante de la société, le droit au logement sert souvent d'outil d'affichage politique. De plus, la dimension financière du droit au logement engendre d'intérêts économiques importants, soumettant la garantie de l'effectivité de ce droit aux pressions constantes du marché. Ce phénomène peut être illustré par les efforts de privatisation du logement social et les débats portant sur la mise en place d'un mécanisme d'encadrement des loyers.

D. La restriction du champ des bénéficiaires du droit au logement

« Face à l'impossibilité de définir la population défavorisée dans le domaine du logement, une saisie fragmentée de la demande permet une réponse minimale. Elle permet de visibiliser une partie des besoins sans dévoiler la totalité du processus de sélection et d'exclusion à l'œuvre dans l'accès au logement »²².

²² Daran M., Maurel E., Mise en œuvre du logement et segmentation des publics, in Ministère du Logement, Loger les personnes défavorisées, La Documentation française 1995, p. 144.

La garantie de l'effectivité du droit au logement se heurte également à sa spécialisation aux seules personnes défavorisées, qui ne constitue pas d'ailleurs elle-même une notion ni précise ni juridiquement définie. Dans cette logique de « résidualisation » du droit au logement, des réponses minimales sont apportées à ses bénéficiaires. La réduction aux personnes précaires le cantonne à une logique assistancielle qui n'a plus en son cœur un véritable droit mais elle a pour objectif de gérer les urgences sociales. Cela n'est pas anodin concernant la garantie des droits fondamentaux et l'Etat de droit et se traduit par des violations systématiques et de grande ampleur et une jurisprudence particulièrement restrictive en matière de garantie de l'effectivité du droit au logement.

De plus, s'introduit une logique de contrôle de la bonne moralité des bénéficiaires du droit au logement, mettant en avant l'accès au logement des personnes « méritants », incompatible à la garantie de l'effectivité d'un droit fondamental. En effet, parmi les personnes défavorisées, une tendance se développe à exclure les personnes qui sont considérées comme étant de « mauvaise foi » selon des critères arbitrairement définis. Il s'agit, en effet, des cas de figure des personnes ne respectant pas leurs obligations contractuelles telles que le paiement du loyer ou n'étant pas en possession d'un bail valable, sans vraiment apprécier la véritable mauvaise foi ni prendre en compte les facteurs d'ordre subjectif et objectif.

La garantie de l'effectivité du droit au logement se heurte également à la multiplication des statuts d'occupation (clients d'hôtel, hébergés en structure, sous-locataires, locataires d'un logement sous le régime du « bail mobilité »²³), fruit d'une tendance à gérer en urgence les situations précaires et à défaut d'une réponse globale. Ce phénomène non seulement prive des occupants des garanties légales offertes par le statut de locataire ordinaire, mais a un impact plus global en « précarisant » le droit au logement lui-même. Un risque se présente ainsi de la création d'une zone de « droit minimal », profitant de garanties minimales.

²³ Article 107 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

En somme, une restriction excessive du champ d'application du droit au logement et une sorte de dénaturation de son contenu s'opèrent, au détriment de l'effectivité de ce droit.

E. L'individualisation du droit au logement

La limite de l'effectivité du droit au logement se trouve à une approche individualiste du cadre juridique, se basant sur la mobilisation individuelle afin de faire valoir ce droit. En effet, le rôle de la collectivité n'intervient qu'en dernier recours pour garantir le droit au logement.

De plus, comme le service public du logement social, le droit au logement semble obtenir progressivement une vocation de résorption de la précarité sociale et de la gestion des urgences, en faisant appel à la notion du mérite. Cela n'est pas anodin concernant la garantie du droit au logement en tant que droit fondamental et se traduit par des violations systématiques, une jurisprudence très restrictive ainsi qu'une logique assistancielle qui affaiblit considérablement son effectivité.

La multiplication des débiteurs et des créanciers du droit au logement comporte également un risque personnalisation du droit, ce qui conduit également à son individualisation.

Par conséquent, face au problème de la garantie du droit au logement au niveau individuel le traitement individuel d'un problème social semble être favorisé, plutôt que la garantie à tous d'un droit fondamental.

F. la multiplication des acteurs impliqués dans la garantie de l'effectivité du droit au logement

La diversité des garants du droit au logement est révélatrice d'une prise de conscience de la complexité formelle et matérielle d'assurer son effectivité et d'une volonté de dépasser les obstacles à ce sujet. Cependant, leur multiplication compromet la garantie effective du droit au logement et coïncide avec un désengagement d'un point de vue de moyens (suppression du ministère du logement, baisse du budget consacré à la construction de logements etc.).

Dans l'environnement juridique actuel de déclin de l'Etat-providence, de décentralisation des compétences en matière de services et d'émergence d'acteurs privés à but lucratif, le droit au logement se heurte au droit de la concurrence et au libre marché. Cela a un impact sur le droit au logement et, plus précisément, sur le service public qui est destiné à garantir son effectivité : le logement social, ayant comme mission d'assurer une offre de logement accessible et digne et de réguler le marché du logement.

III. Les perspectives de renforcement de la garantie de l'effectivité du droit au logement

La garantie de l'effectivité du droit au logement ne s'épuise pas dans des débats théoriques mais s'inscrit dans la sphère de la garantie d'effectivité des droits fondamentaux.

Les réformes juridiques portant sur le droit au logement comportent de nombreux dispositifs favorisant le renforcement de son effectivité comme, à titre d'exemple, au sujet du cadre juridique relatif à la prévention des expulsions locative. En effet, ce dernier offre davantage de garanties aux occupants d'un logement à titre d'habitation

principale par le biais de l'encadrement strict des possibilités de donner congé et par l'articulation nécessaire d'une procédure d'expulsion pour dette avec celle visant sa solvabilité par le biais d'une aide publique. Ce cadre juridique participe ainsi à une sorte de palliation de la précarité économique justifiant les difficultés croissantes des occupants d'assumer leur loyer et de la précarité du logement, ces derniers ayant des difficultés pour trouver un nouveau logement en cas d'expulsion.

La garantie du droit au logement opposable et la transparence de l'accès au service public du logement social profitent également d'un encadrement juridique plus contraignant, en faveur de ses bénéficiaires.

D'autre part, la réforme portant modernisation de la justice²⁴ vise à faciliter l'accès à la justice de toute personne souhaitant faire valoir ses droits grâce à une volonté de simplification des procédures, notamment par le biais de la dématérialisation et de la promotion du règlement amiable des conflits juridiques.

Des mutations institutionnelles ont été également opérées en vue de l'adaptation de l'organisation et des missions des personnes impliquées à la garantie de l'effectivité du droit au logement. Il s'agit, en effet, de la modernisation de l'administration et de son fonctionnement : dématérialisation, aménagement territorial, transfert des compétences aux « EPCI »²⁵, pouvant jouer un rôle d'instance centralisée mais proche aux territoires.

Ces perspectives de renforcement de la garantie de l'effectivité du droit au logement se heurtent pourtant à de nombreux obstacles de nature économique, la crise du logement étant désormais ancrée dans la société non plus comme un problème passager mais comme une réalité établie. La crise du logement est même renforcée pendant les dernières décennies²⁶, en raison de l'insuffisance de l'offre de logements accessibles et adaptés et la difficulté de maintien face au coût croissant du logement,

²⁴ Loi n°2019-222 du 23 mars 2019.

²⁵ Etablissements publics de coopération intercommunale.

²⁶ Hoekstra J., Cornette F., TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, National Report for France, 2015.

constituant le premier poste de dépense des ménages en France²⁷, dont 40% ne comptent qu'une seule source de revenu²⁸.

Des limites d'ordre matériel se posent également, face aux restrictions budgétaires concernant toutes les manifestations du droit au logement et, par excellence, le logement social qui a récemment fait l'objet d'une réforme promouvant sa libéralisation (par le biais de l'augmentation du nombre de ventes des logements sociaux)²⁹. Enfin, d'un point de vue juridique, le cadre juridique portant sur le droit au logement reste toujours difficilement accessible à une grande partie de la société en raison de sa fragmentation et de son absence d'intelligibilité. De plus, l'accès à la justice semble davantage compromis étant donné que la fusion des tribunaux et le regroupement des compétences ne sont pas assortis des moyens adéquats afin que le juge puisse étudier avec célérité les affaires relatives au droit au logement. Des inquiétudes persistent également concernant le règlement amiable des conflits, à défaut de garanties judiciaires et de précision des conditions de sa mise en place de manière généralisée.

En somme, le droit au logement nécessite d'être de nouveau conçu en tant qu'un droit uni et solide, toutes ses dimensions et manifestations nécessitant d'être prises en compte en tant que composantes d'un même système. Cela n'est possible que sous l'angle de l'effectivité du droit au logement, permettant d'englober tous les éléments qui la garantissent de telle sorte qu'une vision globale de ce droit est possible. De plus, cette dernière fait sens car elle démontre qu'il ne s'agit pas d'un simple concept juridique ou politique mais d'un véritable droit.

L'étude de l'effectivité du droit au logement peut ainsi être déclinée en deux temps : d'une part, en sa vocation à être un droit effectif, telle qu'elle découle de sa consécration juridique (Partie I) et, d'autre part, en sa mise en œuvre qui est censée garantir son effectivité d'un point de vue concret (Partie II).

²⁷ Annexes 2 et 3.

²⁸ Ballain R., Le mouvement associatif dans le domaine du logement, in Colloque « Les associations et la défense du droit au logement », SERDEAUT 12 fév. 2014.

²⁹ Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

Partie I – L’effectivité du droit au logement liée à sa consécration juridique

En droit français, comme en droit européen et international, la consécration juridique du droit au logement a fait l’objet de longs débats, consistant à savoir quelle est sa nature et sa portée juridique, afin d’être en mesure de justifier son régime juridique. Ces débats s’expliquent par le caractère controversé du droit au logement, notamment au sujet de sa juridicité et sa justiciabilité ainsi que sa nature de droit social, lié à une prestation matérielle. Le droit au logement a été, ainsi, souvent considéré par la doctrine comme un droit programmatique³⁰, comme un principe dont l’effectivité est souhaitable³¹, ou, même, comme un objectif politique, dépourvu de valeur juridique. Par la suite, la consécration du droit au logement en tant qu’objectif de valeur constitutionnelle, très importante pour son évolution juridique, est restée limitée dans un premier temps. Il a été en effet précisé en 2006 que, en tant qu’objectif de valeur constitutionnelle, le droit de disposer un logement décent « *n’est pas considérée comme un droit ou une liberté* »³².

Cette perception a changé au fil du temps grâce aux mutations juridiques issues des ordres juridiques français, européen et international, visant à améliorer les mécanismes de contrôle des droits économiques, sociaux et culturels³³. En effet, la consécration du droit au logement en droit positif, le renforcement progressif de sa portée et la mise en place de mécanismes juridiques pour le rendre effectif ont donné lieu à sa reconnaissance comme un droit à part entière et ont promu son caractère de

³⁰ Rigaux F., Droit international et droits de l’homme, J.T. 1988, n°20, p. 700.

³¹ Sudre F., Droit international et européen des droits de l’homme, PUF 2001, n°133, p. 134.

³² Montalivet (de) P., Les objectifs de valeur constitutionnelle, Cahiers du Conseil constitutionnel 2006, n°20.

³³ Lambert P., La mise en œuvre juridictionnelle des droits économiques, sociaux et culturels, in Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution, Bruylant 1995, p. 108 (Groupe pluridisciplinaire de coordination en matière des droits de l’homme de l’Université libre de Bruxelles).

droit fondamental. L'institution d'un droit au logement opposable en 2007³⁴ a constitué l'aboutissement de cette évolution, grâce au caractère obligatoire de ce droit qui devait ainsi clôturer les débats portant sur sa justiciabilité et, de surcroît, sur sa normativité³⁵. En effet, étant donné que « *la perception des notions évolue* » (...) « *l'objectif peut se transformer en droit, comme l'a montré la loi n°2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, même si ce droit n'a pas acquis, en l'état, valeur constitutionnelle* »³⁶.

La normativité du droit au logement étant clairement établie dans l'ordre juridique français et européen-international, c'est la question de sa fundamentalité qui émerge, notamment au cours des quatre dernières décennies. Malgré les polémiques que suscite cette question, l'étude substantielle du droit au logement ainsi que son évolution en droit positif révèlent qu'il s'agit d'un droit fondamental destiné à être effectif (Titre 1).

Cela implique la précision des contours sémantiques et du champ d'application du droit au logement, notamment concernant son contenu et ses bénéficiaires. Cela s'avère complexe face aux multiples manifestations du droit au logement et à l'étendue large des personnes concernées, ainsi qu'à la prolifération normative manquant de cohérence (Titre 2).

³⁴ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

³⁵ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 52.

³⁶ Verpeaux M., La question préjudicielle de constitutionnalité et le projet de loi organique, AJDA 2009, n°27, p. 1474.

Titre 1 - Le droit au logement, un droit fondamental destiné à être effectif

« L'hétérogénéité des énoncés mettant en œuvre ce droit révèle un déplacement de la définition du droit en général. (...) Il prend alors tout son sens à la lumière des droits fondamentaux »³⁷.

Si tous les droits fondamentaux ne sont pas effectifs et tous les droits jouissant d'une effectivité ne sont pas nécessairement fondamentaux, il s'avère que dans le cas du droit au logement son caractère fondamental est intimement lié à sa vocation à être un droit effectif. Garantir l'effectivité du droit au logement constitue simultanément la raison et la conséquence de sa consécration juridique et de la reconnaissance de son caractère de droit fondamental. En effet, la nécessité de faire face aux déséquilibres en matière de logement a été à l'origine d'un cadre juridique particulièrement riche visant à assurer l'effectivité du droit au logement.

La reconnaissance de la fundamentalité du droit au logement présente certes un intérêt sur le plan symbolique, mais aussi normatif et réel, à savoir l'évolution des normes et des besoins réels de logement. Le caractère fondamental de ce droit a été ainsi opéré par le biais de ses multiples consécrations en droit positif l'érigeant en un droit fondamental. Il s'agit d'une certaine manière de la concrétisation juridique des mutations sociojuridiques liées aux droits sociaux et, notamment, d'une prise de conscience du caractère indispensable de ce droit pour la survie et la vie de tout individu. Plus précisément, le droit au logement semble revêtir un caractère fondamental tout d'abord grâce à sa nature (« φύσει »), en tant que droit inhérent à l'être humain³⁸ (Chapitre 1).

³⁷ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 96.

³⁸ Mathieu B., Verpeaux M., Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J. 2002, p. 419.

D'autre part, malgré le silence du constituant français et les débats doctrinaux, la fondamentale du droit au logement semble également découler de sa place importante en droit français (« *θέσει* »), européen et international. En effet, nombreux sont les textes juridiques promouvant ou affirmant la fondamentale, dans un objectif d'encadrer les pratiques sociales et les politiques publiques et de les orienter à mieux assurer son effectivité (Chapitre 2).

Chapitre 1/ L'effectivité du droit au logement liée à sa fondamentale substantielle

La qualification du droit au logement en tant que droit fondamentale a fait l'objet de controverses en raison de l'absence d'une consécration constitutionnelle explicite. En effet, selon une approche objectiviste des droits fondamentaux, un ordre juridique ne comporte pas de droits fondamentaux s'ils ne sont pas de rang formellement constitutionnel, puisque seule la Constitution pourrait déterminer quels sont les droits fondamentaux.

Si les textes de valeur constitutionnelle participent à la détermination de la substance et de la portée des droits fondamentaux³⁹, ce qui peut remettre en question la portée du droit au logement à défaut d'une consécration constitutionnelle explicite, ce droit se trouve au cœur des évolutions socio-économiques et juridiques des dernières décennies. Cela ne peut être considéré comme un élément insignifiant parce que l'évolutivité des sociétés humaines et de la vie de l'homme sont susceptibles de créer de nouvelles priorités et de mettre en avant certains droits qui auparavant étaient négligés ou inexistantes.

D'ailleurs, selon le Professeur MATHIEU, la difficulté de garantir un droit peut être l'élément déclencheur du processus de consécration de son caractère fondamentale. Tel est le cas du droit au logement qui a fait l'objet d'une production normative et d'une

³⁹ Mathieu B. Verpeaux M., Droit Constitutionnel, PUF 2004.

jurisprudence abondante depuis quatre décennies en droit français mais aussi en droit européen et international, avec comme objectif principal la garantie de son effectivité.

Face à cette double réalité juridique et sociale en matière de droit au logement, la conception objectiviste des droits fondamentaux semble progressivement céder face une approche matérielle. Ainsi, la fundamentalité du droit au logement semble s'imposer en raison de son caractère indispensable pour les êtres humains d'un point de vue matériel (Section I) ainsi que de son attachement profond aux droits et libertés fondamentales inhérents à l'être humain qui sont actuellement reconnus en droit français (Section II).

Section I. Un droit inhérent à la nature humaine

Si les droits fondamentaux sont ceux qui apparaissent essentiels à l'auteur de la norme et s'avèrent susceptibles de prévaloir contre une autre prétention qui pourrait s'y opposer⁴⁰, l'affirmation du caractère fondamental du droit au logement et, de ce fait, la garantie de son effectivité, se heurte à une double difficulté : d'un côté sa nature de droit social et, de l'autre côté, sa consécration constitutionnelle ambivalente.

La question de savoir si le droit au logement est un véritable droit fondamental se pose, tout d'abord, dans la mesure où il s'agit d'un droit social, en ce sens qu'un individu compte sur les pouvoirs publics pour lui procurer un logement qu'il ne peut obtenir par ses propres moyens. En tant que droit social, le droit au logement dépend ainsi *a priori* du contexte socio-économique et de l'orientation des politiques publiques. Selon cette approche, reconnaître la fundamentalité de ce droit et le rendre effectif signifie non seulement imposer des limites au pouvoir législatif de légiférer mais aussi contraindre les pouvoirs publics de prendre de mesures positives à cet effet. Si une telle responsabilité pesait sur les pouvoirs publics, cela engendrerait la mobilisation de moyens et de fonds considérables.

⁴⁰ Mathieu B., Verpeaux M., Droit constitutionnel, PUF 2014.

Cependant, la division entre droits individuels et droits sociaux peut être remise en question du fait qu'elle met en avant la réalisation de ce droit, au détriment de sa nature⁴¹. En effet, les différences entre les droits individuels et les droits sociaux seraient de degré et non pas de nature⁴² et « *le problème des garanties qu'offre un système juridique pour rendre un droit effectif ne doit pas se confondre avec celui du contenu ou l'existence des droits sociaux* »⁴³. Par conséquent, le fait que la réalisation du droit au logement nécessite la mobilisation de moyens matériels ne signifie pas pour autant que sa fondamentale doit être remise en question, ce droit ne s'épuisant pas à une transaction de nature économique. Autrement dit, si le droit au logement est considéré comme un droit fondamental par nature, sa dimension de droit social ne saurait remettre en cause sa fondamentale.

Ensuite, le droit au logement ne fait pas l'objet d'une consécration juridique aussi claire et solennelle que celle que l'on peut observer dans le cas des droits et libertés « classiques », comme l'est, par exemple, le droit de propriété. En effet, le caractère fondamental du droit au logement et son effectivité semblent incertains face au silence des textes de valeur constitutionnelle français et au manque de clarté des traités européens et internationaux, au risque d'être considéré comme « moins fondamental » par rapport aux droits fondamentaux constitutionnellement consacrés. Ces incertitudes sont également alimentées par la jurisprudence qui se contente de consécration très « prudentes », comme la consécration d'un objectif de valeur constitutionnelle de la « *possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* »⁴⁴, ou le refus du juge administratif de conférer un caractère de liberté fondamentale au droit au logement⁴⁵.

⁴¹ Meindl T., La notion de droit fondamental dans les jurisprudences et doctrines constitutionnelles françaises et allemandes, Paris, L.G.D.J. 2003, p. 167 et s.

⁴² Herrera C.-M., Les droits sociaux, PUF 2009, p. 31.

⁴³ Herrera C.-M., Les droits sociaux, PUF 2009, p. 32.

⁴⁴ CC, 19 janv. 1995, 94-359 DC.

⁴⁵ Champeil-Desplats V., « Des « libertés publiques » aux « droits fondamentaux » : effets et enjeux d'un changement de dénomination », Jus Politicum 2010, n°5.

Cependant, les droits fondamentaux ne sont pas tous constitutionnels car « *c'est la fundamentalité qui justifie le régime* »⁴⁶. En effet, selon une vision jusnaturaliste du droit, certains droits sont d'une importance fondamentale pour l'essence de l'être humain ou en raison du fait qu'ils garantissent son existence en tant qu'individu doué de volonté et de libre arbitre⁴⁷. Selon ce point de vue, le caractère fondamental du droit au logement n'est pas exclusivement lié à la norme qui lui sert de support mais aussi à l'importance reconnue à ce droit au sein du système de valeurs qui fonde un ordre juridique.

D'un point de vue substantiel, le logement peut être considéré comme un bien nécessaire à l'être humain qui couvre l'un de ses besoins les plus fondamentaux conditionnant son humanité : se mettre à l'abri, mais également avoir un espace privé pour son intimité et le développement de sa personnalité. Plus précisément, être logé est un besoin primordial pour « le bien-être » de l'homme en tant qu'individu et sujet de droits et d'obligations au sein d'une société, mais aussi pour son « être », à savoir sa survie et son intégrité physique et mentale. En effet, le logement est une condition *sine qua non* de sa survie car il assure sa protection des dangers naturels et sociaux. A défaut d'un logement, l'être humain est exposé à des conditions climatiques et d'hygiène ou à de comportements sociaux, susceptibles de porter atteinte à son intégrité physique ou mentale (maladies, vols, agressions physiques et morales). Il est révélateur que de nombreuses études menées depuis les années 1980 en Europe et en Amérique du Nord ont mis en lumière un taux de mortalité de trois à treize fois supérieur des personnes sans-domicile, comparativement à la population générale⁴⁸. Même si le lien entre mortalité et logement est difficile à prouver, des observations de nature sociale démontrent aisément que le mal-logement ou l'absence de logement sont souvent à l'origine de la dégradation de la santé des individus, de manière directe (maladies créées ou répandues pour des raisons d'insalubrité) ou de manière indirecte (dépression, alcoolisme, etc.)⁴⁹. Il est caractéristique que, selon un rapport de 2015 du Collectif Les Morts de la Rue, une augmentation de décès des personnes sans

⁴⁶ Picard E., L'émergence des droits fondamentaux en France, AJDA 1998, n°HS, p. 6-42.

⁴⁷ Bioy X., Droits fondamentaux et libertés publiques, Montchrestien 2014.

⁴⁸ ONPES, la mortalité des personnes sans domicile en France, La lettre de l'ONPES sept. 2013, n°3.

⁴⁹ Sauvy A., Logement et population, Population 1946, n°3, p. 441-452.

domicile fixe a été notée au cours de l'été 2014, à l'inverse de la tendance en population générale⁵⁰.

Pour ce qui est du « bien-être » humain, le droit au logement s'avère d'une importance majeure d'un point de vue individuel mais aussi collectif. En effet, être privé de logement empêche l'être humain d'avoir une sphère personnelle lui garantissant son intimité et son épanouissement familial, personnel et intellectuel. D'un point de vue philosophique, selon la pensée platonicienne, en l'absence de logement l'être humain peine à « remplir » sa nature sociale en ce sens qu'il n'est pas en mesure d'intégrer le corps de la société. En effet, l'absence de logement peut constituer un facteur d'exclusion sociale, car les personnes dépourvues de logement rencontrent des difficultés pour exercer pleinement leurs droits en tant que citoyens (à titre d'exemple voter, accéder aux services publics et aux aides sociales), et, même, leurs droits et libertés fondamentales tels que le droit à la vie privée, la liberté d'expression, etc. En conséquence, les personnes dépourvues de logement risquent de se priver de certains de leurs droits fondamentaux et de se trouver dans une position défavorable par rapport à leurs concitoyens et, même, de manquer des moyens nécessaires pour survivre et vivre dignement. Cela peut aboutir à leur marginalisation, voire leur stigmatisation, ce qui comporte pour ces personnes des risques de traitements discriminatoires ou dégradants.

D'ailleurs, l'examen de la dimension linguistique du droit au logement confirme également cette position : des racines indo-européennes dévoilent la dualité des notions de l'action d'habiter un lieu et de l'existence humaine, que l'on retrouve dans le verbe « *to be* » en anglais et surtout en allemand où le verbe vivre (« *leben* ») peut être également utilisé dans le sens du mot « *habiter* ». Dans le même esprit, le mot vivre en espagnol (« *vivir* ») signifie également habiter. Nous retrouvons cette ambiguïté en français dans le verbe « *demeurer* » qui évoque de manière encore plus claire la forte relation existentielle qui lie l'habiter à l'être⁵¹.

⁵⁰ Collectif Les morts de la rue, Dénombrer et Décrire la mortalité des personnes sans domicile fixe en 2014, étude nov. 2015.

⁵¹ Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Habitat et modes de vie - Un état des savoirs théoriques et des pistes de réflexion appliquées, page 22.

Par conséquent, le droit au logement peut tout à fait avoir sa place dans la sphère des droits fondamentaux par sa substance et indépendamment de sa consécration textuelle, qui a elle-même considérablement évolué. En effet, face à l'émergence d'un droit au logement effectif, le législateur français a progressivement reconnu que le logement n'est pas un simple bien régi uniquement par le droit privé mais un élément nécessaire à l'existence de tout être humain, de toute personne vivant en société. La perception du logement uniquement comme un bien relevant du droit privé et régi par les règles relatives au droit de propriété⁵² a évolué, initialement dans un contexte de remplacement du féodalisme par un système de protection de la propriété individuelle, puis dans le cadre de la distinction entre le droit de l'immobilier et les droits des occupants d'un bien immobilier. Le droit au logement a été ainsi perçu dans un premier temps comme une liberté, celle de choisir et d'occuper un logement, puis comme un droit de vivre dans des conditions décentes, susceptible d'engendrer la responsabilité des pouvoirs publics.

La place prééminente réservée au droit au logement dans les ordres juridiques français, européen et international est une preuve d'une tendance au renforcement de sa portée juridique et de son effectivité. Peut ainsi être observée en droit une prise de conscience du caractère fondamental du droit au logement en tant que droit inhérent à l'être humain et de la nécessité de le rendre effectif. Cette position est encore renforcée par le lien profond, voire même parfois par la complémentarité, entre le droit au logement et d'autres droits fondamentaux, combiné au fait que l'effectivité du droit au logement constitue une condition chronologique première⁵³, voire une condition *sine qua non* pour le plein exercice de ces droits.

⁵² Articles 516 et s. du code civil.

⁵³ Bernard N., Le droit au logement dans la Charte sociale révisée : à propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux, RTDH 2009, n°80, p. 1061.

Section II. Un droit intimement lié à la garantie des droits et principes « consubstantiels » à l'être humain

« Le droit au logement est intégralement lié à d'autres droits de l'homme et aux principes fondamentaux qui forment les prémisses du Pacte »⁵⁴.

Cet extrait issu de l'Observation générale n°4 des Nations Unies démontre la volonté en droit international des droits de l'homme d'insister sur l'indivisibilité des droits et de les regrouper autour des valeurs fondamentales, telles que les principes de liberté, d'égalité et de solidarité⁵⁵. Dans le cadre de cette construction juridique, le droit au logement ne peut pas être considéré indépendamment des autres droits de l'homme énoncés dans les deux Pactes internationaux tels que la dignité humaine, le principe de la non-discrimination, le droit à la liberté d'expression et d'association ainsi que le droit dont toute personne dispose de choisir librement sa résidence et de participer au processus de prise de décisions⁵⁶.

Le lien intrinsèque entre le droit au logement et des droits et principes qualifiés comme « consubstantiels » à l'être humain renforce la portée de ce droit ainsi que sa vocation à être effectif. Nous pouvons soutenir que le caractère fondamental du droit au logement repose sur son intégration dans un système indivisible de principes et valeurs fondamentales reconnues en droit européen, international et français. Il s'agit ainsi d'un droit autonome, inscrit dans un ensemble de droits et de principes qui sont liés et qui interagissent entre eux, de sorte que leur garantie est conditionnée par celle des autres et vice versa. Ainsi, le droit au logement en tant que droit-créance n'est pas

⁵⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, sixième session, 1991, E/1992/23, Observation générale n°4, par. 7.

⁵⁵ Ponthoreau M.-C., Droit constitutionnel comparé, Economica 2010.

⁵⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, sixième session, 1991, E/1992/23, Observation générale n°4, par. 7.

seulement une « condition d'effectivité des droits-libertés »⁵⁷, mais les « *violations des droits de l'homme vont de pair avec la violation du droit au logement. Ceci est flagrant dans les cas des bidonvilles* »⁵⁸.

Dans un premier temps le droit au logement a été juridiquement concrétisé en tant que manifestation du principe de liberté, notamment la liberté contractuelle et celle de choisir son domicile (1). Ensuite, dans le cadre de l'élargissement des droits de l'homme en prenant en compte de la dimension « sociale » de son existence, le lien entre le droit au logement et le principe de solidarité a été renoué, dans un objectif de protéger les personnes le plus « défavorisées » de la société (2). Cette dimension du droit au logement découlant d'une responsabilité collective a été par la suite complétée par son « humanisation », grâce à son association au principe de dignité (3). Enfin, afin d'assurer la garantie du principe démocratique et de pallier les inégalités sociales, le droit au logement s'est imprégné du principe d'égalité, en ce sens qu'il doit être satisfait de manière égale pour tous (4).

1. Du principe de liberté

Le droit au logement a été conçu et a évolué en tant que droit social, dans un contexte d'épanouissement des droits libéraux, sans être considéré comme une liberté classique, opposable à l'Etat⁵⁹, ni comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative⁶⁰.

Malgré ces réserves, le droit au logement émane du principe de liberté et, notamment, de la liberté contractuelle et du droit de propriété. Ce lien étant établi, le droit au

⁵⁷ Fierens J., La violation des droits civils et politiques comme conséquence de la violation des droits économiques, sociaux et culturels, RBDI 1999, n°1, p. 46.

⁵⁸ Khan I., Pauvres en droits, Amnesty international 2009, p. 186.

⁵⁹ Robert J. et Duffar J., Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien 1994, p. 64.

⁶⁰ Deschamps E., Le droit au logement n'est pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, note ss., CE, 2 mai 2002, n° 245697 AJDA 2002, n°11, p. 818.

logement a été dans un premier temps conçu comme la liberté de chacun de choisir son logement (a).

Cette perception a considérablement évolué sous l'influence du droit européen, en faisant du droit au logement une condition de respect du droit à la vie privée (b).

a. La liberté de choisir son logement

Selon une conception libérale des droits de l'homme, chacun est censé être libre de choisir son logement, à savoir son type, son emplacement et la durée pendant laquelle il y demeure. Dès le XVII^{ème} siècle Jean Domat affirmait que chacun a « *la liberté de choisir son domicile et de changer aussi la demeure comme bon lui semble* »⁶¹. C'est cette conception de la liberté de choisir son domicile, et plus particulièrement son mode d'habitation, qui est affirmée par les lois n°82-526 du 22 juin 1982 et n°89-462 du 6 juillet 1989, selon lesquelles l'exercice du droit à l'habitat (dans le premier cas) et du droit au logement (dans le deuxième cas) « *implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation* »⁶². Ce qui a été d'ailleurs explicitement désigné par le législateur comme une vocation de la politique de l'aide au logement : « *La politique d'aide au logement (...) doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation* »⁶³.

La conceptualisation de la liberté de choisir son domicile est en principe très large quant à son sujet (« tous ») et son objet (« domicile », « mode d'habitation » etc.). Cela qui semble tout à fait en phase avec à la quintessence du principe de liberté,

⁶¹ Domat J., Le droit public suite des lois civiles dans leur ordre naturel, Gallica bibliothèque numérique 1697, Tome IV p.425.

⁶² Article 1 al. 2 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁶³ Article L. 301-1, al. I du code de la construction et de l'habitation.

permettant à chaque individu de faire « tout ce qui ne nuit pas à autrui »⁶⁴. Le type de logement est un véritable choix d'une personne, et cela concernant sa typologie, ses caractéristiques, son emplacement, sa durée.

La liberté de choisir son logement comprend aussi le « non-choix », à savoir le refus de proposition de logement. Cependant, la liberté de choisir son logement peut être limitée du fait qu'elle se heurte dans certains cas à la mise en œuvre du droit au logement, notamment en ce qui concerne l'accès effectif au logement. A titre d'exemple, les personnes reconnues prioritaires pour obtenir un logement en urgence au titre du droit au logement opposable, tel qu'il est affirmé par le législateur français en 2007⁶⁵, sont contraintes dans certains cas d'accepter une offre adaptée de logement sous peine de perdre le « *bénéfice* » du droit au logement opposable⁶⁶. Dans ce cas de figure, la capacité d'une personne de choisir son logement peut ainsi être considérablement limitée, notamment dans les territoires où l'offre de logements disponibles est très inférieure à la demande. Cela peut signifier qu'une personne n'est pas en mesure de décliner librement et sans conséquences négatives une proposition de logement présentant des défauts de confort ou des inconvénients pour sa vie personnelle ou professionnelle (à titre d'exemple éloignement de l'école, des transports *etc.*). Il s'agit, d'une certaine manière, de la confrontation de deux manifestations du droit au logement : celle mettant en avant la liberté de l'homme au sens de la liberté de choix de son domicile et celle, plus pragmatique, de l'accès à un logement effectif. Pour justifier une atteinte à cette liberté sont, tout de même, appréciés au cas par cas les motifs de refus d'une proposition de logement, mais de façon assez stricte vis-à-vis des personnes concernées de sorte qu'un refus ne peut être justifié que par un motif légitime, notamment un motif impérieux »⁶⁷.

La possibilité de quitter son logement constitue également une manifestation de la liberté de choisir son domicile. Cette liberté peut cependant se heurter à des charges trop lourdes pesant sur le locataire en cas de départ. A titre d'exemple, l'interruption

⁶⁴ Article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789.

⁶⁵ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

⁶⁶ CE, 1 juill. 2016, n°398546.

⁶⁷ CE, 28 mars 2013, n°347913 ; CE, 10 févr. 2017, n°388607 ; CE, 18 juin 2019, n°425588.

par le locataire d'un contrat de bail de durée déterminée en cours peut entraîner des charges trop lourdes (cf. l'exemple du droit portugais)⁶⁸. La liberté de choisir son logement se restreint ainsi de facto, puisqu'une personne souhaitant quitter son logement doit assumer un coût très élevé. Dans ce cas de figure la liberté d'aller et venir peut subir des atteintes en raison des charges particulièrement lourdes qu'une location de logement peut entraîner, rendant ainsi dissuasive l'installation à un nouvel endroit.

La liberté de choisir son domicile ne consiste pas en une puissance absolue de la volonté individuelle. En effet, cette liberté doit être garantie dans le respect des autres droits fondamentaux, tout en prenant en compte l'intérêt général et la préservation de l'ordre public. Il est ainsi caractéristique que le Conseil constitutionnel distingue la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent et la sauvegarde de la liberté individuelle⁶⁹. Le droit au logement ne doit donc pas violer de manière disproportionnée cette dernière.

La mise en balance du respect du domicile et des intérêts de la communauté est affirmée par la Cour EDH⁷⁰, qui opte pour un examen de la proportionnalité de

⁶⁸ Correia D., Santos N., Garcia M.-O., TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, National report for Portugal, June 23th 2016, p. 143 (https://www.uni-bremen.de/fileadmin/user_upload/fachbereiche/fb6/fb6/Forschung/ZERP/TENLAW/Reports/PortugalReport_18052015.pdf): " In a time-limited contract the tenant has the right to withdraw from the rental agreement when the contract has lasted for, at least, one third of its agreed duration by giving notice in advance to the landlord as follows: a) 120 days, if the agreed duration of the contract is equal to or longer than one year; b) 60 days, if the agreed duration of the contract is shorter than one year. For example, if the parties have a rental agreement for 6 years, the tenant only has the right to withdraw after 2 years, provided that he gives notice to the landlord of 120 days. In the event of the tenant wishing to vacate the dwelling earlier he will have to pay the rents corresponding to one third of the contract. In a situation like the one given above, concerning a contract of 6 years' duration, to have to pay the rents for one third of this time (2 years) is extremely unfair for the tenant, as it strongly limits his capacity to move to another place or to another country, even when the need to move away is based on unexpected circumstances, such as unemployment or health problems."

⁶⁹ CC, 19 janv. 1995, 94-359 DC.

⁷⁰ CEDH, 25 sept. 1996, n°20348/92, § 76 et 81.

l'obligation imposée à une personne de quitter son domicile par rapport au but légitime poursuivi. Pour établir ce contrôle, le juge considère qu'il est « *tout à fait pertinent de savoir si ce domicile a été établi illégalement* », en précisant que « *la Cour aura quelque réticence à accorder une protection aux personnes qui, bravant sciemment les interdits de la loi, établissent leur domicile sur un site à l'environnement protégé* »⁷¹.

La liberté de choisir son domicile peut également faire l'objet de restrictions dans les cas où le choix d'un logement peut porter des atteintes à l'ordre public, notamment à la salubrité (types de logements ne respectant pas les normes d'hygiène), la sécurité (immeubles menaçant ruine), la tranquillité (cas de troubles de voisinage) ou, même, la dignité humaine (interdiction de la suroccupation et des logements impropres à l'habitation). En cas d'atteinte à l'ordre public, un examen de proportionnalité s'opère également par le juge au cas par cas, afin de constater si des mesures de police administrative sont nécessaires et adéquates par rapport à l'atteinte.

D'autres limites peuvent se présenter *de facto*, notamment dans les territoires où le marché du logement n'est pas en mesure d'assurer un logement à tous, en raison d'une mobilité résidentielle très limitée due à l'inadéquation entre l'offre et la demande de logement. En conséquence, la liberté de choisir son logement est assez limitée pour beaucoup de personnes, qui restent parfois « captives » dans un logement qui ne correspond pas à leur situation personnelle ou financière.

Les limites à la liberté de choisir son domicile doivent être traitées avec précaution quand le choix du domicile soulève la question du choix d'un mode de vie. Dans ce cas de figure la liberté de domicile doit également être abordée sous l'angle de la liberté d'expression. En effet, cette dernière transcende la notion du droit au logement, en ce sens que le choix d'un domicile peut constituer une manifestation de son appartenance à un groupe ethnique ou culturel comme, par exemple, dans le cas des gens du voyage. Ainsi, empêcher quelqu'un, directement ou indirectement, de jouir du droit au logement comme il l'entend porte également atteinte à sa liberté d'expression.

⁷¹ CEDH, 18 janv. 2001, n°27238/95, § 102.

S'ajoute le fait que tous les modes d'habitation ne sont pas juridiquement encadrés et risquent de ce fait d'être exclus, comme ça a été pendant longtemps le cas des logements mobiles. Ce sujet fait débat entre le législateur et les juges français et européen lorsqu'il s'agit de savoir si, par exemple, les habitations mobiles devraient être considérées comme des véritables logements qui ouvrent, entre autres, le droit à des prestations sociales.

b. Le droit à la vie privée

« Le domicile est normalement le lieu, l'espace physiquement déterminé où se développe la vie privée et familiale »⁷².

Disposer d'un logement constitue en droit et en pratique une condition *sine qua non* de l'exercice de l'accomplissement du droit à la vie privée et familiale. Il semble ainsi logique que chacun ait besoin d'un espace vital où il peut mener sereinement sa vie privée et familiale et développer sa personnalité. Dans les sociétés modernes cet espace se concrétise par un logement au sens matériel du terme. A défaut d'un logement, une personne est susceptible d'être privée de ses droits et libertés du fait qu'elle n'est pas en mesure d'exprimer ses convictions ni de développer sa personnalité, son intimité et sa vie professionnelle et familiale comme elle l'entend.

Le droit à la vie privée et le droit au logement semblent ainsi avoir une relation dialectique d'un point de vue juridique, ce qui ressort en droit français⁷³ et en droit européen.

Tout d'abord, le lien juridique entre la protection de la vie privée et l'épanouissement individuel est constamment évoqué en droit français par de nombreux textes juridiques, y compris de textes de rang constitutionnel. En effet, selon le Préambule

⁷² CEDH, 2 nov. 2006, n°59909/00.

⁷³ Article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

de la Constitution de 1946, les conditions nécessaires au développement de l'individu et de la famille⁷⁴ ainsi que les moyens convenables de leur existence sont garantis par la Nation⁷⁵, dont la possibilité de disposer d'un logement décent⁷⁶. Le constituant a ainsi envisagé les conditions matérielles de vie comme moyens nécessaires pour la subsistance et l'évolution personnelle et familiale de l'être humain, membre d'une société.

Le législateur français esquisse le lien entre logement et vie privée et familiale, par le biais de la considération du domicile en tant qu'élément constitutif de la vie privée. Tout d'abord, le *droit de chacun au respect de sa vie privée affirmé par l'article 9 du code civil*, tel qu'il a été interprété par la jurisprudence, comprend la notion du domicile, lieu où toute personne va pouvoir avoir une vie privée⁷⁷. Cette liberté s'étend jusqu'à l'affirmation de l'inviolabilité du domicile⁷⁸, donnant la possibilité au juge de prescrire « *toutes mesures (...) propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée* »⁷⁹. Le législateur reconnaît également aux époux, pierre angulaire de la famille nucléaire, la liberté de choix de l'emplacement où ils souhaitent mener leur vie familiale⁸⁰.

D'ailleurs, il ressort des lois portant spécifiquement sur le droit au logement, qu'un des principaux objectifs du législateur est la possibilité d'accéder à un logement adapté aux besoins et capacités de chaque personne, lui permettant de développer sa personnalité et de mener une vie familiale normale.

La vie privée, malgré sa complexité, a été considérée par la Cour européenne des droits de l'homme comme englobant le droit de chacun de mener sa vie privée

⁷⁴ Article 10 du Préambule de la Constitution de 1946.

⁷⁵ Article 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

⁷⁶ CC, 19 janv. 1995, 94-359 DC.

⁷⁷ Buffelan-Lanore Y., Domicile, demeure et logement familial, Dalloz 2014, Répertoire de droit civil.

⁷⁸ Articles 226-4 et 432-8 du code pénal.

⁷⁹ Article 9 du code civil.

⁸⁰ Article 215 du code civil.

personnelle mais aussi sa vie privée sociale, à savoir sa possibilité de développer des relations avec ses semblables⁸¹ et, plus précisément, son identité sociale^{82, 83}

Le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile sont directement liés, en droit européen, du fait qu'ils sont simultanément consacrés par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui rappelle que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* ». La protection du domicile et son inviolabilité ont été progressivement consacrés par la jurisprudence comme partie intégrante du droit au respect de la vie privée. À titre d'exemple, dans un arrêt du 2 novembre 2006 la Cour européenne des droits de l'homme⁸⁴ indiquait que le respect du droit de la vie privée implique tout d'abord le droit au respect du domicile. Selon la Cour, le respect du domicile impose aux États-membres une obligation positive qui consiste à protéger le domicile des personnes contre les nuisances, qu'elles résultent d'une ingérence matérielle ou d'une atteinte incorporelle, tels que les bruits, les émissions ou les odeurs. Il est ainsi précisé que « *l'individu a droit au respect de son domicile, conçu non seulement comme le droit à un simple espace physique mais aussi comme le droit à la jouissance, en toute tranquillité* »⁸⁵. Cette corrélation entre droit à la vie privée et droit au domicile est également à l'origine de la déclaration par la Cour EDH comme illégales des expulsions de personnes nomades⁸⁶.

La justification de la fundamentalité du droit au logement par le biais du droit à la vie privée se complète par le lien avec la dimension sociale et supra-individuelle que prône le principe de solidarité.

⁸¹ CEDH, 16 déc. 1992, n°13710/88.

⁸² CEDH, 28 mai 2009, n°26713/05.

⁸³ Marguénaud J.-P., Conv. EDH, art. 8 : Vie privée, Dalloz 2017.

⁸⁴ CEDH, 2 nov. 2006, n°59909/00.

⁸⁵ CEDH, 2 nov. 2006, n°59909/00.

⁸⁶ CEDH, 17 oct. 2013, n°27013/07.

2. Du principe de solidarité

« La structure de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est remarquable en ce qu'elle dépasse les classifications traditionnelles en regroupant les droits autour de six «valeurs», le droit à une aide au logement ayant été intégré à la «solidarité» »⁸⁷.

En théorie et en pratique le principe de solidarité semble être un moteur puissant de la consécration juridique et de la mise en œuvre effective du droit au logement, voire un élément clef de la justification de sa fundamentalité. Cette position semble gagner de plus en plus de terrain en droit français et européen.

En droit européen le principe de solidarité est présent, notamment dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui consacre un chapitre entier à ce principe ainsi que dans la jurisprudence de la CJUE. En effet, la Cour accepte de déroger à l'application des règles de concurrence pour les systèmes de protection sociale fondés sur la notion de solidarité⁸⁸. De la même façon l'Union européenne tend à reconnaître la spécificité des services d'intérêt général de santé et sociaux, même si ces derniers, hormis une communication spécifique en 2006⁸⁹, ne bénéficient pas à ce jour d'un statut juridique propre⁹⁰.

En droit français le principe de solidarité est un principe fondamental, consacré par le Préambule de la Constitution de 1946 dans son alinéa 12⁹¹ et implicitement par les

⁸⁷ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 102.

⁸⁸ CJUE, 17 févr. 1993, C-159/91 et C-160/91.

⁸⁹ Commission européenne, 26 avr. 2006, COM (2006) 177.

⁹⁰ Long M., Action sociale et sanitaire, Chapitre 1 (folio n°4310), Encyclopédie des collectivités locales 2017-4.

⁹¹ « La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ».

alinéas 10⁹² et 11⁹³ ainsi que par le premier article de la Constitution de 1958 proclamant le caractère social de la République française⁹⁴. Ce principe, destiné à réparer les effets néfastes des principaux risques sociaux, a été désigné pour susciter l'adhésion du plus grand nombre et l'unité parmi des membres de la société de sorte que les plus forts soutiennent les plus fragiles⁹⁵. Pierre angulaire des régimes démocratiques, le principe de solidarité est à l'origine d'un nombre de mesures juridiques visant à l'établissement d'une justice sociale et instituant un système d'assurance ou d'assistance, en fonction de l'engagement des pouvoirs publics à ce sujet. Ces derniers consistent en l'aide aux plus démunis qui correspond à une obligation pour la collectivité et à un droit pour ses bénéficiaires⁹⁶, y compris concernant la question du logement.

En effet, le principe de solidarité a été depuis longtemps associé au droit au logement, dans le but de faire face à la précarité matérielle touchant une partie de la population (plus ou moins importante selon la période) et dans un contexte de lutte contre les exclusions. La présence du principe de solidarité en matière de logement s'est progressivement concrétisée juridiquement et renforcée grâce à des mesures prises en faveur des personnes ne pouvant disposer d'un logement, notamment depuis la fin du XX^e siècle.

⁹² « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ».

⁹³ « Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

⁹⁴ « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».

⁹⁵ Alland D., Rials St., Dictionnaire de culture juridique, PUF 2003, p. 1428.

⁹⁶ Alland D., Rials St., Dictionnaire de culture juridique, PUF 2003, p. 1428.

En droit positif, la notion du devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation a été repris par le premier article de la loi de 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement⁹⁷ qui stipule que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ». Le législateur met ainsi en avant le principe de solidarité pour impulser l'effectivité du droit au logement face à une crise de logement ayant des répercussions sur une partie importante de la population française. Face à cet objectif, divers outils ont été mis en place par cette loi, notamment des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées⁹⁸ ainsi que des fonds destinés à contribuer à la réalisation de ces plans. Cette vision est confirmée en 1998 par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions⁹⁹, selon laquelle « *la lutte contre les exclusions est un impératif national* »¹⁰⁰, faisant appel à la solidarité collective.

Le juge constitutionnel français a établi le lien entre le droit au logement et le principe de la solidarité en affirmant la conformité à la Constitution de la loi du 31 mai 1990 qui, dès son premier article prévoit que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* »¹⁰¹. Le Conseil constitutionnel reconnaît la compétence du législateur de définir les compétences de l'Etat central ou des collectivités territoriales en matière de promotion du logement des personnes défavorisées, ce dernier répondant à « *une exigence d'intérêt national* »¹⁰². De cette manière le Conseil constitutionnel soulève la question du droit au logement au niveau de la solidarité nationale, sur laquelle repose le droit au logement, et justifie la compétence de l'Etat en matière d'élaboration et de mise en œuvre des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées.

⁹⁷ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

⁹⁸ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

⁹⁹ Loi n°98-657 du 29 juill. 1998.

¹⁰⁰ Article 1 de la loi n°98-657 du 29 juill. 1998.

¹⁰¹ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

¹⁰² CC, 29 mai 1990, n°90-274 DC.

La garantie du droit au logement peut ainsi faire partie *mutatis mutandis* des exigences constitutionnelles « *impliquant la mise en œuvre d'un politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées* »¹⁰³.

A ce lien entre le droit au logement et le principe de solidarité s'ajoute celui avec le principe de fraternité, érigé en principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2018-717-718 QPC. En effet, le Conseil a affirmé que le principe de fraternité est un principe de valeur constitutionnelle et qu'il en découle « *la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national* »¹⁰⁴. Avec cette décision le Conseil a détaché du principe de solidarité, dénoué de toute notion d'humanité, un principe spécifique en matière d'actions à but humanitaire, celui de fraternité. Ce faisant, le juge constitutionnel a considérablement élargi le champ d'action au titre du principe de solidarité et a consacré un nouveau principe appelé à être garanti par les pouvoirs publics.

Cette jurisprudence peut avoir par analogie des conséquences sur l'effectivité du droit au logement, notamment dans les cas où la violation de ce droit a des conséquences lourdes sur l'intégrité des personnes concernées, indépendamment de la régularité de leur séjour. D'autant plus que, le juge constitutionnel avait reconnu en 2016 que reloger des personnes en situation irrégulière « *dans le cadre et les conditions déterminées par l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme ne peut caractériser une infraction pénale* »¹⁰⁵.

Le principe de fraternité en tant que fondement juridique de valeur constitutionnelle renforce la portée du droit au logement, du fait qu'il est exigible face aux pouvoirs publics et cela de manière inconditionnelle concernant les modalités de séjour sur le territoire français. L'élargissement des possibilités de la revendication contentieuse du droit au logement sur le fondement du principe de fraternité donne la possibilité au juge d'engager davantage la responsabilité des pouvoirs publics en cas de violation

¹⁰³ CC, 29 avr. 2011, n°2011-123 QPC.

¹⁰⁴ CC, 6 juill. 2018, n°2018-717-718 QPC.

¹⁰⁵ CC, 5 oct. 2016, n° 2016-581 QPC.

de ce droit. Cependant, le caractère imprécis du principe de fraternité¹⁰⁶ et l'ouverture potentiellement illimitée à la revendication des droits subjectifs¹⁰⁷ ou opposables aux pouvoirs publics, tels que le droit au logement, comporte le risque du développement d'un contentieux abondant sur la base de ce principe susceptible de se substituer au cadre juridique régissant ce droit. Par conséquent, les garanties légales existantes au profit du droit au logement, prenant en compte ses spécificités et ses multiples dimensions risquent d'être contournées ou écartées au profit d'une jurisprudence incertaine et susceptible d'être fluctuante.

De manière plus concrète, le principe de fraternité risque de devenir un argument solide pour justifier des actions illicites, telles que la mise en location dans un but lucratif de logements très dégradés à des personnes vulnérables du fait de leur séjour irrégulier. Autrement dit, l'hébergement dans des conditions contraires à la dignité humaine risque de trouver un fondement constitutionnel, celui du principe de fraternité, si l'hébergeur réussit à convaincre le juge qu'il mène cette activité dans un but humanitaire, étant donné que les personnes étrangères concernées ne peuvent pas trouver un logement par leurs propres moyens. Dans une telle hypothèse le droit au logement et le principe de dignité risquent de subir des atteintes fortes et systématiques étant donné que la régularité du séjour est une condition d'accès au logement et compte tenu de l'inadéquation entre l'offre et la demande de logement dans certains territoires.

D'autre part, la concrétisation du principe de solidarité en droit français a donné lieu à un ensemble de politiques publiques contre les exclusions et au profit des personnes défavorisées. La mise en place du service public du logement social, destiné à assurer l'accès au logement à tous et, progressivement, aux personnes défavorisées est la manifestation par excellence de cette approche solidaire du droit au logement.

¹⁰⁶ Slama S., "Délict de solidarité" : le Conseil constitutionnel étend l'immunité de l'article L. 622-24 du CESEDA au nom du principe de fraternité, note ss., CC, 6 juill. 2018, n° 2018-717/718 QPC, Revue Lexbase de Droit Public 2018, La lettre juridique n°754.

¹⁰⁷ Mathieu B., Fraternité : une onction constitutionnelle porteuse de mutations, Dalloz, Constitutions 2018, n°3, p. 389.

Cependant, cette perception du droit au logement doit être examinée avec précaution afin d'assurer sa vocation de droit universel. Si le principe de solidarité semble avoir un lien solide avec le droit au logement, il renvoie vers une approche restreinte de ce droit en ciblant les personnes défavorisées. Cela comporte le risque d'affaiblir la portée du droit au logement, le soumettant à une logique assistancielle et cantonnant la responsabilité de sa garantie à une partie restreinte de la société, alors qu'il s'agit d'un droit d'une ampleur très large qui ne s'épuise pas aux politiques sociales ni aux prestations que le principe de solidarité véhicule.

Cette dérive du lien fort entre le droit au logement et le principe de solidarité peut être évitée grâce au renforcement progressif du lien entre le principe de dignité humaine et le droit au logement, combinant l'universalité et la subjectivité du droit au logement.

3. Du principe de dignité

“International human rights are based on the inherent dignity possessed by every human being and provide a moral compass for the development of housing law and policy across the world”¹⁰⁸.

La notion de dignité transcende, implicitement ou explicitement, le cadre juridique régissant le droit au logement en droit français ainsi qu'en droit européen et international, renforçant considérablement sa portée d'un point de vue formel et substantiel et sa vocation à être un droit effectif. En effet, la garantie du droit au logement semble conditionner le respect du principe de la dignité humaine en ce sens que la violation de ce premier peut mettre en danger l'intégrité humaine. Assurer le logement dans des conditions conformes à la dignité humaine s'avère ainsi d'une grande importance pour préserver l'humanité d'une personne.

Le droit au logement se situe ainsi entre deux exigences d'ordre constitutionnel, à savoir le droit (absolu) d'être traité comme un être humain et le droit de vivre dans des

¹⁰⁸ Kenna P., *Housing Law, Rights and Policy*, Dublin: Clarus Press 2011, p. 220.

conditions de vie convenables (droit contingent). Si la référence à la dignité peut paraître incompatible à un droit dépendant du contexte socio-économique et des politiques publiques comme le droit au logement, ce dernier semble être imprégné de ce principe. Cela ressort plus clairement dans des situations d'extrême précarité, où l'intégrité humaine peut-être atteinte en raison des mauvaises conditions de logement, comme c'est le cas des personnes dont la santé physique ou mentale s'est considérablement dégradée ou qui ont même trouvé la mort dans leur logement indigne.

Mis à part ces exemples emblématiques, en matière de logement le principe de la dignité humaine ne peut aucunement conférer un droit individuel, à titre d'exemple de se procurer d'un logement, mais elle est porteuse d'une interdiction, celle de dégrader ou d'asservir autrui. Par conséquent, c'est la protection globale des êtres humains contre des conditions d'habitation dégradantes qui justifient le lien entre le droit au logement et le principe de dignité, notamment à l'égard des personnes vulnérables (b). Toutefois, le lien intrinsèque entre le principe de dignité et le droit au logement est à l'origine de la garantie du droit à un logement décent, de sorte que tout être humain peut prétendre à un logement décent (a).

a. Le droit à un logement décent

Vivre dans un logement décent semble très proche de la notion de la vie en dignité¹⁰⁹, en ce sens que l'être humain est protégé contre toute forme de dégradation liées à ses conditions de logement.

La double dimension objective et subjective du principe dignité se traduit en matière de droit au logement, par une double approche : garantir la dignité de tous les êtres humains et de chacun séparément en garantissant le droit au logement. Ainsi, d'un

¹⁰⁹ Willmann C., Soumission à des conditions d'hébergement indignes, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale / Conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine, oct. 2003, par. 98-101.

côté, tout être humain doit-il pouvoir prétendre au respect de sa dignité concernant ses conditions de logement, ce qui implique une vision « systémique » du droit au logement : un droit qui émane de la collectivité et qui engendre son obligation de mobiliser les moyens juridiques et matériels nécessaires pour garantir à tous un droit au logement dans des conditions de respect de la dignité humaine. De l'autre côté, le droit au logement constitue un facteur important de la vie des individus et son caractère digne doit être apprécié en fonction des conditions de logement concrètes de chaque personne. Sur la base de cette double dimension du principe de dignité, ce dernier se retranscrit en matière de logement sous la forme de la garantie du droit à un logement décent ; et ceci grâce à l'établissement de règles générales d'ordre public et de leur application en fonction des situations individuelles.

Vivre dans un logement décent se trouve au cœur du principe de dignité en ce sens que son respect peut être garanti uniquement quand un logement habité remplit des conditions d'habitabilité, objectives ou subjectives en fonction des normes de référence. Il est d'ailleurs révélateur que l'impact d'un logement non décent à l'intégrité physique et mentale puisse être très important, au point de porter atteinte à sa dignité humaine.

La consécration du droit à un logement décent en droit européen et international s'est opérée de manière indirecte, par le biais de la garantie d'un niveau de vie suffisant¹¹⁰ et d'une existence digne¹¹¹. Et, si le juge européen ne reconnaît pas expressément que le droit à un logement décent entre dans le champ d'application de l'article 8 de la Convention EDH, il n'a pas hésité de condamner l'Etat tchèque pour avoir manqué à son obligation positive d'aide à retrouver un logement adéquat et convenable au requérant¹¹².

L'article 31 de la Charte sociale européenne révisée affirme expressément le droit à l'accès au logement d'un niveau suffisant, en soulignant ainsi la nécessité de respecter

¹¹⁰ Article 25 de la DUDH et article 11 du PIDESC.

¹¹¹ Article 34 § 3 de la CDFUE.

¹¹² CEDH, 26 oct. 2006, n°23848/04, § 74 et 75.

un nombre de conditions afin qu'un logement puisse être considéré comme conforme aux besoins humains.

De manière plus audacieuse, un lien substantiel a été établi en droit français entre le principe de dignité et le droit au logement, par le biais de la consécration du droit à un logement décent par le juge et le législateur.

Tout d'abord, en optant pour une vision extensive reconnaissant la dimension sociale du principe de dignité, le Conseil constitutionnel l'a érigé en 1995¹¹³ en fondement de l'objectif de valeur constitutionnelle de la possibilité de toute personne de disposer d'un logement décent. Dans cette décision, la consécration du droit au logement décent a été effectuée par le juge juste après avoir affirmé que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle. L'enchaînement des considérants¹¹⁴ démontre le lien entre ces deux notions et permet de déduire que le droit au logement décent signifie que le logement ne doit pas porter atteinte à la dignité humaine. Pour cela, un logement doit non seulement ne pas être dangereux pour la santé des occupants mais il doit également être composé d'un minimum d'équipements, permettant l'accès aux services de base¹¹⁵.

D'autre part, dans un élan de promotion du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine le Conseil constitutionnel semble considérer que l'objectif de valeur constitutionnel susvisé « *constitue un prolongement social du droit à la dignité* »¹¹⁶. C'est sur cette base que le droit au logement tire sa fundamentalité, s'agissant par l'intermédiaire du principe de la dignité humaine d'un droit lié à l'existence de l'être humain.

¹¹³ CC, 19 janv. 1995, 94-359 DC, § 3 et 4.

¹¹⁴ CC, 29 juill. 1998, n°98-403 DC.

¹¹⁵ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p.398.

¹¹⁶ Montalivet (de) P., La dignité de la personne humaine, in L'influence du droit européen sur les catégories du droit public, Dalloz 2010, p. 501 et s.

Par conséquent, nous pouvons soutenir qu'il ne s'agit pas d'un simple rapprochement, mais d'un lien de filiation¹¹⁷ faisant du principe de dignité une source immédiate du droit au logement¹¹⁸. Cette position se trouve confortée par les évolutions juridiques produites en droit français et en droit européen précitées.

L'affirmation du principe de dignité comme source du droit au logement a été fortement critiquée en ce sens que la dignité humaine peut paraître superfétatoire quand il s'agit du droit au logement¹¹⁹. Plus précisément, selon une partie de la doctrine, si l'on considère l'homme comme une partie de la société, la dignité peut fonder certains droits, étant liée à la notion de solidarité. Dans une telle hypothèse, le Conseil constitutionnel ne saurait rattacher le droit à un logement décent au principe de dignité mais plutôt au principe de solidarité, qui est une exigence constitutionnelle découlant du caractère social de la République française¹²⁰. Le juge constitutionnel dans sa décision n°2004-503 DC du 12 août 2004¹²¹ a ainsi abandonné la référence au principe de dignité humaine, considérant que les alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 suffisent pour qualifier d'objectif de valeur constitutionnelle la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent¹²².

¹¹⁷ Mathieu B., Verpeaux M., Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J. 2002, p. 791 et p. 520.

¹¹⁸ Dupéré O., Dignité de la personne humaine et logement décent, www.droitconstitutionnel.org.

¹¹⁹ Mathieu B., Le droit au logement : un droit subjectif ?, in Logement et famille : des droits en question, Dalloz 2005.

¹²⁰ Article 1^{er} de la Constitution de 1958.

¹²¹ Le principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine avait été dégagé par le juge constitutionnel en 1994, dans sa décision n°93-343-344 du 27 juill. 1994 sur la bioéthique.

¹²² Considérant 21 : Considérant, d'une part, qu'aux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. - Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » ; qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle.

L'abandon du principe de la dignité humaine par le juge constitutionnel s'est pourtant avéré restrictif d'un point de vue conceptuel, affaiblissant le caractère indispensable du droit au logement pour l'homme, et d'un point de vue jurisprudentiel, dans le cadre du contentieux subjectif portant sur une atteinte de droit au logement qui s'accouple à une atteinte à la dignité humaine (approche subjective de la dignité humaine). En effet, dans ce cas de figure, l'appel au principe de dignité peut être une arme efficace au profit du justiciable, le droit au logement ne pouvant en soi être facilement revendiqué comme un droit subjectif (cf. *infra*).

Malgré les hésitations, le juge constitutionnel est revenu sur sa position en 2011 en affirmant : « (...) *qu'il ressort également du Préambule de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ; Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle (...)* »¹²³.

La jurisprudence du juge judiciaire semble s'aligner sur la volonté du juge constitutionnel, ce qui apparaît assez clairement dans une décision prise par la chambre criminelle de la Cour de cassation de 1998¹²⁴ qui a jugé incompatibles avec le principe de dignité des conditions d'habitation ne respectant pas les normes sanitaires et susceptibles de mettre en péril la santé des habitants.

Telle est également la position du législateur français qui, soucieux de la garantie d'un logement digne, a pris des mesures pour assurer l'accès à un logement respectant des conditions *minimales* d'hygiène, de sécurité, de confort et d'habitabilité. Cette volonté apparaît tout au long des aménagements des rapports locatifs et du processus législatif de la consécration du droit au logement. En effet, à l'article 6 de la loi de 1989¹²⁵ il est précisé qu'un bailleur est obligé « *de délivrer au locataire le logement en bon état d'usage et de réparation ainsi que les équipements mentionnés au contrat de*

¹²³ CC, 30 sept. 2011, n°2011-169 QPC.

¹²⁴ Cass., Crim, 11 févr. 1998, n°96-84.997.

¹²⁵ Loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

location en bon état de fonctionnement », d'assurer sa jouissance paisible du logement et de l'entretenir. Cet article a été renforcé par la loi dite « SRU »¹²⁶, en ajoutant l'obligation du bailleur « *de remettre au locataire un logement décent* », ce qui entraîne des conséquences graves à l'exécution du bail de location. D'autre part, il est révélateur que dans la loi n°90-449 du 31 mai 1990¹²⁷, le législateur ait énoncé dès le premier article que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières au droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent [...]* ». Cette approche a été confirmée et renforcée par le législateur en 2007¹²⁸, grâce à la reconnaissance du logement non-décent et insalubre comme des critères d'éligibilité au droit au logement opposable.

Un lien encore plus fort a été tissé entre le droit à un logement décent et le principe de dignité depuis la consécration juridique de la notion de l'habitat indigne : « *constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature pour cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les habitants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* »¹²⁹. Avec cet article le législateur a donné une nouvelle dimension au droit à un logement décent, tel qu'il est esquissé par un ensemble de règles juridiques précisant les normes d'habitabilité d'un logement : celle du respect de la dignité humaine. Ainsi, la violation de ces normes rend un logement « indigne », à savoir portant atteinte à la dignité humaine. Ce rapprochement juridique démontre d'emblée la prise de conscience du législateur que le droit à un logement décent n'est pas un droit technique aux contours hermétiques, mais un droit impactant directement le respect de la dignité de ses bénéficiaires.

¹²⁶ Loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000.

¹²⁷ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

¹²⁸ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

¹²⁹ Article 1-1 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990.

b. La garantie du droit au logement décent et la vulnérabilité

Au cœur des nombreuses consécutions du principe de la dignité humaine¹³⁰ se trouve l'interdiction de traiter l'être humain comme un objet¹³¹, dans une fin que lui est étrangère.

Certes, une définition du principe de dignité basée sur cette approche ne peut constituer un repère fixe parce qu'elle fait dépendre sa portée d'éléments moraux et sociologiques extrêmement variables, plutôt que de véritables fondements juridiques¹³². Toutefois, une telle définition du principe de dignité permet d'esquisser de manière plus précise son lien juridique avec le droit au logement, notamment dans les cas des personnes vulnérables (i) ou vivant dans des conditions les rendant vulnérables (ii).

¹³⁰ En droit international humanitaire, notamment dans les textes relatifs à la bioéthique, tels que la Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme de l'UNESCO de 1997, Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine du Conseil de l'Europe de 1997 et la Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme de l'UNESCO de 2005.

En droit international, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme qui reconnaît dans son préambule que tous les membres de la famille humaine possèdent une « dignité inhérente » et qui dispose dans son 1^{er} article que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». Certaines normes de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948) s'inspirent aussi directement du principe de respect de la dignité humaine, notamment celles relatives au droit à la vie (art. 2), à l'intégrité de la personne (art. 3), à l'interdiction de la torture et des traitements dégradants ou inhumains (art. 4).

En droit européen, l'article premier de la Charte européenne des droits fondamentaux de 2000 est consacré à la dignité humaine.

¹³¹ CC, 27 juill. 1994, n°93-343-344.

¹³² A titre d'exemple, l'application du principe de dignité dans l'arrêt de la CEDH n°. 21627/93, 21628/93 et 21974/93 du 19 fév. 1997.

i. La violation du droit à un logement décent des personnes vulnérables

L'état de vulnérabilité d'une personne, à savoir son état facilitant son exploitation, peut l'exposer à des conditions indignes de logement¹³³, notamment concernant les situations d'extrême précarité¹³⁴. Cet état est lié à une absence d'autonomie des personnes concernées, empêchant la jouissance du droit à un logement décent¹³⁵.

La notion de vulnérabilité, souvent mobilisée par les juges dans le domaine des droits sociaux pour contraindre l'Etat à améliorer le niveau de vie des sujets les plus vulnérables¹³⁶, semble également intervenir en matière de logement comme une atteinte au principe de dignité¹³⁷. A titre d'exemple, la responsabilité de l'Etat peut être engagée dans le cadre de la procédure de référé-liberté en vue d'héberger une personne en situation de détresse sociale ou médicale. Même s'il s'agit d'un contentieux limité et très encadré, le juge souligne l'importance de la prise de mesures pour assurer la mise à l'abri d'une personne très vulnérable.

Le lien entre le principe dignité humaine et du droit au logement, s'agissant des personnes vulnérables, a également été établi par le législateur français. En effet, selon l'article 225-14 du code pénal, l'application du droit à un logement compatible à la dignité humaine s'inscrit dans un contexte spécifique : l'exploitation des personnes vulnérables ou dépendantes¹³⁸. La vulnérabilité n'est pas simplement une circonstance aggravante de cette infraction, contrairement à d'autres infractions du

¹³³ Lees J., Quand la vulnérabilité autorise l'exploitation : l'arnaque, une pratique ordinaire en copropriétés dégradées, métropolitiques.eu, 24 févr. 2016.

¹³⁴ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Rec. (2000) 3, 19 janv. 2000, sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité.

¹³⁵ Roman D., Vulnérabilité et droits fondamentaux. Rapport de synthèse, RDLF 2019.

¹³⁶ Bioy X., Droits fondamentaux et libertés publiques, Montchrestien, Lextenso 2013, p. 287.

¹³⁷ Calvès G., Roman D., La discrimination à raison de la précarité sociale : progrès ou confusion ?, RDT 2016, n°9, p. 526.

¹³⁸ Willmann Ch., Soumission à des conditions d'hébergement indignes, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale / Conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine oct. 2003, par. 98-101.

code pénal, mais un de ses éléments constitutifs. Cette particularité de l'infraction de l'article 225-14 du code pénal illustre parfaitement une volonté d'encadrer juridiquement les situations de logement dans des conditions dégradantes, résultant de l'abus de la vulnérabilité des victimes.

La notion de la vulnérabilité est appréciée au cas par cas et elle peut, même, être liée à une situation sociale ou économique. En effet, la Cour d'appel a estimé dans un arrêt de 2018 que « *si la loi du 18 mars 2003 a posé une présomption de vulnérabilité des étrangers dans un temps proche de leur arrivée sur le territoire français (...); que d'autres facteurs directement liés à l'extranéité, s'ajoutant à des caractéristiques personnelles telles que leur âge, leur état de santé, l'absence d'activité professionnelle ou celle de toute qualification, peuvent exacerber la vulnérabilité de personnes étrangères telle que la méconnaissance de la langue française et l'absence de liens familiaux ou amicaux sur le territoire national* »¹³⁹.

Toutefois, le caractère subjectif de la notion de vulnérabilité et son appréciation socio-temporelle difficile (au moment de la location) restreint considérablement l'application de cet article, ce qui explique le contentieux relatif plutôt limité.

De manière plus implicite, la présence de la notion de vulnérabilité intervient dans le cadre de la lutte contre l'exclusion, si nous acceptons le postulat que les exclus sont également en situation de vulnérabilité. En effet, à l'article premier de la loi d'orientation de la lutte contre les exclusions de 1998¹⁴⁰, repris par l'article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles, le lien est fait entre la dignité humaine et la lutte contre les exclusions, dont fait partie la garantie de l'accès effectif au droit au logement. Le législateur fait ainsi du principe de respect de la dignité des personnes le fondement même de la lutte contre l'exclusion en l'érigeant en principe national : « *la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la*

¹³⁹ Cour d'appel de Paris, 7 févr. 2018, n°16/04982.

¹⁴⁰ Loi n°98-657 du 29 juill. 1998.

nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement (...) »¹⁴¹.

ii. La vulnérabilité due au non-respect du droit au logement décent

« L'effectivité, ou plutôt l'ineffectivité des droits ainsi au cœur de la vulnérabilité. Elle est le critère qui transforme une fragilité en vulnérabilité »¹⁴².

Le principe de la dignité humaine semble être un fondement solide pour faire valoir le droit au logement des personnes dépourvues d'un logement décent ou adapté qui peut provoquer des situations de dégradation de l'état physique, psychique et mental de l'être humain¹⁴³. En effet, habiter dans un logement indigne peut être particulièrement dégradant pour une personne, à tel point que l'on peut considérer qu'elle est réduite au rang d'objet¹⁴⁴.

Si nous allons jusqu'au bout du raisonnement, nous pouvons également soutenir que subir des conditions de logement indigne constitue un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention EDH. Cette hypothèse a été soutenue par la Cour EDH dans une décision de 2005 *Moldovan et autres contre Roumanie*¹⁴⁵, qui a considéré que les conditions de logement des requérants ont porté atteinte à leur dignité humaine qui équivaut à un traitement inhumain et dégradant¹⁴⁶.

¹⁴¹ Article 1^{er} de la loi n°98-657 du 29 juill. 1998.

¹⁴² Paillet E., Richard P., Effectivité des droits et vulnérabilité de la personne, Bruylant 2014, p. 4.

¹⁴³ Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

¹⁴⁴ Ginot L., Peyr C., Habitat dégradé et santé perçue : une étude à partir des demandes de logement social, Santé Publique 2010, vol. 22, n°5, p. 493-503.

¹⁴⁵ CEDH, 12 juill. 2005, n. 41138/98 et 64320/01.

¹⁴⁶ « (...) que les conditions dans lesquelles les requérants ont vécu ces dix dernières années, notamment la promiscuité et l'insalubrité et leurs effets délétères sur la santé et le bien-être des

D'ailleurs, selon le Conseil constitutionnel français c'est justement cette notion de dégradation qui justifie le lien fort avec le droit au logement, notamment dans les cas de logement de mauvaise qualité : « *la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle;*(...) »¹⁴⁷.

Par analogie, le juge constitutionnel pourrait fonder le droit au logement uniquement sur le principe de la dignité humaine, notamment d'une personne se trouvant dans une situation d'urgence, comme il l'a fait dans le cas de l'aide médicale à domicile sans condition de régularité ou durée de séjour¹⁴⁸. Telle semble être l'intention du Conseil d'Etat dans une ordonnance du 10 février 2012¹⁴⁹, où il a reconnu la valeur fondamentale du droit à l'hébergement d'urgence à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale.

En tout état de cause, le principe de dignité semble tisser des liens de plus en plus forts avec le droit au logement¹⁵⁰, en renforçant l'effectivité du droit au logement en tant que droit profitant à l'individu mais aussi à la collectivité. Selon cette évolution juridique et jurisprudentielle reste à préciser, s'agissant du droit au logement, dans quelle mesure l'Etat doit protéger, en s'abstenant ou en prenant des mesures

requérants, associées à la durée pendant laquelle ces derniers ont été contraints de vivre ainsi et à l'attitude générale des autorités, ont nécessairement dû leur causer des souffrances psychologiques considérables et, partant, porter atteinte à leur dignité humaine et susciter chez eux des sentiments d'humiliation et d'avilissement. (...)113. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que les conditions de vie des requérants et la discrimination raciale à laquelle ils ont été soumis publiquement, en raison de la manière dont les diverses autorités ont examiné leurs griefs, constituent une atteinte à leur dignité humaine qui, dans les circonstances de l'espèce, équivaut à un « traitement dégradant » au sens de l'article 3 de la Convention ».

¹⁴⁷ CC, 27 juill. 1994, n°94-343-344 DC.

¹⁴⁸ CC, 13 août 1993, n°93-325 DC.

¹⁴⁹ Commentaires de cet arrêt : > Marion Jenkinson, « Consécration de l'hébergement d'urgence et des personnes sans-abri en situation de détresse comme liberté fondamentale dans le cadre du référé-liberté », Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 15 janv. 2012.

¹⁵⁰ Haut conseil de la santé publique, Facteurs contribuant à un habitat favorable à la santé, 31 janv. 2019.

positives¹⁵¹, l'intégrité physique et morale des personnes dont il a la charge¹⁵² et, de manière plus générale, la dignité des personnes susceptibles de subir une atteinte grave¹⁵³.

4. Du principe d'égalité

« Se loger est un besoin vital, et l'exclusion du logement en entraîne beaucoup d'autres (...) »¹⁵⁴.

Avec cette affirmation, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées présente le caractère essentiel du droit au logement pour la vie humaine ainsi que son importance pour éviter les phénomènes d'exclusion sociale, démontrant de manière emblématique le lien intrinsèque entre le principe d'égalité et le droit au logement.

Plus précisément, ce lien existe par le biais d'autres droits et principes fondamentaux, notamment celui de la liberté et de la dignité, ce qui a conduit à une conception formelle du principe d'égalité, à savoir le principe de non-discrimination¹⁵⁵. D'une part, si le principe de liberté est défini comme un pouvoir d'autodétermination, l'impossibilité d'exercer la liberté de choisir son logement peut être en soi une source d'inégalités. Ce cas de figure peut être par exemple observé dans les territoires où l'inadéquation entre la demande et l'offre de logements rend impossible d'office le logement d'une partie des habitants, affectant particulièrement les personnes les plus fragiles, socialement ou financièrement. En effet, la tension du marché du logement ne permettant pas à tous d'exercer la liberté de choisir son logement peut donner lieu à

¹⁵¹ CEDH, 9 juin 1998, n°23413/94.

¹⁵² Bioy X., Droits fondamentaux et libertés publiques, Montchrestien, Lextenso 2013, p. 294.

¹⁵³ CE, 27 oct. 1995, n°136727.

¹⁵⁴ Rapport au Premier Ministre sur l'expérimentation locale du droit au logement opposable, oct. 2006.

¹⁵⁵ Herrera C.-M., Les droits sociaux, PUF 2009, p. 25.

des inégalités, étant donné que certaines catégories sociales sont plus favorisées que d'autres.

D'autre part, le principe de dignité, notamment dans sa dimension objective, rapproche le droit au logement du principe d'égalité en ce sens que le droit à un logement digne inclut le postulat que ce droit doit être garanti de manière égale pour tous : « *Etendant son champ à tout être humain, la dignité perd de sa sélectivité et tend à s'identifier à son contraire : le concept de l'égalité (si tous sont dignes aucun ne l'est plus que les autres). Le concept de la dignité cesse d'être créateur d'une hiérarchie pour être utilisé comme correctif des faits discriminatoires. Il sert en fait au droit et aux juges à revaloriser, à promouvoir, ce qui apparaît menacé : le vulnérable, le fragile, l'exclu* »¹⁵⁶.

Ainsi, la garantie du droit au logement révèle un profond rapprochement juridique au principe d'égalité, grâce auquel toute personne peut disposer d'un logement sans être discriminé et, de ce fait, peut occuper une place à la société de manière égale par rapport à ses concitoyens. En effet, quand la dignité humaine est atteinte à cause d'une violation du droit au logement, « *ce n'est pas alors d'une mesure d'ordre social et d'intérêt général qu'il s'agit, mais d'éviter l'exclusion d'un individu de l'humanité. L'égalité qui est en cause n'est pas une égalité sociale, il s'agit de l'égale appartenance à l'humanité* »¹⁵⁷.

Le lien fort entre le principe d'égalité et le droit au logement ressort également de l'évolution juridique de ce dernier, construite autour de l'objectif de pallier les inégalités sociales et de remédier aux phénomènes d'exclusion et de discrimination. De nombreux textes juridiques en France et en droit européen et international abordent la question du logement sous l'angle de la lutte contre les exclusions et la lutte contre la pauvreté¹⁵⁸, les inégalités et les discriminations.

¹⁵⁶ Bioy X., Droits fondamentaux et libertés publiques, Montchrestien, Lextenso 2013, p. 281.

¹⁵⁷ Mathieu B., Verpeaux V., Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J. 2002, p. 663.

¹⁵⁸ Roman D., La discrimination fondée sur la condition sociale, une catégorie manquante du droit français, D. 2013, n°28, p. 1911.

En effet, en droit européen et international le droit au logement figure souvent dans des textes juridiques ayant comme objectif de garantir le principe d'égalité, notamment au profit de certains groupes sociaux (les femmes, les enfants, les travailleurs migrants *etc.*) et, de manière plus indirecte, dans les textes faisant la promotion de la lutte contre les exclusions sociales.

De manière plus précise, en droit international et européen, le logement est ainsi une condition indispensable pour garantir le principe d'égalité. Il est, à titre d'exemple, affirmé en droit international que les femmes doivent bénéficier de « *conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, (...)* »¹⁵⁹. De plus, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹⁶⁰, reconnaît que le droit au logement est une composante du principe d'égalité et que sa garantie est indispensable afin de lutter contre les discriminations. Parmi ces textes emblématiques du droit international et européen qui s'inscrivent dans cette logique figurent la Charte sociale européenne révisée¹⁶¹, grâce à l'affirmation de la lutte contre les exclusions (article 30), et le Traité d'Amsterdam qui, dans son article 13, aborde l'accès effectif au logement comme une déclinaison du « *droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale* »¹⁶². Pour ce qui est du droit européen, c'est le lien entre la garantie d'un accès au logement non-discriminatoire et l'effectivité des libertés de circulation qui a permis à la Cour de justice de promouvoir l'accès au logement¹⁶³.

En droit français, il est précisé à l'article premier de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 qu'aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement pour un motif

¹⁵⁹ Convention des Nations unies portant sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), article 14, alinéa h.

¹⁶⁰ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 7 mars 1966.

¹⁶¹ Charte sociale européenne (révisée), Strasbourg, 3 mai 1996.

¹⁶² Traité d'Amsterdam du 2 oct. 1997.

¹⁶³ Chevalier E., Le droit au logement et la Cour de justice de l'Union européenne : une construction prétorienne en clair-obscur, RDSS 2015, n°2, p.211.

discriminatoire défini à l'article 225-1 du code pénal¹⁶⁴. Cet article montre la volonté du législateur de réprimer les phénomènes de discrimination concernant l'accès au logement privé et social, liés à des motifs tels que l'âge, la religion, l'état de santé, le lieu de résidence etc.

Le droit au logement s'inscrit également dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et les exclusions¹⁶⁵, ce qui démontre une volonté du législateur de garantir un traitement équitable de tous les membres de la société, sans distinction. L'accent est toutefois mis sur les personnes que peuvent être considérées comme « *exclues* » en raison de leur situation financière ou sociale, ce qui justifie de mesures en leur faveur afin de parvenir à une réelle équité de traitement.

Enfin, le service public du logement social en France constitue une preuve d'un effort de l'Etat pour assurer des conditions de logement décentes à la population, en

¹⁶⁴ Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée. Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales sur le fondement de l'origine, du sexe, de la situation de famille, de la grossesse, de l'apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur, du patronyme, du lieu de résidence, de l'état de santé, de la perte d'autonomie, du handicap, des caractéristiques génétiques, des mœurs, de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre, de l'âge, des opinions politiques, des activités syndicales, de la capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée des membres ou de certains membres de ces personnes morales. En somme, le droit au logement est un droit fondamental à part entier ayant une subsistance lui-même et constitue simultanément le fruit de la manifestation des trois principes fondamentaux matriciels, à savoir le principe de liberté, le principe de dignité et le principe d'égalité.

¹⁶⁵ Article 1^{er} de la loi n°98-657 du 29 juill. 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

rééquilibrant les effets inégalitaires du marché concurrentiel du logement¹⁶⁶. En effet, le service public du logement social vise à assurer l'accès au logement à tous grâce au développement d'une offre de logement abordable et de qualité. L'ampleur du parc social constitue également un frein à l'augmentation des prix de l'immobilier.

Pour garantir le principe d'égalité, le Conseil constitutionnel réalise un contrôle à l'œuvre du législateur, sans s'y substituer¹⁶⁷. Le juge constitutionnel dans une décision de 2004 rejette le grief de requérants portant sur la violation du droit au logement, en affirmant qu' « *en adoptant les dispositions précitées, le législateur n'a pas méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 et a défini des conditions suffisantes pour prévenir des ruptures caractérisées d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent* »¹⁶⁸.

En somme, le cadre juridique portant sur le droit au logement vise à créer les conditions pour que tout le monde puisse disposer d'un logement, ce qui lui permettra d'occuper une place à la société à titre égal par rapport à ses autres membres. L'accent est souvent mis aux personnes défavorisées, visant des phénomènes de ségrégation sociale liées à la difficulté de certaines catégories sociales de disposer d'un logement. Il s'agit des violations systémiques du droit au logement et, de surcroît, du principe d'égalité, souvent observées dans les territoires où le nombre de logements est insuffisant par rapport à la demande.

Des précautions doivent pourtant être prises concernant l'association du principe d'égalité et du droit au logement afin d'assurer le caractère universel de ce dernier. Il est ainsi important de souligner que si l'appréciation du principe d'égalité n'est possible qu'à partir de situations concrètes et en fonction de considérations d'intérêt général, le droit au logement doit être garanti de manière égalitaire à tous.

¹⁶⁶ Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social, mai 2001.

¹⁶⁷ Jurisprudence constante ex. CC, 16 juin 1999, n°99-411 DC.

¹⁶⁸ CC, 12 août 2004, n°2004-503 DC.

Conclusion du chapitre

En somme, la fundamentalité du droit au logement découle de son caractère inhérent à la nature humaine et aux principes fondamentaux consubstantiels. Cette reconnaissance constitue le fruit d'une évolution juridique ayant conscience de l'importance du droit au logement et étant contrainte de renforcer son effectivité dans un contexte de précarité où la violation du droit au logement peut avoir des conséquences très graves pour les êtres humains et la société.

L'effectivité du droit au logement découle de manière forte de sa fundamentalité substantielle et se solidifie à travers les principes fondamentaux consubstantiels auxquels ce droit est lié.

La fundamentalité du droit au logement, loin d'être une appréciation théorique, est confortée par l'existence des supports juridiques visant à renforcer la portée et l'effectivité de ce droit.

Chapitre 2/ L'effectivité du droit au logement liée à sa consécration juridique en tant que droit fondamental

L'enracinement du droit au logement en tant que droit fondamental dans l'ordre juridique français a été le fruit d'une évolution complexe, qui dépasse les frontières nationales. L'étude du droit français ainsi que du droit européen et international permet de démontrer que le caractère fondamental du droit au logement n'est pas exclusivement fondé sur des prétentions anthropologiques ou théoriques.

Loin d'être dépourvu de support textuel en droit positif, le droit au logement gagne ainsi progressivement une place prépondérante dans les ordres juridiques français (Section I) ainsi qu'eupéen et international (Section II), grâce à ses multiples consécutions juridiques.

Section I. La consécration du droit au logement en tant que droit fondamental en droit français

Le droit au logement n'est pas un nouveau concept juridique, Jean Domat l'évoquant déjà au XVII^{ème} siècle¹⁶⁹. Cependant la question de sa garantie a commencé à émerger au cours du XIX^{ème} siècle, grâce à l'épanouissement d'une nouvelle discipline scientifique, la topographie médicale, qui a fait acte des conditions épouvantables de logement de la classe ouvrière¹⁷⁰.

La perception dominante d'assistance sociale existant depuis le Moyen-âge a donné sa place au début du XX^{ème} siècle à des nombreuses initiatives politiques et juridiques visant à garantir les droits sociaux, y compris en matière de logement. Cette évolution révèle une prise de conscience de l'importance du droit au logement pour l'être humain, dans un contexte de croissance de la précarité sociale, et reflète une volonté d'en faire un droit effectif.

La question du droit au logement a été juridiquement posée au début du XX^{ème} siècle dans le cadre d'une politique de lutte contre le logement insalubre. Cette politique avait comme objectif de remédier aux incidences économiques et sociales de l'insalubrité et de la pénurie de logement et, de manière plus générale, de protéger la santé publique et de préserver l'ordre public.

Le droit au logement a été véritablement consacré en tant que tel dans l'ordre juridique français pendant les années 1980 et 1990, dans un contexte socio-économique et politique très marqué par les inégalités sociales. C'est grâce à un élan juridique jurisprudentiel et législatif que la valeur juridique et le caractère fondamental du droit au logement ont été affirmés en droit positif, mettant ce droit au cœur des politiques publiques. Il s'agit, par exemple, des lois tentant de protéger les occupants d'un

¹⁶⁹ Conhendet M.-A., Droit constitutionnel, Montchrestien, Lextenso 2008, p.70.

¹⁷⁰ Kamoun P., Logement insalubre, une histoire ancienne, Diagonal, N°172, 2^{ème} trimestre 2006.

logement après la deuxième guerre mondiale (loi dite « Mermaz »¹⁷¹ ou bien, des lois qui ont tenté de rééquilibrer les rapports locatifs (loi dite « Besson »¹⁷²).

C'est ainsi grâce à ses nombreuses consécutions législatives mettant en avant sa valeur de droit fondamental (2) mais aussi à une jurisprudence concordante (1) que le droit au logement s'est vu progressivement renforcer sa portée obligatoire, sans pour autant être pleinement reconnu en tant que droit subjectif (3).

1. La reconnaissance de la fondamentalité du droit au logement par le juge français

Le juge français a joué un rôle central concernant la reconnaissance de la fondamentalité du droit au logement. En effet, le juge ordinaire semble de plus en plus accepter le caractère fondamental du droit au logement (b) et le juge constitutionnel a, de son côté, reconnu la constitutionnalité de ce droit par le biais de son rattachement aux droits et principes de valeur constitutionnelle (a).

a. Le juge constitutionnel

Le juge constitutionnel a reconnu en 1971¹⁷³ la valeur constitutionnelle des droits sociaux consacrés par le Préambule de la Constitution de 1946, sans préciser dans un premier temps si le droit au logement en fait partie.

Le processus de constitutionnalisation du droit au logement a été lancé par le Conseil constitutionnel, notamment par son rattachement à une exigence d'intérêt national¹⁷⁴

¹⁷¹ Loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

¹⁷² Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

¹⁷³ CC, 16 juill. 1971, n°71-44 DC.

¹⁷⁴ CC, 29 mai 1990, n°90-274 DC.

(i), puis aux alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 et au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine¹⁷⁵ (ii)¹⁷⁶. Cette jurisprudence est révélatrice de la prise de conscience par le juge de l'importance du droit au logement ainsi que de son intention de renforcer sa portée juridique en le rattachant à des principes de valeur constitutionnelle et en le consacrant en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle.

i. Le rattachement du droit au logement à une exigence d'intérêt national

Dans un premier temps, le juge constitutionnel a fait valoir dans une décision du 29 mai 1990¹⁷⁷ que la promotion du logement des personnes défavorisées « *répond à une exigence d'intérêt national* ». Malgré la portée relativement floue de la notion d'intérêt national, son utilisation démontre que le droit au logement revêt une valeur supérieure à celle des intérêts particuliers.

En l'espèce, a été jugée comme justifiée l'intervention du législateur dans un objectif de renforcer le rôle de l'État dans l'élaboration des outils destinés à rendre effectif le droit au logement. Il s'agit, en l'espèce, des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD¹⁷⁸) et des fonds de solidarité pour le logement (FSL¹⁷⁹) destinés à faciliter l'accès ou le maintien au logement des personnes défavorisées. Sur le motif d'exigence d'intérêt national, le Conseil constitutionnel réserve ainsi des prérogatives larges à l'Etat concernant le logement des personnes défavorisées¹⁸⁰ et donne une impulsion au législateur pour créer des normes renforçant l'effectivité du droit au logement. Autrement dit, le rattachement par le juge du logement des personnes défavorisées à une exigence d'intérêt national

¹⁷⁵ CC, 19 janv. 1995, 94-359 DC.

¹⁷⁶ Annexe 1.1.

¹⁷⁷ CC, 29 mai 1990, n°90-274 DC.

¹⁷⁸ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

¹⁷⁹ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

¹⁸⁰ Prétot X., Libre administration des collectivités territoriales et politique d'aide sociale, RDSS 1990, p. 711.

permet de considérer que loger les personnes défavorisées constitue une obligation nationale pesant sur la collectivité et, plus précisément, sur le législateur et l'État.

ii. Le rattachement du droit au logement aux Préambule de la Constitution de 1946 et au principe de la dignité humaine

« *Si le droit au logement n'est pas constitutionnellement consacré, au moins de façon explicite* » il nous est loisible d'y « *voir l'une des branches de ce droit à la sécurité matérielle proclamée par le Préambule de 1946* »¹⁸¹.

Le pas décisif vers la consécration de la fundamentalité du droit au logement a été effectué avec la décision 94-359 DC du 19 janvier 1995, dans laquelle le Conseil constitutionnel a considéré qu'il s'agit d'un objectif de valeur constitutionnelle.

Le juge fonde, pour la première fois, la possibilité d'accéder à un logement décent sur les alinéas 10¹⁸² et 11¹⁸³ du Préambule de la Constitution de 1946 et sur le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine. En effet, le Conseil constitutionnel affirme « *qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ;* »¹⁸⁴.

Cette consécration présente des limites, tout d'abord d'un point de vue conceptuel, ne se référant pas au droit au logement en tant que tel mais à la possibilité de disposer

¹⁸¹ Vedel G., Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales, Pouvoirs locaux, n°7/1990, p. 85-89 et n°8/1991, p. 16-18.

¹⁸² « La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ».

¹⁸³ La nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

¹⁸⁴ CC, 19 janv. 1995, 94-359 DC.

d'un logement décent¹⁸⁵. C'est donc uniquement le logement dans des conditions décentes qui est visé par le juge constitutionnel et non pas le droit au logement dans sa plénitude. S'ajoute le fait que la notion du logement décent n'est pas clairement définie et, en tout état de cause, elle semble restrictive se référant plutôt aux conditions matérielles qu'un logement doit remplir. En effet, le logement décent n'est qu'une manifestation du droit au logement, qui englobe également d'autres éléments, à titre d'exemple la dimension du logement comme espace du développement personnel et familial, d'exercice des droits de l'homme etc. Le juge a, de cette manière, employé un terme plutôt réducteur au lieu de se référer au droit au logement dans sa plénitude, prenant ainsi le risque de fragiliser la portée du droit au logement. Toutefois, cela n'a pas forcément été l'objectif mais pourrait s'expliquer comme une façon de mettre en avant le fait que le droit au logement ne peut être conçu que dans des conditions portant atteinte à la dignité humaine. En effet, le droit à un logement décent a été consacré dans un contexte de sensibilisation concernant les problèmes de logement insalubre ou dangereux. Il n'est pas ainsi étonnant que la formulation employée par le Conseil constitutionnel en 1995¹⁸⁶ ait été appréhendée par la doctrine et le juge comme une véritable consécration du droit au logement en tant que droit fondamental. Le juge constitutionnel a, d'ailleurs, repris la notion du droit à un logement décent à plusieurs reprises¹⁸⁷.

D'un point de vue formel, le Conseil constitutionnel a choisi d'employer la technique des objectifs de valeur constitutionnelle au lieu de faire du droit au logement un principe constitutionnel, comme il l'a fait de nombreuses fois avec les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Il s'agit d'un positionnement

¹⁸⁵ Décret n°2002-120 du 30 janv. 2002.

¹⁸⁶ « Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, (...) ; qu'aux termes du onzième alinéa de ce Préambule (...) ; Considérant qu'il ressort également du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ; Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ; ».

¹⁸⁷ CC, 29 juill. 1998, n°98-403 DC, CC, 7 déc. 2000, n°2000-436 DC et CC, 18 mars 2009, n°2009-578 DC.

plutôt imputé à un certain pragmatisme qu'à une sous-évaluation de la valeur juridique du droit au logement, ce qui serait d'ailleurs contradictoire par rapport à l'initiative du juge de reconnaître sa dimension constitutionnelle. En effet, la consécration de l'objectif de valeur constitutionnelle en question permet le renforcement de la portée du droit au logement, tout en limitant la responsabilité des autorités publiques à une obligation de moyens. Dans l'hypothèse d'une consécration directe du droit au logement en tant que principe constitutionnel, les autorités publiques seraient obligées de mobiliser les moyens juridiques et matériels nécessaires afin de garantir l'effectivité de ce droit. Une telle consécration du droit au logement se heurterait à des obstacles d'ordre juridique et matériel car il heurterait au droit de propriété et il engendrerait un coût considérable. En somme, le juge combine, d'une certaine manière, la constitutionnalisation du droit au logement et une certaine économie concernant les conséquences d'une telle consécration.

Téléologiquement, les objectifs de valeur constitutionnelle sont des directives constitutionnelles que le législateur est appelé à mettre en œuvre en fonction de facteurs politiques, économiques et sociaux. Ils fixent ainsi une orientation ou un « objectif » à atteindre pour le législateur en faisant une lecture constructive de dispositions écrites de la Constitution et des textes auxquels renvoie le Préambule de la Constitution 1946¹⁸⁸, dans le but d'assurer l'effectivité des droits de l'homme¹⁸⁹. Le non-respect d'un objectif de valeur constitutionnelle peut conduire à la censure d'une norme et, en tout état de cause, le législateur ne peut pas l'ignorer. Cependant, les objectifs de valeur constitutionnelle n'ont pas de force obligatoire vis-à-vis des individus¹⁹⁰ et ne sont pas des droits dont pourraient se prévaloir les justiciables¹⁹¹.

En l'occurrence, le juge constitutionnel s'est contenté d'une consécration partielle du droit au logement, dont l'effectivité est censée être garantie par le législateur mais ne

¹⁸⁸ Verpeaux M., Le Conseil constitutionnel, 49 ans après..., Les Petites Affiches 2008, n°138, p. 62.

¹⁸⁹ Cohendet M.-A., Droit constitutionnel, Montchretien Lextenso 2011.

¹⁹⁰ Zitouni F., Le Conseil constitutionnel et le logement des plus démunis, Les Petites Affiches 1996, n°6, p. 14.

¹⁹¹ En ce sens le rapport de M. Hugues Portelli, rapporteur pour la Commission des lois du Sénat, n°637, p. 40.

peut être revendiquée devant le juge ordinaire¹⁹². En d'autres termes, il s'agit de la possibilité de ne pas se voir interdire l'accès à un logement décent et de l'obligation du législateur de garantir ce droit selon les moyens dont il dispose, sans avoir la possibilité de poser des contraintes vis-à-vis des pouvoirs publics ni à l'égard des particuliers¹⁹³.

Les objectifs de valeur constitutionnelle sont également présentés comme des normes de conciliation entre exigences contradictoires ou comme des normes qui viennent limiter l'exercice des droits et des libertés. Ceci est le cas de la décision de 1995¹⁹⁴ où le juge procède à une conciliation de l'objectif de valeur constitutionnelle de la possibilité de toute personne avec le droit de propriété, la liberté d'entreprendre et le principe de libre administration des collectivités territoriales.

La limitation apportée par le juge aux droits fondamentaux précités n'est pas pourtant démesurée et semble s'inscrire dans une « *cohérence constitutionnelle des objectifs qui s'organise autour de la fonction de protection des droits et libertés constitutionnels* »¹⁹⁵. Le juge constitutionnel estime qu'il est loisible au législateur « *d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires* », à la condition que celles-ci « *n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés* »¹⁹⁶. Dans le même sens, le Conseil constitutionnel a considéré dans une décision de 2011¹⁹⁷ que le sens et la portée du droit de propriété défini par l'article 544 du code civil¹⁹⁸ seraient dénaturés s'ils devaient s'incliner face à la possibilité constitutionnelle d'obtenir un logement, applicable en l'occurrence aux

¹⁹² Levade A., L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après : Réflexions sur une catégorie juridique introuvable », in Mélanges Pactet, Dalloz 2003, p. 698.

¹⁹³ Zitouni F., Le Conseil constitutionnel et le logement des plus démunis, Les Petites Affiches 1996, n°6, p. 14.

¹⁹⁴ CC, 19 janv. 1995, 94-359 DC.

¹⁹⁵ Montalivet (de) P., Les objectifs de valeur constitutionnelle, Cahiers du Conseil constitutionnel 2006, n°20.

¹⁹⁶ CC, 29 juill. 1998, n°98-403 DC et CC, 30 sept. 2011, n°2011-169 QPC.

¹⁹⁷ CC, 30 sept. 2011, n°2011-169-QPC.

¹⁹⁸ « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

personnes occupants sans titre d'un terrain appartenant à une personne publique¹⁹⁹. Il en résulte que, dans l'hypothèse d'un conflit avec un droit fondamental consacré formellement par la Constitution, tel que le droit de propriété, c'est l'objectif de valeur constitutionnelle qui cédera²⁰⁰.

Il n'est toutefois pas rare que le Conseil constitutionnel apporte des restrictions importantes aux droits fondamentaux précités afin de mieux protéger le droit au logement. A titre d'exemple, le débat a été particulièrement vif autour de la question de la réquisition des logements vacants établie par la loi du 29 juillet 1998²⁰¹. Face à ce conflit de droits, le Conseil constitutionnel a considéré qu'une telle limitation du droit de propriété n'est pas inconstitutionnelle car elle ne dénature pas le sens et la portée du droit de propriété²⁰². Dans le même esprit, dans la décision n°2000-436 DC²⁰³, rendue par le Conseil constitutionnel le 7 décembre 2000, le juge considère que ne dénature pas le sens et la portée du droit de propriété le fait d'imposer à un bailleur la nature des travaux à réaliser et le délai de leur exécution et, à défaut, d'imposer une réduction du loyer. Pourtant cela peut constituer une restriction très importante au droit de propriété²⁰⁴ du fait qu'un propriétaire peut être obligé de s'engager financièrement pour transformer son bien²⁰⁵. Enfin, le juge constitutionnel a également déclaré contraires à la Constitution les dispositions législatives permettant de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation

¹⁹⁹ Aubin E., L'expulsion constitutionnelle des Roms par l'EPCI propriétaire du terrain occupé, note ss., CC, 30 sept. 2011, n°2011-169-QPC, Dalloz, AJCT 2012, n°1, p. 51.

²⁰⁰ Pauliat H., L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ?, D. 1995, chron. 283.

²⁰¹ CC, 29 juill. 1998, 98-403 DC.

²⁰² Mathieu B., Verpeaux M., Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J. 2002, p. 664.

²⁰³ CC, 7 déc. 2000, n°2000-436 DC.

²⁰⁴ Willmann C., Soumission à des conditions d'hébergement indignes, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale / Conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine oct. 2003, par. 98-101.

²⁰⁵ Willmann C., Soumission à des conditions d'hébergement indignes, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale / Conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine oct. 2003, par. 98-101.

personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent²⁰⁶.

Le juge constitutionnel a ainsi, indéniablement, souhaité renforcer la protection effective du besoin humain d'accéder à un logement décent. En effet, l'attribution au droit au logement d'un statut d'objectif de valeur constitutionnelle et l'utilisation comme fondement du Préambule de la Constitution de 1946 et du principe de sauvegarde de la dignité humaine démontrent la grande importance que le Conseil constitutionnel accorde au droit au logement et à son effectivité.

b. Le juge ordinaire

Le juge judiciaire semble opter pour une reconnaissance simple et directe du droit au logement comme un droit fondamental, ne faisant pas appel à des concepts juridiques spécifiques et ambivalents comme l'a fait le Conseil constitutionnel. En effet, la Cour de cassation, dans un arrêt du 29 novembre 1983²⁰⁷, s'est fondée sur l'alinéa 1^{er} de l'article 1 de la loi du 22 juin 1982²⁰⁸ qui affirme que "*le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent*", pour exclure les résidences secondaires du droit à l'habitat. Ainsi « *l'adjectif fondamental donne ici au droit au logement le caractère d'un fondement logique de toutes les dispositions contenues dans la loi* » et le champ d'application de cette loi est interprété « *à la lumière du «droit fondamental à l'habitat»* »²⁰⁹.

²⁰⁶ CC, 10 mars 2011, n°2011-625 DC.

²⁰⁷ Cass., Civ., 29 nov. 1983, n°83-10.063.

²⁰⁸ Loi n°82-526 du 22 juin 1982.

²⁰⁹ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 134.

La Cour de Cassation confirme sa position sur ce sujet, en (re)affirmant que le droit à l'habitat est un droit fondamental²¹⁰, puis que « *le droit au logement est un droit fondamental* »²¹¹.

Enfin, la Cour de cassation a, à de nombreuses reprises, fait prévaloir le droit au logement sur le droit de propriété, ce qui ressort du contentieux abondant relatif aux expulsions locatives.

Le Conseil d'État semble plutôt réticent et évite de se prononcer directement sur le caractère de droit fondamental du droit au logement, sans pour autant nier son existence. C'est principalement à travers le contentieux relatif à l'article L. 521-2 du code de la justice administrative²¹² que le juge administratif a eu l'occasion de se prononcer sur la fondamentalité du droit au logement. Ce contentieux est globalement très strict en matière de reconnaissance de la valeur fondamentale du droit au logement, en rejetant systématiquement les recours en référé-liberté fondés sur ce motif.

Le juge administratif suprême semble ainsi ne pas avoir donné une portée large à la reconnaissance de la fondamentalité du droit au logement, en refusant de l'inclure dans le champ des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de la justice administrative. En effet, par un arrêt du 3 mai 2002²¹³ le Conseil d'Etat a rejeté un recours en référé-liberté visant à engager la responsabilité du préfet en raison de son abstention de prise de mesures en faveur de l'accueil et le suivi sanitaire des familles de migrants accompagnées par l'association requérante. Le Conseil d'Etat a fait ici le lien entre ces demandes et le droit au logement, en précisant que le juge constitutionnel « *n'a pas consacré l'existence d'un droit au logement ayant rang de principe constitutionnel* ». Il est souligné dans cette décision que ni le Préambule de la

²¹⁰ Cass., Civ., 11 oct. 1989, n°88-14.501.

²¹¹ Cass., Civ., 22 oct. 2003, n°02-14.702.

²¹² « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ».

²¹³ CE, 3 mai 2002, n°245697.

Constitution de 1946 ni les stipulations relatives à l'accès des particuliers au logement présentes dans certaines conventions internationales ratifiées par la France ne « *garantiraient l'exercice d'un droit au logement qui présenterait le caractère d'une liberté fondamentale* ». Dès lors, ne peut prospérer une demande de référé-liberté contre le refus de l'administration de réquisitionner des logements pour assurer de manière décente l'hébergement des requérants²¹⁴.

Le Conseil d'État persiste sur cette position précitée avec un arrêt du 22 mai 2002²¹⁵, en excluant aussi le droit au logement du champ de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il a été considéré dans cette décision que le refus du préfet et du maire de Paris de procurer un logement de remplacement à des personnes qui vivent dans un logement dangereux ne porte pas une « *atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale* ». Le droit au logement est ainsi de nouveau exclu du champ de la procédure de référé-liberté, et cela au même motif, à savoir que ni la jurisprudence du Conseil constitutionnel ni les engagements internationaux de la France ne reconnaissent suffisamment son caractère fondamental. De cette façon, les personnes en situation d'urgence en raison d'une violation de leur droit au logement sont dépourvues de la possibilité d'agir en justice afin d'engager rapidement la responsabilité des pouvoirs publics de remédier à cette situation.

De même, le Conseil d'Etat considère qu'aucune liberté individuelle n'a été atteinte en raison d'une expulsion locative d'un fonctionnaire ne bénéficiant plus au droit à un logement de fonction²¹⁶ : « (...) *son expulsion n'a pu emporter, par elle-même, aucune atteinte à une liberté individuelle ; que c'est, par suite, sans commettre d'erreur de droit que le juge des référés a jugé que la requérante ne saurait se prévaloir d'une atteinte portée à l'inviolabilité de son domicile* ».

²¹⁴ Deschamps E., Le droit au logement n'est pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, note ss., CE, 2 mai 2002, n° 245697 AJDA 2002, n°11, p. 818.

²¹⁵ CE, 22 mai 2002, n°242193.

²¹⁶ CE, 25 mai 2005, n°274340.

Le choix du juge administratif d'éviter de reconnaître le rang fondamental du droit au logement peut être justifié par son souci d'endiguer un flot de contentieux susceptible d'être créé.

Il convient pourtant de souligner que, dans ces décisions, le Conseil d'Etat ne raisonne que sur la base d'un argument formel, l'absence de consécration du droit au logement en tant que principe constitutionnel, et fait totalement abstraction de la question de sa fondamentalité substantielle. Or, le juge précise que « *l'absence de référence formelle au droit au logement dans la Constitution française ne peut faire obstacle à sa qualification de droit fondamental par les juges judiciaires ainsi que l'atteste un arrêt de la Cour de cassation*²¹⁷ ».

Même si les références au droit fondamental au logement sont peu nombreuses, elles sont loin d'être inexistantes. Tout d'abord le Conseil d'Etat reconnaît le « *principe du droit au logement, tel qu'il est posé par le préambule de la Constitution, par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 19 décembre 1966, et par les lois des 23 juin 1982, 6 juillet 1989 et 31 mai 1990* »²¹⁸. Dans cet arrêt, rendu deux ans après la consécration de l'objectif de valeur constitutionnelle de disposer d'un logement décent, le Conseil d'Etat considère que les bailleurs sociaux-requérants n'établissent pas la méconnaissance de ce principe par le décret attaqué. En raisonnant *a contrario*, la formulation choisie par le Conseil peut laisser entendre qu'il reconnaît implicitement l'existence du principe du droit au logement ainsi que ses fondements constitutionnels.

De plus, dans un arrêt de 2006²¹⁹ le Conseil d'Etat a considéré que le refus d'autorisation de travail mettant une personne dans une situation de grande précarité, y compris en matière de logement, ne « *porte une atteinte grave et immédiate à son droit fondamental au logement, garanti notamment par la loi n°89-462 du 6 juillet 1989, ainsi qu'à son droit à une vie privée et familiale normale* ».

²¹⁷ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 132.

²¹⁸ CE, 9 juill. 1997, n°183880 et 184027.

²¹⁹ CE, 7 juill. 2006, n°295763.

D'autre part, est considéré comme une liberté fondamentale « *le droit pour le locataire de disposer librement des biens pris à bail* »²²⁰, qui est un corollaire du droit de propriété. En l'espèce le juge se sert de cette liberté pour ordonner l'expulsion d'occupants par voie de fait pendant la trêve hivernale. Cette reconnaissance est, sur le principe, très importante car le Conseil d'État mobilise l'article L.521-2 du code de justice administrative pour garantir l'accès d'un locataire au logement qu'il a loué. Et si le juge rattache cette liberté au droit de propriété, il en demeure que sur le fond le droit d'accès à son logement en qualité de locataire ne peut être dissocié du droit au logement, en ce sens que c'est le logement effectif qui est visé et non pas uniquement la jouissance d'un bien quelconque.

La position du juge administratif semble avoir fait considérablement évoluer la portée du droit au logement avec l'ordonnance n°356456 du 10 février 2012²²¹, par l'accueil favorable d'un recours en référé liberté pour la violation du droit à l'hébergement d'urgence. Si le juge persiste à « évacuer » la question du droit au logement, il reconnaît que la violation du droit à un hébergement d'urgence présente un caractère fondamental. Il s'agit, en réalité de la reconnaissance de la fundamentalité de la mise à l'abri d'une personne en situation de détresse, ce qui relève parfaitement du périmètre du droit au logement.

Plus précisément, dans l'ordonnance de 2012 précitée, le Conseil d'État a affirmé que le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi²²² à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale relève du champ d'application des dispositifs relatifs au référé liberté²²³ et est ainsi lui-même une liberté fondamentale. Pour consacrer cette liberté fondamentale, le juge se fonde uniquement sur des dispositifs législatifs, notamment les articles L. 345-2, L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles désignant l'Etat comme responsable du dispositif de veille sociale dans chaque département. Cela laisse d'une certaine manière la consécration du droit à un hébergement d'urgence inachevée, du fait que

²²⁰ CE, 29 mars 2002, n°243338.

²²¹ CE, 10 févr. 2012, n°356456.

²²² Articles L. 345-2, L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles.

²²³ Article L. 521-2 du code de justice administrative.

sa place dans l'ensemble des droits et principes de valeur constitutionnelle n'a pas été clairement établie. Toutefois, d'un point de vue substantiel, c'est la reconnaissance de la fundamentalité qui l'emporte et, de plus, nous pouvons considérer que le juge a entendu en faire un droit fondamental à part entière.

Sur la base de cette reconnaissance, le juge considère que le préfet est le garant du droit à l'hébergement d'urgence et qu'il dispose des moyens et infrastructures nécessaires pour le garantir, à savoir : un nombre croissant de places disponibles d'hébergement d'urgence, une plateforme téléphonique et une organisation de réseau de partenaires qui interviennent en matière d'hébergement d'urgence²²⁴. L'État est tenu de mobiliser les moyens nécessaires afin de pouvoir satisfaire ce droit et il a la responsabilité de déterminer, parmi les différents moyens d'intervention dont il dispose, « *les modalités de prise en charge adaptées à chaque cas* »²²⁵. En effet, le préfet n'est pas délié de ses obligations au seul motif qu'il ne dispose pas « *d'hébergement d'urgence adéquat pour remédier à cette situation ou ne pas avoir les moyens disponibles pour apporter à la requérante l'aide prévue par la loi* »²²⁶. À défaut, compte tenu des conséquences graves sur la situation familiale des demandeurs d'un hébergement d'urgence, le tribunal administratif affirme qu'il s'agit bien d'une violation d'une liberté fondamentale au sens de l'article 521-2 du code de la justice administrative. Une véritable obligation de résultat pèse donc sur l'État, responsable du dispositif de veille sociale²²⁷, de prendre les mesures nécessaires pour satisfaire ce droit et cela dans un délai très court.

Une jurisprudence constante²²⁸ a ainsi été développée pour faire valoir ce droit en sanctionnant la carence de l'État en raison de l'obligation qui lui incombe de mettre en

²²⁴ CE, 10 févr. 2012, n°356456.

²²⁵ TA de Paris, 20 févr. 2012, n°1202899.

²²⁶ TA de Paris, 20 févr. 2012, n°1202899.

²²⁷ Article 345-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

²²⁸ TA de Paris, 20 fév. 2012, n°1202899 ; TA d'Orléans, 1 mars 2012, n°1200756.pdf ; TA de Lyon, 19 mars 2012, n°1201785 ; TA de Lyon 28 mars 2012, n°1201991-1201993-1201995 ; TA de Lyon, 11 avr. 2012, n°1202327 ; TA de Lyon, 19 mai 2012, n°1203229 ; TA de Lyon, 26 mai 2012, n°1203423 ; TA de Lyon, 31 mai 2012, n°1203464 ; TA de Caen, 4 juin 2012, n°1201139 ; TA de Lyon, réf., 6 avr. 2012, n°1202241 ; TA de Strasbourg, 19 avr. 2012, n°1201650 ; TA de Lyon, 25 avr. 2012, n°1202684.

œuvre le droit à un hébergement d'urgence. Dès lors, le juge n'hésite pas à enjoindre au préfet d'indiquer un lieu d'hébergement à ces familles dans un délai allant de 24 à 96 heures et sous astreinte par jour de retard, pouvant aller dans certains cas jusqu'à 125 euros par jour.

Cette obligation de résultat, susceptible de remettre en question de manière systématique l'activité de l'Etat en termes de garantie de ce droit, a été relativisée par le juge. En effet, la jurisprudence fait apparaître que le juge ne reconnaît pas l'existence d'une responsabilité générale de l'Etat d'héberger toute personne en situation de détresse, mais plutôt une responsabilité circonstanciée qui est appréciée au cas par cas. Il a été ainsi précisé par le Conseil d'Etat en 2012 qu'il incombe au juge des référés « *d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée*²²⁹. De surcroît, « *seule une carence caractérisée des autorités de l'Etat dans la mise en œuvre du droit à l'hébergement d'urgence peut faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale* »²³⁰. Autrement dit, pour faire valoir une atteinte au droit à l'hébergement d'urgence dans le cadre de la procédure en référé-liberté il ne suffit pas de démontrer sa violation mais il faut également prouver la carence de l'Etat liée à cette violation. Par conséquent, cette liberté fondamentale n'est pas autoporteuse en ce sens que sa violation ne suffit pas pour obliger l'Etat de faire le nécessaire pour la garantir, ce qui restreint sa portée.

En somme, le juge administratif ne procède qu'à la reconnaissance de la fondamentalité du droit à l'hébergement d'urgence dans le cas des personnes sans abri qui se trouvent en situation de détresse médicale, psychique et sociale. Sur le plan contentieux, cela restreint considérablement les cas de figure où le juge accueille favorablement un recours en référé-liberté et exclut, naturellement, tout recours visant le droit au logement. Toutefois, sur le plan des droits fondamentaux la question peut

²²⁹ CE, 10 févr. 2012, n°356456.

²³⁰ CE, 16 sept. 2015, n°393476.

se poser différemment, en prenant en compte le fait que le droit à l'hébergement peut être considéré comme une étape intermédiaire entre l'absence de logement et le logement, voire une manifestation du droit au logement. S'ajoute le fait qu'en réalité, les titulaires de ce droit à un hébergement d'urgence sont des personnes en recherche d'un abri, qu'il s'agisse d'un logement pérenne ou d'un hébergement temporaire. Même si d'un point de vue matériel et de gestion la différence est évidente entre un logement et un hébergement, elle l'est moins du point de vue d'une personne ne disposant pas d'un logement décent. Une telle interprétation de la décision pourrait inclure implicitement le droit au logement dans la sphère des droits fondamentaux.

En somme, la jurisprudence ne fait pas forcément preuve d'une cohésion ni d'un dialogue de juges clairement identifiable sur la question du droit au logement. Toutefois, force est de constater que le caractère de droit fondamental du droit au logement gagne progressivement de la place et cela de manière plus ou moins directe. Il revient par la suite au législateur de l'établir et de la préciser, afin de pouvoir en tirer des conséquences en droit positif.

2. La reconnaissance de la fundamentalité du droit au logement par le législateur

Si la consécration constitutionnelle du droit au logement n'a pas été opérée de manière explicite, le législateur français a fait preuve d'une volonté d'affirmer sa valeur fondamentale expressément et à de nombreuses reprises²³¹. La législation proclamant la fundamentalité du droit au logement n'est certes pas irréversible, mais elle reflète pourtant un véritable aboutissement de l'émergence de cette reconnaissance. La proclamation de la fundamentalité du droit au logement par le législateur ne fait ainsi que concrétiser un processus juridique de prise en compte du caractère nécessaire du droit au logement pour l'homme. Inversement, le besoin de réglementer le droit au logement face à l'ampleur des violations qu'il subit a fait de la proclamation de sa

²³¹ Annexe 1.3.

fondamentalité par le législateur un outil indispensable pour justifier son action : « *le droit au logement suscite de telles controverses qu'il s'est avéré nécessaire de faire appel à sa fondamentalité pour justifier l'intervention du législateur* »²³².

La spécificité du logement comme un objet juridique a émergé dès la fin du XIX^{ème} siècle, grâce à la mobilisation de mouvements tels que la société des Logements Populaires Hygiéniques et la Ligne Nationale Contre le Taudis. Cette évolution a été marquée par deux lois respectivement du 13 avril 1850 relative à l'assainissement des logements insalubres, et du 15 février 1902²³³ relative à la protection de la santé publique, dans l'objectif de traiter l'aménagement des logements insalubres et de protéger la santé publique. Une autre étape importante a été la création des Offices Publics d'habitation à bon marché grâce à la loi Bonnevey du 11 juillet 1912²³⁴ relançant le débat sur les minimums de standards et de confort du logement.

Ensuite, face à la croissance industrielle, à l'augmentation de la population et au développement des grands centres urbains à la suite les Trente Glorieuses, puis, dans un second temps, face à la crise économique, l'immobilier est devenu une source de richesse plus importante que la terre. La question du logement a dû être davantage règlementée, son accès n'étant pas évident pour tous.

L'évolution des conditions de vie et la mobilisation des citoyens faisant face à des problèmes de logement ont provoqué des changements considérables dans l'équilibre social mais aussi dans l'ordre juridique. Le droit français, comme le droit européen et international, a été contraint de se modifier afin de règlementer les rapports locatifs et les problèmes relatifs au logement et, plus précisément, de résorber les cas de mal logement et de créer des outils et des leviers destinés aux personnes qui peinent à accéder à un logement. Dans ce contexte, la loi du 1^{er} septembre 1948, dite « *loi Grimaud* »²³⁵, a eu comme objectif d'encadrer les rapports locatifs et de débloquer

²³² Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 147.

²³³ Loi du 15 févr. 1902, relative à la protection de la santé publique (<https://journals.openedition.org/rh19/212>)

²³⁴ Loi du 23 déc. 1912 qui crée les Offices publics d'habitations à bon marché.

²³⁵ Loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

progressivement les logements qui étaient loués dans des conditions très privilégiées, échappant au marché.

Face à la montée de la précarité du logement, notamment à partir des années 80, un nombre considérable de lois a affirmé l'importance du droit au logement et de son effectivité, en lui conférant un caractère « fondamental ». En effet, dans les années 80, le législateur a reconnu la valeur fondamentale du droit de jouir de son logement en tant que locataire et en termes égaux avec le propriétaire (droit du logement), puis du droit de vivre dans un logement décent (droit au logement).

Tout d'abord, la loi n°82-526 du 22 juin 1982, dite « Quilliot », relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs a explicitement consacré pour la première fois le caractère fondamental du droit à l'habitat, dont l'exercice implique « *la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales* ». L'objectif principal étant l'aménagement des rapports locatifs, notamment, l'établissement d'un équilibre entre les droits et les obligations réciproques des bailleurs et des locataires dans leurs relations individuelles et objectives ainsi que de la stabilité du bail²³⁶, il s'agit plutôt d'une consécration d'un droit de ceux qui disposent déjà d'un logement. Malgré cette limite du champ d'application de la loi de 1982, il en demeure que le législateur a mis en avant le caractère fondamental que la question du logement présente, justifiant une réglementation spécifique²³⁷.

Par la suite, avec la loi du 6 juillet 1989²³⁸ le législateur a explicitement affirmé dans son premier article le caractère fondamental du droit au logement, englobant non seulement le droit des locataires mais, plus globalement, le droit de pouvoir habiter

²³⁶ Gay L., Le droit du locataire et de ses proches à la stabilité du bail vu des droits fondamentaux, Approche constitutionnelle et européenne comparative, in Le logement social en France, Actes du colloque « Roger QUILLIOT, un homme, une loi », p., 121, 5 et 6 déc. 2012, Clermont-Ferrand.

²³⁷ Bockel J.-M., rapporteur, Débats parlementaires, première séance du 13 janv. 1982, JO, 14 janv. 1982, p. 52.

²³⁸ Loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

dans un logement (cf. infra). Il s'agit d'une avancée importante grâce au choix fait par le législateur d'employer le concept plus large du droit au logement, même si la loi de 1989 vise aussi principalement l'aménagement des rapports locatifs. Ainsi, si le droit au logement est reconnu « *dans le cadre des lois qui le régissent* », aucun doute ne persiste plus concernant la reconnaissance de sa fondamentale par le législateur.

Au prolongement de la consécration de la valeur fondamentale du droit au logement, le législateur a proclamé en 1990 « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* »²³⁹. Il s'agit, dans cette loi, non pas simplement d'un droit au logement mais d'un droit à une aide de la collectivité pour l'accès et le maintien à un logement décent et indépendant ainsi que « *pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques* ». Pour atteindre ses objectifs, cette loi vise à accroître l'offre des logements et crée des outils qui rendent le droit au logement plus effectif : des plans départementaux d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD²⁴⁰), accompagnés de fonds d'aide financier au logement institués afin de mettre en œuvre ces plans et des fonds de solidarité pour le logement (FSL²⁴¹).

A la différence des précédentes lois, la garantie du droit au logement semble se restreindre et ce au profit de « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières (...)* ». Ceci limite certainement le champ d'application du droit au logement, sans pour autant affaiblir sa portée en tant que droit fondamental dont la garantie pèse sur la collectivité.

Par la suite, la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions réaffirme que le droit au logement est un droit fondamental qui doit être effectivement satisfait, en mentionnant que : « *la présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, (...)* ». Pour cela, sans le même esprit avec la loi de 1990, cette loi prévoit toute une section sur l'accès au logement instituant des

²³⁹ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

²⁴⁰ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

²⁴¹ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

mesures pour assurer sa mise en œuvre effective, l'accroissement de l'offre des logements et l'encadrement de l'attribution des logements sociaux.

De même, la loi du 13 décembre 2000²⁴² prévoit que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières (...) a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* » et met ainsi en place un nombre d'aides en faveur de la construction et l'amélioration des logements existants ainsi que pour promouvoir l'accès à la propriété.

Dans le cadre de l'affirmation du caractère fondamental du droit au logement et de la mise en place des moyens nécessaires par l'État pour y parvenir, la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement, a renforcé et amélioré les conditions de l'offre et de l'accès au logement, en révisant par exemple les règles d'urbanisme, en améliorant les outils d'acquisition foncière *etc.* Dès son premier article, cette loi affirme que la réalisation de logements sur des biens immobiliers, appartenant à l'État, à ses établissements publics, à des sociétés dont il détient la majorité du capital ou cédés par eux à cet effet présente un caractère d'intérêt national « *lorsqu'elle contribue à l'atteinte des objectifs fixés par le titre II de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, par l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation ou par le programme local de l'habitat lorsqu'il existe sur le territoire concerné.* ».

Une évolution très importante a eu lieu en matière de reconnaissance et d'effectivité du droit au logement en 2007 avec l'institution d'un droit au logement opposable²⁴³. La loi de 2007 a non seulement consacré le droit au logement dans une continuité juridique, en faisant le lien avec la loi de 1990²⁴⁴, mais elle lui donne une portée obligatoire. En effet, grâce à cette loi « *le droit à un logement décent et indépendant (...) est garanti par l'État à toute personne qui (...) n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir* »²⁴⁵. Le législateur ne se contente pas ici à une simple consécration de droit au logement, mais le rend opposable aux pouvoirs

²⁴² Loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000.

²⁴³ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

²⁴⁴ Loi n°90-449 du 31 mai 1990, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement.

²⁴⁵ Article 1 de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

publics, grâce à son exercice « *par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux*²⁴⁶ (...) ». L'opposabilité du droit au logement concrétise d'une certaine manière le devoir de la collectivité de le garantir par le biais d'une obligation de résultats.

L'opposabilité du droit au logement, officiellement opérée en 2007²⁴⁷ par le biais de son invocabilité devant le juge, n'a fait que concrétiser la justiciabilité du droit au logement en tant que droit fondamental pouvant être revendiqué vis-à-vis des pouvoirs publics : « *D'une part, un droit peut être opposable sans être justiciable et, d'autre part, le droit au logement était déjà opposable avant l'adoption de la loi instituant un droit au logement opposable* »²⁴⁸. En effet, la justiciabilité du droit au logement qui est au cœur de la loi dite « DALO »²⁴⁹ préexistait à cette dernière, sans avoir véritablement eu besoin d'une telle intervention du législateur²⁵⁰. D'ailleurs, « (...) *tout droit issu directement de la loi est, par nature, opposable* (...) »²⁵¹, ce qui est le cas du droit au logement. De ce point de vue, si le législateur revenait sur sa position en abrogeant la loi « DALO », il priverait le droit au logement de ses garanties légales, contrairement à la jurisprudence constitutionnelle²⁵². Face à l'évolution de la portée du droit au logement ayant dépassé les limites d'une consécration législative, la théorie de l'effet de seuil applicable aux droits sociaux (à savoir, assurer un minimum de garanties du droit au logement) ne semble pas suffisante. Et cela, non seulement à défaut d'une

²⁴⁶ Article 1 de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

²⁴⁷ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

²⁴⁸ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 24.

²⁴⁹ Loi 2007-290 du 5 mars 2007.

²⁵⁰ Herrera C.-M., Les droits sociaux, PUF 2009, p. 32.

²⁵¹ Bernard N., Le droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ? RDP 2008, n°3-2008, p. 852.

²⁵² Le Conseil constitutionnel a souligné à propos des droits sociaux présentés comme objectifs, que l'ample pouvoir du législateur pour modifier, abroger, compléter, ou substituer des dispositions législatives, en appréciant l'opportunité de telles décisions, « ne saurait aboutir à priver de garanties légales » des principes ou des exigences de caractère constitutionnel que les nouvelles normes avaient pour objet de mettre en œuvre, comme ceux contenus dans le alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

précision du seuil en deçà duquel les garanties légales du droit au logement sont atteintes²⁵³, mais également face à cette préexistence de sa justiciabilité.

Enfin, dans un objectif d'assurer une meilleure effectivité au droit au logement, droit fondamental, la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prend des mesures en faveur du développement d'une offre nouvelle de logements, de la mobilité résidentielle et de la lutte contre l'exclusion. De même, la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prend des mesures pour favoriser l'accès à un logement digne et abordable.

La volonté du législateur de moderniser le cadre législatif portant sur le droit au logement a, récemment, donné lieu à la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, ayant apporté des changements profonds au service public du logement social ainsi que le statut du locataire.

3. Le processus inachevé de subjectivisation du droit au logement

« Le droit social, comme tout droit, étant fondé sur une correspondance et une interprétation entre prétentions et devoirs, n'est pas seulement un ordre objectif, mais aussi un système des « droits subjectifs ». Il ne règlemente pas seulement, mais attribue des compétences, des revendications, des actions juridiques autonomes et créatrices, aux groupes et aux individus intéressés »²⁵⁴.

Les droits fondamentaux se trouvent à la confluence des droits publics subjectifs, s'agissant des prérogatives que l'individu peut opposer à l'Etat, et des droits objectifs,

²⁵³ Dupéré O., Dignité de la personne humaine et logement décent, en ligne sur www.droitconstitutionnel.org.

²⁵⁴ Gurvitch G., La déclaration des droits sociaux, Dalloz 2009.

garantis par le législateur, par les autorités administratives et par le juge. Le droit au logement, tel qu'il est issu de l'ordre juridique français, ne correspond « *ni aux définitions classiques d'un droit opposable ni à celles d'un droit subjectif* »²⁵⁵ mais présente en même temps des caractéristiques propres aux deux catégories.

En tant que droit fondamental, le droit au logement possède en effet des caractéristiques propres aux droits objectifs et, de ce fait, sa réalisation pèse sur la collectivité. Il possède également des aspects directement liés aux droits subjectifs, permettant à chaque citoyen d'exiger son respect à l'encontre d'une autorité publique et il peut s'en prévaloir devant le juge²⁵⁶.

Comme vu précédemment, en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle le droit au logement pose des contraintes aux pouvoirs publics, qui ne sont pas, pourtant, suffisants pour qu'un bénéficiaire puisse le revendiquer en justice, au risque de rester d'une effectivité limitée. Cela est parfaitement esquissé par le Professeur Bertrand MATHIEU qui notait en 2005 que « *dans la mesure où il s'agit du droit d'obtenir une aide de la collectivité pour accéder à un logement et non du droit à l'octroi d'un logement, il s'agit d'un droit nécessairement relatif* »²⁵⁷. Ce n'est ainsi que grâce à la subjectivisation d'un droit qu'un individu peut exiger satisfaction de l'État ou d'un particulier et, dans le cas contraire, peut demander sa satisfaction à un juge. Le caractère de droit objectif du droit au logement s'avère ainsi insuffisant pour faire de ce dernier un droit effectif, dont les bénéficiaires peuvent se prévaloir.

Le droit au logement ne peut être *a priori* considéré comme un droit subjectif, ce dont témoigne d'ailleurs le refus du juge administratif d'accueillir favorablement une procédure de référé-liberté portant sur le droit au logement²⁵⁸. Néanmoins, « *si l'on prend en compte les dispositions relatives au DALO que la loi modifie d'ailleurs partiellement, les mesures prises en faveur des sans-logis (création dans chaque*

²⁵⁵ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 24.

²⁵⁶ Ardant Ph., Mathieu B., Droit constitutionnel, L.G.D.J. 2014.

²⁵⁷ Mathieu B., Le droit au logement : un droit subjectif ?, in Logement et famille : des droits en question, Dalloz, 2005, p. 25.

²⁵⁸ CE, 22 mai 2002, n°242193.

département d'un service d'accueil et d'orientation - art. 30), et la création d'une garantie universelle des loyers (art. 23) et d'un nouvel établissement public chargé de la gérer, force est de constater que le droit au logement ne se limite plus à l'objectif de valeur constitutionnelle qu'il resta longtemps »²⁵⁹. En effet, le droit au logement semble se diriger vers une transformation en un droit subjectif car il peut : « (...), dans certaines circonstances, être considéré comme un droit subjectif, lorsqu'il s'agit de protéger un droit acquis et non d'obtenir une prestation »²⁶⁰.

C'est sous la forme de « droit-créance non reconnu »²⁶¹, puis de droit opposable que le droit au logement est devenu exigible vis-à-vis de l'Etat²⁶². Cette exigibilité implique une prestation matérielle afin d'être mis en œuvre²⁶³, en l'absence de laquelle le droit « demeure virtuel »²⁶⁴. Grâce à son opposabilité, le droit au logement n'engendre plus seulement une obligation de moyens vis-à-vis de l'Etat afin de le satisfaire, mais aussi une obligation de résultat. La responsabilité de l'Etat a ainsi été affirmée et peut être engagée grâce à la justiciabilité du droit au logement.

La loi instituant un droit au logement opposable²⁶⁵ « ne paraît toutefois pas conférer un droit subjectif au sens traditionnel aux individus »²⁶⁶. En effet, le processus de « subjectivisation » du droit au logement reste limité car ce droit ne peut pas faire l'objet d'un recours subjectif s'adressant à des particuliers²⁶⁷ et en raison de sa justiciabilité soumis à une procédure longue et complexe²⁶⁸. D'ailleurs il a été

²⁵⁹ Jégouzo Y., La loi ALUR du 24 mars 2014 : vue panoramique et tableau impressionniste, AJDA 2014, n°19, p. 1071.

²⁶⁰ Mathieu B., Michel V., Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J. 2002, p. 663.

²⁶¹ Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R., Mestre J.-L., Pfersmann O., Roux A., Scoffoni G., Droit constitutionnel, Dalloz 2000, p. 895.

²⁶² Robert J. et Duffar J., Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien 1994, p. 64.

²⁶³ Gay L., La notion de " droits-créances " à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité, Cahiers du Conseil constitutionnel 2004, n°16.

²⁶⁴ Rivero J., Les libertés publiques, Les droits de l'homme, PUF, Thémis 1995, p. 100.

²⁶⁵ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

²⁶⁶ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 45.

²⁶⁷ Jégouzo Y., Un droit au logement « opposable », AJDA 2007, n°2, p. 57.

²⁶⁸ Annexe 1.4.

également considéré en droit européen que le droit au logement opposable n'est pas une créance valorisable au titre du patrimoine de son bénéficiaire²⁶⁹, ce qui établit en amont la difficulté de revendiquer ce droit au même titre qu'un bien patrimonial vis-à-vis des tiers.

Le processus de subjectivisation du droit au logement est pourtant susceptible d'évoluer en raison de sa dimension subjective découlant de son lien intrinsèque avec le principe de la dignité humaine. En effet, grâce au rapport que le droit au logement entretient avec le principe de responsabilité « *il peut se traduire par un droit au logement décent au sens strict dont le non-respect serait susceptible d'engendrer un droit à la réparation* »²⁷⁰. De plus, « *lorsque le droit au logement met en cause la protection de la dignité de l'homme, il peut alors s'incarner dans un droit subjectif, celui d'obtenir des moyens propres à assurer son existence ou tout du moins sa survie* »²⁷¹. Il s'agirait, le cas échéant, d'une transformation paradoxale du droit au logement en droit subjectif du fait qu'il est lié « *à une situation objective dont la protection relève d'une appréciation à vocation universelle* »²⁷². A titre d'exemple, dans le cas du droit à la santé, d'une part face au devoir du législateur d'assurer l'inconditionnalité de l'aide médicale à domicile pour tenir compte des circonstances exceptionnelles²⁷³ et, surtout, dans le sens de droit aux soins d'urgence²⁷⁴. Par conséquent, le droit à la santé devient un droit subjectif par l'intermédiaire du principe de la dignité humaine²⁷⁵.

Cela semble avoir été également le cas du droit à un hébergement d'urgence qui a été reconnu comme un droit invocable dans le cadre de la procédure de référé-liberté²⁷⁶.

²⁶⁹ CEDH, 9 avr. 2015, n°65829/12.

²⁷⁰ Mathieu B., Verpeaux M, Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J. 2002, p. 657.

²⁷¹ Mathieu B., Verpeaux M, Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J. 2002, p. 663.

²⁷² Mathieu B., Verpeaux M, Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J. 2002, p. 663.

²⁷³ CC, 13 août 1993, 93-325 DC.

²⁷⁴ CC, 23 juill. 1999, 99-416 DC.

²⁷⁵ Les immigrants illégaux ont un droit d'accès aux urgences par respect de leur principe de dignité.

²⁷⁶ CE, 10 févr. 2012, n°356456.

Ainsi la reconnaissance opérée par le Conseil d'Etat du caractère subjectif au droit à un hébergement d'urgence pourrait être appliqué *mutatis mutandis* au droit à un logement dans les cas où une personne se confronte à une situation d'urgence, nécessitant sa mise à l'abri.

Section II. La consécration du droit au logement en tant que droit fondamental en droit international et européen

Le renforcement de la portée juridique du droit au logement se trouve conforté face à l'évolution du droit international et européen en matière de garantie des droits fondamentaux. Plus précisément, la promotion du caractère fondamental du droit au logement découle en droit international de l'importance croissante qui est reconnue au principe de dignité humaine et, en droit européen, du fonctionnement des prestations et services liés au droit au logement²⁷⁷. Le droit au logement occupe ainsi une place importante en tant que tel et fonctionne, en même temps, comme un droit qui contrebalance les règles du libre marché.

En droit international (1), notamment par le biais de la Convention européenne des droits de l'homme (2), et en droit de l'Union européenne (3), le droit au logement semble ainsi être progressivement reconnu en tant que droit fondamental, consacré parmi d'autres droits fondamentaux.

1. La consécration progressive de la fondamentalité du droit au logement en droit international

De nombreuses conventions internationales consacrent directement ou indirectement le droit au logement, dans un objectif de garantir à tous et d'assurer aux personnes défavorisées un minimum des standards de qualité de vie, compatibles à la dignité humaine. Le droit au logement figure ainsi dans des énoncés juridiques de nombreux

²⁷⁷ Annexe 1.2.

traités, proclamant la garantie d'un « *niveau de vie suffisant* »²⁷⁸, de « *conditions de vie convenables* »²⁷⁹ ou, encore, il figure en tant que tel sur la base du principe d'égalité devant la loi²⁸⁰.

Tout d'abord, afin de pallier les inégalités, la Convention des Nations unies portant sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) promeut le droit des femmes de bénéficier de « *conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau (...)* »²⁸¹. De plus, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 7 mars 1966, dans son cinquième article fait obligation aux États d' « *interdire et éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants : (...)* droit au logement ». Une grande importance est ici accordée au droit au logement en tant qu'il permet d'améliorer les conditions de vie en société et consistant en un champ où des inégalités peuvent se manifester.

De manière plus précise, l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame que « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires (...)* ». Cet article est d'une grande importance du fait que le logement apparaît comme une composante du droit à un niveau de vie suffisant et est visé comme un élément fondamental de la vie humaine, dont tout le monde doit profiter. Cependant cette déclaration est dépourvue de force contraignante étant donné qu'elle constitue une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies et non pas un traité au sens de l'article 55 de la Constitution, comme l'a précisé le Conseil d'État

²⁷⁸ Article 25 de la DUDH, article 11 du PIDESC et Observation générale n°4 de 1991 du Comité des Nations Unies.

²⁷⁹ Article 14, alinéa h CEDAW.

²⁸⁰ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 7 mars 1966.

²⁸¹ Article 14, alinéa h CEDAW.

dans son arrêt dit « *Roujansky* » du 23 novembre 1984²⁸². En conséquence, même dans l'hypothèse où la Déclaration, par le biais de la consécration du droit à un niveau de vie suffisant, entend également consacrer un droit au logement, cela ne vaut pas essentiellement pour son caractère fondamental ni pour son caractère effectif.

Par la suite, dans un but de reprendre la Déclaration universelle des droits de l'homme et de renforcer l'effectivité de ces droits, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 affirme dans son article 11 que « *les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants (...)* ». Et pour cela, le Pacte prévoit que les États parties prendront les mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit, dans un contexte de coopération internationale librement consentie.

Pendant longtemps dépourvu d'effet direct et, ainsi de justiciabilité, en France, les droits proclamés par le Pacte n'ont qu'une valeur de droits déclaratifs. Ainsi le droit de toute personne à un logement suffisant reste sans valeur obligatoire pour les États membres qui ne l'ont pas reconnu comme tel. Cette situation peut être renversée à partir du 25 juin 2015, date du décret n°2015-738 portant publication du protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York le 11 décembre 2012. Ce protocole permet aux titulaires des droits économiques et sociaux d'avoir accès à un recours international et prévoit, plus précisément, que tout État partie au Pacte qui devient partie au présent Protocole reconnaît que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CODESC) a compétence pour recevoir et examiner les communications prévues par les dispositions du présent Protocole.

Si cette possibilité de recours n'a pas encore été saisie concernant les violations du droit au logement en France, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a eu l'occasion de se prononcer sur ce sujet dans plusieurs affaires introduites par des plaignants espagnols. Le Comité a ainsi affirmé que « *le droit à un logement*

²⁸² CE, 23 nov. 1984, n°60106 60136 60145 60191 60223 60257 60353 60385 60395 60398 60401 60437 61273 61971.

convenable est un droit fondamental qui est d'une importance capitale pour la jouissance de tous les droits économiques, sociaux et culturels », que « *« si l'État partie ne prend pas les mesures nécessaires pour protéger un droit garanti par le Pacte, il engage sa responsabilité »*²⁸³ et a émis des recommandations à l'Etat espagnol pour prendre des mesures afin de mieux encadrer la protection des locataires face à une expulsion.

Dans un objectif de renforcer l'effectivité des droits économiques et sociaux consacrés par le PIDESC, les Principes de Limburg (1986)²⁸⁴ et les Directives de Maastricht²⁸⁵ ont précisé la nature et la portée de ces derniers ainsi que les recours appropriés pour faire face à leurs violations. Pour ce qui est précisément du droit au logement, il est affirmé que « *le droit au logement est violé lorsque l'État procède à des expulsions arbitraires* » et que les États et les organismes internationaux compétents « *devraient activement promouvoir l'adoption de nouvelles normes portant sur des droits économiques, sociaux et culturels spécifiques, en particulier le droit au travail, à l'alimentation, au logement et à la santé* »²⁸⁶ . Ces affirmations témoignent une prise de conscience de l'insuffisance des cadres juridiques nationaux en matière de garantie du droit au logement et, de plus, sont identifiés des enjeux majeurs concernant son respect, à savoir les expulsions arbitraires.

Le Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a également fait référence au droit au logement par le biais de ses observations générales, dans l'objectif de renforcer sa portée et son effectivité. À titre d'exemple, l'Observation générale n°4 de 1991 énonce les principales garanties minimales qui, en vertu du droit international, sont dévolues à toute personne, à

²⁸³ CODESC, 20 juin 2017, n°5/2015.

²⁸⁴ The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Doc. de l'ONU E/CN.4/1987/17, annexe, aux paragr. 17 et 18 [ci-après les Principes de Limburg].

²⁸⁵ The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, nouvelle parution dans (1998) 20 Human Rights Quarterly 691.

²⁸⁶ The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, nouvelle parution dans (1998) 20 Human Rights Quarterly 691.

savoir : la sécurité des occupants, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, la capacité de paiement, l'habitabilité, la facilité d'accès, l'emplacement, le respect du milieu culturel. Dans cette Observation il est clairement mentionné que : « *le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels* ».

Enfin, l'Observation générale n°7²⁸⁷ met encore une fois l'accent sur le droit de disposer d'un logement suffisant par le biais de l'interdiction des expulsions forcées à la suite desquelles une personne « *se retrouve sans toit ou pourrait être victime d'une violation d'autres droits de l'homme* ». Cette observation fait ainsi le lien entre le droit au logement et la garantie d'autres droits de l'homme, susceptibles de subir des atteintes importantes en cas de perte d'un logement contre le gré de la personne concernée.

2. La consécration indirecte du droit au logement par la Convention européenne des droits de l'homme

A défaut d'une consécration explicite du droit au logement par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après Convention EDH), il incombe à la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après Cour EDH) de renouer le lien entre le droit au logement et les droits consacrés par la Convention.

La Cour EDH démontre l'importance qu'elle accord au droit au logement à travers sa jurisprudence portant sur plusieurs droits découlant de la Convention EDH, à savoir sur : le droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile²⁸⁸, le

²⁸⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°7, Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte) : expulsions forcées, 20 mai 1997.

²⁸⁸ Article 8 de la Convention EDH

pouvoir de disposer d'un logement dans des conditions conformes au droit à la vie²⁸⁹ et l'interdiction des traitements inhumains et dégradants et des discriminations²⁹⁰(a).

Au niveau de la Convention EDH la question du droit au logement est abordée de manière plus directe par la Charte sociale européenne. Si cette dernière n'a pas une valeur juridique équivalente à celle de la Convention, elle peut servir de source pour la Cour européenne des droits de l'homme (b).

a. La consécration du droit au logement à travers la garantie des droits de la Convention EDH

Comme nous l'avons évoqué, c'est par le biais des droits fondamentaux consacrés par la Convention EDH que la Cour EDH reconnaît l'importance de la garantie du droit au logement, en n'hésitant pas à engager dans certains cas la responsabilité des Etats-membres.

Le lien principal établi entre le droit au logement et la Convention s'est opéré avec l'article 8 (i), sur la base duquel la Cour a même reconnu l'existence des obligations positives pesant aux Etats (ii). D'autre part, la jurisprudence a reconnu dans certains cas l'application de l'article 1 du Protocole n.1 de la Convention (iii), ainsi que des articles 2, 3 et 6 de la Convention en vue de garantir le droit au logement (iv).

i. Le droit au logement sous le prisme de l'article 8 de la Convention

« On pourrait (...) se demander si (...) le droit au logement n'a pas besoin du relais du droit au respect du domicile pour accéder à une véritable fondamentalisation »²⁹¹.

²⁸⁹ Article 2 de la Convention EDH

²⁹⁰ Articles 3 et 14 de la Convention EDH

²⁹¹ Marguénaud J.-P., Conv. EDH, art. 8 : Vie privée, Dalloz oct. 2017.

La Cour EDH aborde la question du droit au logement à travers la garantie du droit à la vie privée et le droit au domicile tels qu'ils sont proclamés dans l'article 8 de la Convention. Il s'avère ainsi qu'au-delà de l'aspect de l'intimité de la vie privée au sens de l'article 8 de la Convention EDH, la Cour opte pour une vision extensive de la notion de vie privée, en considérant que « *les relations personnelles, sociales et économiques sont constitutives de la vie privée de tout être humain* »²⁹².

Cette approche large de la notion de la vie privée ne peut être envisagée que dans le cadre d'un toit convenable, comme le précisent Françoise Tulkens et Sébastien Van Drooghenbroeck : « *la notion de vie privée est interprétée de manière large, englobant non seulement le droit à l'intimité, mais aussi le droit à l'épanouissement personnel et à l'intégrité morale – toutes valeurs qui risquent d'être compromises dans le chef d'une personne qui ne dispose pas d'un toit convenable pour elle-même et sa famille* »²⁹³. D'ailleurs, pour ce qui est précisément du droit au respect du domicile protégé également par l'article 8 de la Convention, ce droit a été conçu non seulement comme le droit à un simple espace physique mais aussi comme celui à la jouissance, en toute tranquillité, dudit espace²⁹⁴.

Une définition extensive par la Cour peut être également observée concernant la notion du domicile, constituant « *tout lieu d'habitation avec lequel la personne a un lien* »²⁹⁵ et tenant compte des différents modes de vie et des évolutions sociales. En effet, peut être considéré comme domicile un logement mobile ou, même une résidence secondaire. D'ailleurs, la Cour de Strasbourg fait preuve d'une vision large

²⁹² CEDH, gr. ch., 9 oct. 2003, n°48321/99, § 96.

APPENDICE – Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 nov. 1950 – Art. 8.

²⁹³ Tulkens F. et Van Drooghenbroeck S., « Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'Homme. Bilan et perspectives », *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Ministère de la Région wallonne, Namur, collection Etudes et documents 2005, p.318.

²⁹⁴ CEDH, 9 déc. 1994, n°16798/90 ; CEDH, 8 juill. 2003, n°360122/97, § 96 ; CEDH, 16 nov. 2004, n°4143/02.

²⁹⁵ CEDH, 18 nov. 2004, n°58255/00 § 36.

ne conditionnant pas le droit à la protection du domicile à la propriété du logement. Dans l'arrêt *Blecic contre Croatie*, du 8 mars 2006²⁹⁶, elle reconnaît que l'immeuble loué constitue le domicile du locataire et, à ce titre, il mérite une protection. Dans son arrêt *Buckley contre Royaume-Uni* du 25 septembre 1996²⁹⁷, la Cour européenne des droits de l'homme a pu reconnaître le droit au respect du domicile même dans le cas où l'installation originaire avait pu être considérée comme illégale.

Cette vision extensive est intéressante car elle englobe une large palette de manifestations du droit au logement et a donné au juge européen la possibilité d'affirmer à plusieurs reprises qu'une atteinte au droit au logement d'une personne soulève un problème de violation du droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile, tel qu'il a été affirmé par l'article 8 de la Convention EDH. En effet, de manière plus ou moins directe, le juge a considéré qu'avoir un toit est non seulement nécessaire pour la vie privée et le développement personnel et familial d'une personne mais aussi que sa privation en raison d'une expulsion « *abusive* » d'un logement constitue une violation de l'article 8 de la Convention.

En effet dans l'affaire *Moldovan et autres contre Roumanie*²⁹⁸ relative à des expulsions violentes de Roms d'un village à Roumanie, la Cour a conclu à la violation de la Convention EDH en considérant les conditions de vie des requérants comme déterminant leur origine ethnique (violation des articles 3, 6, 8 et 14 de la CEDH). La Cour dit, plus précisément que « *cette entrave tout comme le fait que les autorités ont manqué à plusieurs reprises à mettre un terme aux atteintes aux droits des requérants constituent une violation grave et continue de l'article 8 de la Convention* ». ²⁹⁹ De

²⁹⁶ CEDH, 8 mars 2006, n°59532/00.

²⁹⁷ CEDH, 25 sept. 1996, n°20348/92.

²⁹⁸ CEDH, 12 juill. 2005, n°41138/98 et 64320/01.

²⁹⁹ « 93. Selon la jurisprudence constante de la Cour, si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas de commander à l'Etat de s'abstenir de pareilles ingérences. A cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale et du domicile. Elles peuvent impliquer l'adoption de mesures visant au respect de la vie privée jusque dans les relations des individus entre eux (*X et Y c. Pays-Bas*, arrêt du 26 mars 1985, série A n°91, p. 11, § 23) ».

même, dans l'affaire Stanková contre Slovaquie³⁰⁰, la Cour va plus loin en estimant qu'une expulsion par les pouvoirs publics qui satisfait à des exigences précises, sans toutefois être assortie d'une proposition de logement de remplacement, avait des conséquences incompatibles avec le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile.

Le juge européen a également considéré dans l'arrêt dit Winterstein et autres c. France du 17 octobre 2013 que la France a violé le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit au domicile des gens de voyage en décidant leur expulsion sans proposition de relogement³⁰¹. En l'espèce, la Cour estime tout d'abord que les autorités n'ont pas suffisamment pris en compte l'ancienneté de l'installation des demandeurs. Puis, elle insiste sur le fait que de nombreux textes établissent la nécessité d'organiser un relogement en cas d'expulsion forcée de Roms ou de gens du voyage. Elle rappelle que la perte de logement est une des atteintes les plus graves au droit au respect du domicile et condamne la France pour avoir ordonné l'expulsion des demandeurs sans mesurer la proportionnalité de cette mesure et sans porter d'attention particulière au relogement d'une partie des demandeurs.

D'autre part, dans la même décision de 2013 citée ci-dessus, la Cour EDH affirme que *« les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché. La marge d'appréciation va assez loin pour englober une législation destinée à assurer en la matière plus de justice sociale, même quand pareille législation s'immisce dans des relations contractuelles entre particuliers et ne confère aucun avantage direct à l'États ni à la collectivité dans son ensemble »*³⁰². En conséquence, malgré le non-respect des règles du code de l'urbanisme par les requérants, qui campaient dans une aire protégée et face à un défaut de l'existence des aménagements destinés à une telle utilisation, la Cour fait prévaloir le respect de leur domicile.

³⁰⁰ CEDH, 9 oct. 2007, n°7205/02.

³⁰¹ CEDH, 17 oct. 2013, n°27013/07.

³⁰² CEDH, 17 oct. 2013, n°27013/07.

Enfin, le juge semble également avoir la même vision face à des situations de menace d'expulsion, risquant d'aboutir de manière certaine à la perte du domicile d'une personne. En effet, dans une décision de 2008 le juge européen a considéré que constitue une violation de l'article 8 de la Convention le refus de la maintenir une personne dans un logement social »³⁰³ et, dans une décision de 2016, que l'exécution d'une ordonnance de démolition d'une maison d'habitation serait contraire à l'article 8 de la Convention si elle intervenait avant un examen complet de sa proportionnalité³⁰⁴.

ii. La responsabilité pesant sur les Etats-membres de garantir le droit au domicile

L'article 8 de la Convention EDH n'est pas un droit limité à une simple protection passive, consistant en l'abstention d'y porter atteinte, mais il a pour objet de prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas d'astreindre l'État à s'abstenir de pareilles ingérences. La Cour va plus loin en considérant que cet article donne lieu à des obligations positives pesant sur les autorités publiques étatiques afin d'assurer leur garantie³⁰⁵, « *sans pour autant imposer des obligations excessives* »³⁰⁶. Cette interprétation s'applique également au droit au respect du domicile.

En effet, selon la gravité des circonstances, la Cour a même reconnu une obligation positive des Etats-membres afin d'empêcher les violations de l'article 8 de la CEDH en raison d'une expulsion dans des circonstances particulières. En effet, dans l'affaire *Marzari contre Italie*³⁰⁷ le juge s'est confronté à une situation où le requérant a été expulsé par les autorités publiques locales, sans relogement adapté à sa maladie. Si

³⁰³ CEDH, 13 mai 2008, n°19009/04.

³⁰⁴ CEDH, 21 avr. 2016, n°46577/15.

³⁰⁵ CEDH, 13 juin 1979, n°6833/74 § 31.

³⁰⁶ CEDH, 22 févr. 2005, n°4714/99 § 70

APPENDICE – Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 nov. 1950 – Art. 8.

³⁰⁷ CEDH, 4 mai 1999, n°36448/97.

en l'espèce l'État s'est acquitté de cette obligation d'assistance, grâce à la création par les autorités publiques d'une structure médicale chargée de trouver des logements adéquats pour les personnes handicapées, la Cour admet qu'une violation du droit de respect de la vie privée et familiale peut avoir lieu en raison d'un refus des autorités d'apporter, dans des circonstances exceptionnelles, une assistance à un individu souffrant d'une maladie grave. Une obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'assistance de ces personnes est susceptible de peser sur un État, y compris en matière de logement. Il a été néanmoins précisé dans cette décision que les victimes ne peuvent se prévaloir d'un droit de voir ses problèmes de logement résolus par les autorités, ce qui laisse une certaine marge d'appréciation aux Etats-membres.

Cette obligation positive a été également confirmée par deux décisions rendues en 2000 par la CEDH³⁰⁸. Dans la première décision, concernant une demande de logement adapté par une personne invalide à 100%, la Cour rappelle que « *la garantie offerte par l'article 8 de la Convention est principalement destinée à assurer le développement, sans ingérences extérieures, de la personnalité de chaque individu dans les relations avec ses semblables* »³⁰⁹. Et même si, en l'espèce, la Cour ne peut imputer à l'inertie des autorités publiques le fait que la requérante ne soit pas satisfaite de l'appartement qui lui a été assigné, elle précise que l'article 8 de la Convention EDH ne se contente pas de commander à l'État de s'abstenir contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics mais il engendre ainsi des « *obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale* ». Ainsi l'État a une obligation positive lorsqu'il a constaté « (...) *la présence d'un lien direct et immédiat entre, d'une part, les mesures demandées par un requérant et, d'autre part, la vie privée et/ou familiale de celui-ci* »³¹⁰. En conséquence, malgré la tendance de la Cour à exonérer l'État de sa responsabilité sur le fondement de l'inertie des requérants et des démarches suffisantes menées par les pouvoirs publics, elle affirme que le droit au respect de la vie privée et familiale implique l'obligation positive pour les États de

³⁰⁸ CEDH, 13 janv. 2000, n°35800/97 et CEDH, 30 nov. 2000, n°39712/98.

³⁰⁹ CEDH, 13 janv. 2000, n°35800/97.

³¹⁰ CEDH, 13 janv. 2000, n°35800/97.

prendre les mesures nécessaires pour assurer l'autonomie des personnes handicapées, y compris leur logement.

De même, dans la deuxième décision rendue en 2000³¹¹ la Cour réaffirme l'existence des obligations positives qui incombent à l'État aux termes de l'article 8 de la Convention, même si, en l'espèce, les indemnités perçues par les requérants semblent couvrir leur besoin d'assistance sanitaire et domiciliaire effective.

Dans l'affaire du 18 janvier 2001³¹², le juge impose également des obligations aux États en considérant qu'il appartient à ces derniers de tout faire pour faire cesser les atteintes qui peuvent toucher le domicile d'une personne présentant des désordres importants. La Cour considère également que les États doivent aider les personnes mal logées dans leurs démarches pour obtenir un logement décent. Sont visés par cette décision les personnes dont le domicile a été détruit³¹³, celles qui ne peuvent plus y accéder³¹⁴ ou encore lorsque la qualité de son environnement porte atteinte à sa jouissance³¹⁵. Par ailleurs, ici encore, les États ont l'obligation de mettre en place une procédure permettant, lorsqu'il est nécessaire de porter atteinte au domicile, d'associer la personne concernée et permettant qu'elle puisse faire valoir ses droits³¹⁶.

La Cour s'est également amenée à reconnaître l'obligation d'un Etat d'aider à trouver un logement décent des personnes en difficulté et n'ayant pas les connaissances du système d'accès. Constitue ainsi une violation de l'article 8 de la CEDH l'abstention des autorités concernant l'aide au logement décent, alors que ces derniers avaient la possibilité de veiller sur les conditions de vie et d'hygiène dans lesquelles les requérants se trouvaient et elles auraient pu les conseiller sur les démarches à faire

³¹¹ CEDH, 30 nov. 2000, n°39712/98

³¹² CEDH, 18 janv. 2001, n°27238/95, § 99.

³¹³ CEDH, 16 sept. 1996, n°21893/93, § 88.

³¹⁴ CEDH, 20 avr. 2004, n°48995/99, § 50, 60 et 61.

³¹⁵ CEDH, 9 nov. 2010, n°2345/06.

³¹⁶ APPENDICE – Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 nov. 1950 – Art. 8.

pour qu'ils puissent eux-mêmes améliorer la situation et trouver une solution à leurs problèmes en les aidant à trouver un logement décent³¹⁷.

De manière plus large, une jurisprudence a été construite autour de la qualité de l'environnement du lieu de domicile, apportant un nombre d'obligations positives aux Etats-membres. En effet, les Etats ont « *des obligations positives* »³¹⁸ dans les cas d'existence d'un « *risque sérieux et substantiel pour la santé et le bien-être des requérants* »³¹⁹. Ainsi, des obligations positives peuvent peser sur les Etats au motif de son abstention, pour ne pas avoir déployé les mesures adéquates et nécessaires à la protection du droit au respect du domicile et à la vie privée et familiale. A titre d'exemple, la Cour identifie des atteintes provenant de nuisances sonores excessives engendrées par le trafic aérien d'un aéroport³²⁰, d'émanations pestilentielles³²¹, d'un accident écologique important dû à l'exploitation d'une mine d'or³²² ou, même, le simple fait de vivre pendant plusieurs années à proximité d'une aciérie à l'activité nocive sans relogement par l'Etat³²³.

Cette jurisprudence est révélatrice de l'interventionnisme de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a tendance à obliger les États à prendre des mesures propres pour protéger les droits fondamentaux, y compris les droits économiques et sociaux. Dans la perspective où la Cour consacrerait une obligation positive pesant sur les États, sur le fondement de l'article 8 de la Convention EDH, certains droits sociaux énoncés par la Charte sociale européenne révisée, y compris le droit au logement, paraissent susceptibles d'en bénéficier.

³¹⁷ CEDH, 26 oct. 2006, n°23848/04, § 74 et 75.

APPENDICE – Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 nov. 1950 – Art. 8.

³¹⁸ CEDH, 13 juin 1979, n°6833/74, §31; CEDH, 9 oct. 1979, n°6289/73, §32.

³¹⁹ CEDH, 27 janv. 2009, n°48939/99, §107.

³²⁰ CEDH, 8 juill. 2003, n°36022/97.

³²¹ CEDH, 9 déc. 1994, n°16798/90.

³²² CEDH, 19 fév. 1998, n°14967/8; CEDH, 30 nov. 2004, n°48939/99.

³²³ CEDH, 9 juin 2005, n°55723/00.

Toutefois, si la Cour persiste sur l'existence d'obligations positives des Etats-membres découlant de l'article 8 de la Convention EDH, elle semble relativiser cette obligation dans une décision du 14 mai 2002³²⁴. Selon cette décision, pour définir les limites de l'applicabilité de l'article 8 et tracer « *la frontière qui sépare* » les droits garantis par la Convention européenne de ceux protégés par la Charte sociale européenne, les obligations positives de l'Etat ont « *un contenu plus limité* » que « *la notion progressive de vie privée* ». De plus la Cour précise que l'article 8 ne saurait s'appliquer dans des cas exceptionnels d'une atteinte à l'accès à un service public. Il faut ainsi « *avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble* » et que « *ce type d'obligations à la charge d'un Etat lorsqu'elle a constaté la présence d'un lien direct et immédiat entre, d'une part, les mesures demandées par un requérant et, d'autre part, la vie privée et/ou familiale de celui-ci* ». Et même si « *des obligations positives au sens de l'article 8 de la Convention peuvent impliquer l'adoption de mesures visant au respect de la vie privée jusque dans les relations des individus entre eux*³²⁵ », une large marge d'appréciation est reconnue aux Etats quant aux modalités d'application des obligations prévues par la loi.

Malgré la volonté du juge européen d'instituer des obligations positives aux Etats-membres pour assurer la garantie de l'article 8 de la Convention EDH, il reste prudent quand il s'agit d'affirmer un véritable droit au logement. En effet, la jurisprudence reconnaît le droit au respect du domicile, mais non pas le droit de se voir fournir un domicile³²⁶.

³²⁴ CEDH, 14 mai 2002, n°38621/97.

³²⁵ CEDH, 25 nov. 1994, n°18131/91 ; CEDH, 24 févr. 1998. 153/1996/772/973.

³²⁶ CEDH, 18 janv. 2001, n°27238/95, § 99.

iii. Le lien du droit au logement et du droit au respect des biens

L'article premier du premier protocole de la Convention européenne des droits de l'homme³²⁷ consacrant le droit au respect des biens, a également pu servir de fondement pour garantir le droit au logement. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a pu interpréter ce protocole comme consacrant, dans certaines hypothèses, le droit à l'obtention de prestations sociales, voire directement le droit à l'attribution d'un logement.

A titre d'exemple, dans une affaire de 2005³²⁸, le requérant avait passé un accord de logement social qui, selon le juge, justifiait l'existence d'une créance vis à vis de l'État de lui attribuer un logement social, par un jugement définitif et exécutoire. La Cour a reconnu cette créance sur le fondement de la confiance légitime, étant donné que l'obligation de logement ressortait d'un titre exécutoire. Il s'agit, en l'espèce, d'une créance sous la forme d'occupation au sens de l'article 1 du Protocole n.1 de la Convention EDH. En conséquence, à défaut de l'attribution de ce logement social, le juge considère qu'il y a violation du droit au respect des biens. Cette interprétation du droit au respect des biens s'étend jusqu'à la consécration du droit au logement, dans l'hypothèse de l'existence d'une créance³²⁹.

Il convient de noter que le Conseil d'État français a favorablement accueilli cette conception étendue de la notion des biens, en considérant par exemple comme des biens les créances détenues sur l'État par un organisme de gestion d'un établissement scolaire privé au titre des cotisations sociales dues pour ses agents³³⁰. Le Conseil

³²⁷ « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

³²⁸ CEDH, 30 juin 2005, n°11931/03.

³²⁹ Dans le même sens : CEDH, 28 juill. 2009, n°476/07.

³³⁰ CE, 5 déc. 1977, n°188530.

d'État reste, néanmoins, vigilant par rapport à la qualification d'un bien de créances, en excluant par exemple une créance en réparation³³¹.

D'autre part, le juge européen s'est servi de l'article premier du Protocole n.1 de la Convention EDH pour faire prévaloir le droit au logement sur le droit de propriété. En effet, dans un arrêt *Öneryıldız contre Turquie*³³² le juge a fait valoir le droit au logement d'une famille malgré l'occupation illégale des lieux. Plus précisément, la Cour a fait prévaloir le droit au respect de ses biens au sens de l'article premier du Protocole 1, et a autorisé une personne à habiter un taudis construit en toute illégalité dans un bidonville situé à proximité d'une décharge d'ordures au motif de l'existence d'un « *environnement social et familial* » grâce auquel la personne pourrait espérer que « *la situation demeurât ainsi pour lui et sa famille* ».

La question de l'application du Protocole n°1 de la Convention s'est posée dans le cas du droit au logement opposable, étant donné que ce dernier constitue une obligation positive pesant sur l'Etat et, cela, sur la base d'une décision de justice engageant la responsabilité de ce dernier. Après avoir été saisi sur une affaire de violation du droit au logement opposable, la Cour a refusé de reconnaître comme créance la reconnaissance du droit au logement opposable. En effet, dans un arrêt du 9 avril 2015³³³, la Cour a opté pour une interprétation restreinte du champ d'application du Protocole n°1 au sujet du droit au logement opposable. En effet, la cour a affirmé que le droit au logement opposable n'a pas de caractère patrimonial « *dans la mesure où cette créance n'est pas valorisable au titre du patrimoine de son bénéficiaire* » même si en instaurant le droit au logement opposable « *le législateur a mis en place une base suffisante en droit interne pour que les personnes remplissant les conditions qu'il pose puissent nourrir l'espérance légitime de se voir attribuer un logement* »³³⁴.

³³¹ CE, 6 déc. 2002, n°25176.

³³² CEDH, 30 nov. 2004, n°48939/99.

³³³ CEDH, 9 avr. 2015, n°65829/12.

³³⁴ CEDH, 9 avr. 2015, n°65829/12.

iv. Les autres leviers de garantie du droit au logement de la Convention EDH

Si nous appliquons l'interprétation par analogie de la jurisprudence de la Cour tout en prenant en compte la notion de l'indivisibilité des droits de l'homme, on pourrait considérer qu'une application étendue des droits consacrés par la Convention pourrait rendre possible la reconnaissance du droit au logement comme un droit relevant de la Convention EDH³³⁵.

En effet, il s'avère que la Cour européenne des droits de l'homme a mobilisé le droit à la vie (article 2 de la CEDH) dans le but de protéger les droits sociaux, comme par exemple le droit à la santé³³⁶. Nous pourrions ainsi imaginer des cas de figure où le juge considère que le droit au logement est atteint au titre de l'article 2 de la CEDH du fait que la violation de ce droit a mis en risque la vie d'une personne comme, par exemple, d'une personne vivant dans un logement dangereux ou d'une personne sans domicile fixe ayant des problèmes graves de santé.

De même, la Cour EDH pourrait mobiliser l'article 3 de la Convention portant sur le droit de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants et condamner un État au motif qu'il ne prend pas les mesures nécessaires pour protéger une personne contre l'état de sans-abri. Selon la jurisprudence actuelle nous ne pouvons identifier aucun cas de figure où le juge établit un lien entre le droit au logement et les traitements inhumains et dégradants. Toutefois, un tel lien pourrait être envisageable dans les cas des personnes vivant dans des conditions déplorables et portant atteinte à leur intégrité physique et psychique, sans avoir d'autre solution de logement. Ce lien pourrait être possible par le biais de la garantie de la dignité humaine.

Enfin, la question de la garantie du droit au logement a été abordée par la Cour EDH sous l'angle du droit au procès équitable et, plus précisément son corolaire, le droit à l'exécution d'une décision de justice³³⁷. En effet, dans l'arrêt précité du 9 avril 2015³³⁸,

³³⁵ CEDH, 9 oct. 1979, n°6289/73.

³³⁶ CEDH, 1 mars 2001, n°22493/93.

³³⁷ CEDH, 19 mars 1997, n°18357/91, §40 ; CEDH, 21 avr. 1998 n°24550/94.

³³⁸ CEDH, 9 avr. 2015, n°65829/12.

la Cour fait appel pour la première fois à l'article 6 § 1 de la Convention pour condamner un cas d'absence de relogement malgré l'obligation positive pesant sur l'État dans le cadre du droit au logement opposable³³⁹. Il s'agit, en l'espèce, d'une violation de l'article 6 en raison de l'absence de relogement par l'Etat reconnu prioritaire au titre du « DALO », malgré l'injonction sous astreinte prononcée par le juge de respecter cette obligation.

La Cour conclut « *qu'en s'abstenant, pendant plusieurs années, de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à une décision judiciaire définitive et exécutoire, les autorités nationales ont privé les dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention de tout effet utile. Par conséquent, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention* »³⁴⁰. Il a été, d'ailleurs précisé que l'astreinte prononcée à l'égard des autorités par les juridictions nationales était insuffisante car elle avait pour seul objet d'inciter l'Etat à exécuter l'injonction de relogement qui lui aurait été faite en étant versée, non pas à l'intéressé, mais à un fonds d'aménagement urbain, soit à un fonds géré par les services de l'Etat³⁴¹. D'autre part, il a été souligné que la pénurie de logement disponible ne pouvait en soi constituer un motif légitime justifiant la carence de l'Etat³⁴².

Si cette application de l'article 6 de la Convention ne vise pas le droit au logement en tant que tel mais seulement sa dimension opposable, elle est d'une grande importance puisqu'elle sécurise son opposabilité et laisse la possibilité de revenir sur la question du droit au logement en fonction des contentieux qui se développent.

En somme, la Cour européenne des droits de l'homme dispose d'un nombre important de moyens, directs ou par analogie, pour faire valoir le droit au logement au niveau de la Convention EDH. Cependant, c'est dans la Charte sociale que le droit au logement trouve une consécration directe.

³³⁹ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

³⁴⁰ CEDH, 19 mars 1997, n°18357/91, §40 ; CEDH, 21 avr. 1998, n°24550/94.

³⁴¹ CEDH, 9 avr. 2015, n°65829/12.

³⁴² CEDH, 9 avr. 2015, n°65829/12.

b. La Charte sociale européenne

Les énoncés de la Convention européenne des droits de l'homme restant relativement vagues, le droit au logement a été précisé par la Charte sociale européenne³⁴³.

Dans un premier temps, de manière implicite, il a été considéré que l'article 13 de la Charte sociale européenne³⁴⁴ relatif au droit à l'assistance sociale et médicale peut être appliqué en matière de logement, sous la forme d'un droit d'assistance sociale des personnes n'ayant pas les moyens de se procurer d'un logement. Mais c'est suite à la révision de la Charte sociale européenne en 1996, quand ont notamment été ajoutés un article 30, portant sur le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et un article 31, que le droit au logement a été explicitement consacré : « *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les parties s'engagent à prendre des mesures destinées :*

1. *à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;*

³⁴³ Charte sociale européenne (révisée), Strasbourg, 3 mai 1996.

³⁴⁴ « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale, les Parties s'engagent :

à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état;

1. à veiller à ce que les personnes bénéficiant d'une telle assistance ne souffrent pas, pour cette raison, d'une diminution de leurs droits politiques ou sociaux;
2. à prévoir que chacun puisse obtenir, par des services compétents de caractère public ou privé, tous conseils et toute aide personnelle nécessaires pour prévenir, abolir ou alléger l'état de besoin d'ordre personnel et d'ordre familial;
3. à appliquer les dispositions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, sur un pied d'égalité avec leurs nationaux, aux ressortissants des autres Parties se trouvant légalement sur leur territoire, conformément aux obligations qu'elles assument en vertu de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, signée à Paris le 11 déc. 1953. »

2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;
3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. ».

Cet article est complété par l'interprétation du Comité européen des droits sociaux, qui a précisé la définition du droit au logement et a défini un certain nombre de notions fondamentales telles que « *logement suffisant* », « *sans-abri* », « *expulsion forcée* » et « *accessibilité au logement* ».

Le Comité européen des droits sociaux a eu l'occasion de se prononcer et, dans certains cas, de constater la violation du droit au logement, sur le fondement des articles 16, 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée, dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, prévues par le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne³⁴⁵. Grâce à cette procédure, des organismes habilités en matière de logement, notamment des associations de défense du droit au logement, ont pu assigner des États-membres devant le Comité européen des droits sociaux au motif de non-respect de la Charte.

Plusieurs réclamations contre la France ont ainsi été déposées et favorablement accueillies par le Comité européen des droits sociaux, pour violation du droit au logement. En effet, le 5 décembre 2007, suite à deux réclamations déposées en 2006 par les associations ATD Quart Monde³⁴⁶ et par la FEANTSA³⁴⁷, le Comité européen des droits sociaux a rendu deux décisions par lesquelles il a condamné la France pour violation du droit au logement. Le Comité a ainsi conclu que la France a violé les articles 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée, au motif de persistance d'habitat indigne, de défaillance dans la prévention des expulsions, de non-résorption du volume des sans-abri, d'insuffisance de l'offre de logement à un coût accessible,

³⁴⁵ Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, STCE n°158, adopté le 9 nov. 1995 et entré en vigueur le 1er juill. 1998.

³⁴⁶ CEDS, 26 janv. 2006, n°33/2006.

³⁴⁷ CEDS, 2 nov. 2006, n°39/2006.

de manque de transparence dans l'attribution des logements sociaux et de discrimination à l'égard des gens du voyage.

Ces décisions sont d'une grande importance en termes de garantie du droit au logement, malgré le fait qu'il a été précisé que le droit au logement est d'une nature exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse et n'impose aux Etats aucune obligation de résultat. Le Comité européen des droits sociaux reconnaît ainsi la violation de la Charte par les Etats en question et précise que le droit au logement doit revêtir une forme juridique, « concrète et effective », appelant « initiatives juridiques » et mobilisation de « ressources ».

Ensuite, dans une réclamation déposée en 2008 contre la France par le Centre européen des droits des roms (CEDR)³⁴⁸, a été relevé par ce dernier la violation de nombreux articles de la Charte. Il s'agit, plus précisément, des articles 16, 19, 30 et 31, invoqués seuls et en combinaison avec la clause de non-discrimination contenue dans l'article E de la Charte révisée, en raison du fait que les gens du voyage en France sont victimes d'injustice dans l'accès au logement et notamment d'exclusion sociale, d'expulsions forcées, ainsi que de ségrégation dans l'attribution des logements, de conditions de logement médiocres et de manque de sécurité. Par ailleurs, selon l'organisation réclamante, la France n'aurait pas pris les mesures nécessaires pour améliorer les conditions de vie des migrants Roms provenant d'autres États membres du Conseil de l'Europe. Le Comité européen des droits sociaux a déclaré la réclamation recevable le 23 septembre 2008. Par la suite, avec une décision du 13 septembre 2011³⁴⁹ le Comité européen a déclaré recevable la réclamation présentée par l'association « Médecins du Monde » selon laquelle la situation en France des personnes Roms européennes n'est pas conforme à différents droits de l'homme, dont le droit au logement (article 16, 30 et 31 de la Charte sociale révisée).

Cependant, la Charte sociale européenne est dépourvue de valeur juridique et la Cour européenne des droits de l'homme refuse de l'utiliser comme une norme de référence

³⁴⁸ CEDS, 17 avr. 2008, n°51/2008.

³⁴⁹ CEDS, 19 avr. 2011, n°67/2011.

pour contrôler les éventuelles violations par les Etats membres des droits qu'elle énonce³⁵⁰. Ainsi même si la Cour affirme explicitement que « *son rôle n'est pas de contrôler le respect par les gouvernements d'autres conventions que la Convention européenne des Droits de l'Homme et ses Protocoles* », elle admet que « *comme d'autres instruments internationaux, la Charte sociale européenne peut être une source d'inspiration pour la Cour* »³⁵¹.

De plus, malgré l'évolution quantitative des recours portant sur le droit au logement déposés auprès du Comité européen des droits sociaux et son attitude de plus en plus protectrice vis-à-vis de ce droit, ses décisions ont seulement un caractère déclaratoire et non pas exécutoire.

Face à cette difficulté, le Comité a souhaité renforcer l'effectivité de la procédure de réclamations collectives en introduisant en 2011 une procédure de mesures immédiates, comparable à celle des « mesures provisoires » prévue par le droit de la Convention européenne des droits l'homme³⁵². En effet, depuis 2011, le règlement du Comité européen des droits sociaux prévoit que dès l'adoption de la décision sur la recevabilité d'une réclamation collective, ou à tout moment ultérieur pendant le déroulement de la procédure, avant ou après l'adoption de la décision sur le bien-fondé, le Comité peut, soit à la demande d'une partie, soit sur sa propre initiative, indiquer aux parties toute mesure immédiate dont l'adoption paraît nécessaire, afin d'éviter un risque de dommage grave et irréparable et d'assurer le respect effectif des droits reconnus dans la Charte. Le Comité peut également inviter les parties à lui fournir des informations sur toute question relative à la mise en œuvre d'une mesure immédiate. Cette procédure de mesures immédiates peut constituer un levier important en matière de garantie de droit au logement.

³⁵⁰ Les stipulations de la Charte sociale ne créent d'obligation qu'à l'égard des Etats membres et ne produisent pas d'effets directs à l'égard des particuliers (CE, 5 mars 1999, n°194658 et 196116 ; CE, 3 mai 2002, n°245697.

³⁵¹ CEDH, 14 mai 2002, n°38621/97.

³⁵² Article 39 du règlement de la Cour EDH.

En dehors des procédures précitées, le Comité européen des droits sociaux intervient de manière formelle dans le cadre d'une évaluation des engagements des États signataires sur la base de leurs résultats s'agissant du contrôle de l'adéquation, de la politique de construction de logements, des recours judiciaires et de l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri. Il s'agit d'une fonction importante puisqu'elle permet d'objectiver le taux d'engagement des États en matière de droit au logement, faire ressortir les freins rencontrés et proposer éventuellement des pistes d'amélioration.

3. La reconnaissance du droit au logement au sein de l'Union européenne

A défaut d'une reconnaissance textuelle expresse au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne et étant donné que le logement fait partie des compétences partagées de l'Union européenne, le droit au logement ne semble pas avoir une portée obligatoire en droit européen. En effet, la question du logement est principalement abordée en droit européen sous l'angle des services, ce droit constituant un service d'intérêt général présentant une spécificité qui découle de sa dimension sociale.

Toutefois le droit au logement a été souvent associé au principe de la liberté de circulation dans le territoire européen, ce qui constitue un renforcement important de sa portée en droit européen (a).

D'autre part, de nombreux textes de droit originaire et dérivé font référence au droit au logement, de manière directe ou indirecte, renforçant la portée du droit au logement qui prend la forme d'un véritable droit et non pas d'un simple énoncé déclaratoire. Parmi ces textes, le plus emblématique est la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui réserve une place importante au droit au logement (b).

a. La liberté de circulation

Le droit logement a été associé directement en droit européen au principe fondamental de la libre circulation des ressortissants européens³⁵³, désormais interprété à la lumière de l'article 34.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne l'aspect de leur installation dans les Etats membres.

En effet, le règlement portant sur la liberté de circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne affirmait dans son Préambule que, pour exercer le droit de libre circulation dans des conditions respectant les principes de liberté, de dignité, il est indispensable que l'égalité de traitement soit assurée, notamment en matière d'exercice d'une activité salariée, d'accès au logement, de protection de la vie familiale et d'intégration au pays d'accueil³⁵⁴. De plus, ce règlement visait, dans son article 9, à garantir aux travailleurs migrants ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne et à leur famille les mêmes avantages sociaux, y compris l'accès au logement, que ceux dont bénéficiaient les ressortissants des Etats membres. Les dispositions de ce règlement, désormais abrogé, ont été reprises par le règlement (UE) n°492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne.

Une volonté de renforcer encore plus la liberté de circulation dans l'espace européen a été par la suite affirmée par deux directives : la directive n°2004/38/CE sur le droit de circuler librement pour les citoyens de l'Union européenne et les membres de leur famille, et celle relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs n°2014/54/UE. La première directive, de manière indirecte, porte non seulement sur la liberté de circulation mais aussi sur la liberté de séjour, englobant la notion du logement. De manière plus explicite, la directive de 2014 affirme dans son deuxième article que son

³⁵³ Article 3.2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) et article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

³⁵⁴ Règlement CEE n°1612/68 du Conseil, 15 oct. 1968.

champ d'application inclut l'accès au logement parmi les différents aspects de la libre circulation des travailleurs.

Le lien entre la libre circulation et le droit au logement se présente de manière limpide dans le cadre des expulsions des gens de voyage, souvent de nationalité roumaine ou bulgare, des terrains où ils sont illégalement installés. Mise à part la question de la légalité susceptible d'engendrer des troubles à l'ordre public, ces expulsions collectives relevant de mesures nationales peuvent avoir un caractère discriminatoire, mais aussi porter atteinte à la libre circulation de ces groupes ressortissants de l'Union européenne en empêchant l'exercice de leur vie nomade. La France a, sur ce point, été condamnée plusieurs fois par le Comité européen des droits sociaux³⁵⁵.

En conséquence, une législation interne qui limiterait par exemple les possibilités des personnes d'acheter ou de prendre en location un logement en vue de s'implanter durablement sur le territoire pourrait s'apparenter à une restriction injustifiée du droit à la libre circulation. C'est à ce titre que la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas hésité à faire de l'accès au logement (ou à la propriété du logement) le « *complément nécessaire de la libre circulation des travailleurs* »³⁵⁶. Un impératif analogue doit bénéficier aux membres de la famille du travailleur qui le rejoindraient par la suite³⁵⁷ ainsi, particulièrement, à ses enfants³⁵⁸. Et, en toutes hypothèses, ces droits doivent être équivalents à ceux dont profitent les nationaux.

³⁵⁵ CEDS, 11 sept. 2012, n°67/2011; CEDS, 28 juin 2011, n°63/2010. Bernard N., La lancinante question de l'expulsion des Roms (et autres considérations), RTDH 2013, n°96, p. 909-943.

³⁵⁶ CJUE, 30 mai 1989, n°305/87 ; CJUE, 10 sept. 2009, n°C-269/07 ; CJUE, 17 janv. 2008, n°C-152/05 ; CJUE, 18 janv. 2007, n°C-104/06 ; CJUE, 26 oct. 2006, n°C-345/05.

³⁵⁷ CJUE, 18 mai 1989, n°C-249/86 (Imposer au travailleur — à titre de condition mise à la prorogation de la carte de séjour des membres de sa famille — qu'il vive, une fois que sa femme et ses enfants l'ont rejoint, dans un logement approprié (alors que le bien est sans doute devenu trop exigü du fait de cette arrivée) viole le règlement n°1612/68 précité).

³⁵⁸ CJUE, 23 févr. 2010, n°C-310/08 (Exiger de l'enfant d'un ressortissant communautaire (ayant travaillé dans un État de l'Union) désireux de toucher une aide au logement, qu'il dispose dans le pays

Le juge européen a ainsi mis en place un contrôle strict des législations nationales en matière de préservation de la liberté de circulation, qui a progressivement favorisé la promotion de l'accès au logement et, en prolongement, le droit au logement des citoyens européens usant leur liberté de circulation. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne considère que pour préserver la liberté de circulation il faut prendre en compte un ensemble d'éléments concernant la vie sociale du travailleur³⁵⁹, dont le logement, qui est d'ailleurs, indispensable pour exercer une activité professionnelle dans un Etat membre³⁶⁰ et est un « complément nécessaire »³⁶¹ de la liberté de circulation.

La notion de libre circulation signifie ainsi la possibilité pour les travailleurs européens de circuler dans le respect de leurs droits³⁶², y compris leurs équivalents dans les pays qui les accueillent. Autrement dit, le lien établi avec la liberté de circulation permet d'inclure les activités précitées dans le champ d'application du droit de l'Union européenne, et cela dans le respect du principe de non-discrimination³⁶³. S'agissant spécifiquement des conditions d'accès au logement, la Cour de justice disposait d'un fondement textuel, celui de l'article 9 du Règlement 1612/68³⁶⁴, afin d'apprécier les législations nationales relatives au logement des travailleurs au regard du principe de non-discrimination³⁶⁵. La Cour de justice a généralisé son raisonnement en l'étendant au-delà des travailleurs, à tout ressortissant exerçant une activité économique dans un autre Etat membre, notamment au titre de la liberté d'établissement³⁶⁶. La Cour de justice a ainsi considéré comme contraires au Traité, en raison de leur incompatibilité

d'accueil de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète méconnaît les obligations portées par ledit règlement n°1612/68).

³⁵⁹ CJUE, 2 févr. 1989, n°C-186/87.

³⁶⁰ CJUE, 14 janv. 1988, n°C-63/86.

³⁶¹ CJUE, 30 mai 1989, n°305/87.

³⁶² Articles 151 et 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 26 oct. 2012.

³⁶³ CJUE, 17 déc. 2002, n°C-413/99.

³⁶⁴ Règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil, 15 oct. 1968.

³⁶⁵ CJUE, 30 mai 1989, n°C-305/87.

³⁶⁶ CJUE, 14 janv. 1988, n°C-63/86.

avec la liberté de circulation, les législations nationales qui conditionnent l'octroi d'une aide au logement à la satisfaction d'une condition de résidence³⁶⁷, même dans les cas où les Etats soulèvent des raisons impérieuses d'intérêt général³⁶⁸.

En conséquence, des limitations de l'égalité de traitement, liée à la libre circulation, ne peuvent être posées que pour des raisons de préservation de l'ordre public ainsi que dans les cas où des personnes exerçant ce droit de séjour deviennent « *une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour* »³⁶⁹. De même, la directive sur l'égalité raciale 2000/43/CE³⁷⁰ et la directive n°2004/113/CE³⁷¹ mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, ont comme objectif de mettre en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction d'origine ethnique ou de sexe, y compris en matière de logement. En effet, il est explicitement prévu par l'article 3.1 de la directive n°2000/43/CE³⁷² que cette dernière s'applique en ce qui concerne « *l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services à la disposition du public, y compris en matière de logement* ».

Cette tendance d'associer le logement à l'égalité de traitement et la libre circulation du droit européen s'étend, également, aux résidents de longue durée de l'Union européenne ressortissants de pays extérieurs, comme l'énonce la directive n°2003/109/CE dans son article 11 : « *le résident de longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne (...) f) l'accès aux biens et aux services et la fourniture de biens et de services à la disposition du public, ainsi que l'accès aux procédures d'attribution d'un logement;* ». Cette directive implique une

³⁶⁷ Chevalier E., Le droit au logement et la Cour de justice de l'Union européenne : une construction prétorienne en clair-obscur, RDSS 2015, n°2, p. 211.

³⁶⁸ CJUE, 14 janv. 1988, n°C-63/86.

³⁶⁹ Article 10 de la directive n°2004/38/CE, 29 avr. 2004.

³⁷⁰ Directive n°2000/43/CE, 29 juin 2000.

³⁷¹ Directive n°2004/113/CE, 13 déc. 2004.

³⁷² Directive n°2000/43/CE, 29 juin 2000.

obligation pour les Etats membres de fournir les conditions d'accueil minimales à tous les demandeurs d'asile pour la première fois³⁷³. Il s'agit en droit français de l'examen individuel de la situation du demandeur et de la garantie de conditions matérielles d'accueil décentes³⁷⁴, jusqu'à ce que l'OFPRA³⁷⁵ ait procédé à l'examen individuel de la demande. Cependant, ce droit à l'accueil dans des conditions matérielles décentes n'est pas traduit en droit français en un droit au logement inconditionnel, étant donné que l'accès au logement social³⁷⁶ et le droit au logement opposable sont soumis à des conditions de régularité de séjour³⁷⁷.

Ce lien entre égalité de traitement et liberté de circulation en matière de logement apparaît également dans la jurisprudence de la CJUE, notamment dans un arrêt emblématique en matière de consécration du droit au logement en droit européen³⁷⁸. Il s'agissait en l'espèce d'un ressortissant albanais résidant de manière stable dans une province italienne depuis 1994 et ayant bénéficié d'une aide au logement de 1998 à 2008. Suite au rejet de sa demande d'aide en 2009 au motif que le budget destiné aux ressortissants de pays tiers était épuisé, il effectue un recours en justice en se fondant sur les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le Tribunale di Bolzano, saisi dans le cadre de cette affaire, a décidé d'introduire une question préjudicielle devant la CJUE. La Cour a conclu que l'aide au logement est une prestation essentielle pour laquelle les États membres ne peuvent déroger au principe de l'égalité de traitement en ce qui concerne les résidents de longue durée dans leur pays. Cette décision a considérablement renforcé la portée du droit au logement, ouvrant la possibilité de le revendiquer devant la Cour de justice.

³⁷³ CJUE, 27 sept. 2012, n°C-179/11.

³⁷⁴ CE, 28 juin 2012, n°360381.

³⁷⁵ Office français de protection des réfugiés et apatrides.

³⁷⁶ Article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

³⁷⁷ Firmin A., Slama S., Les frontières incertaines du droit au logement et à l'hébergement des étrangers, AJDI 2010, n°9, p. 610.

³⁷⁸ CJUE, 24 avr. 2012, n°C-571/10.

b. Une consécration ambivalente du droit au logement par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Si les droits fondamentaux, et particulièrement les droits sociaux, n'ont pas fait partie du noyau dur du droit de l'Union européenne, ils y occupent tout de même une place de plus en plus importante. Cela est tout à fait justifié étant donné que, malgré la marge de manœuvre laissée aux Etats-membres sur la base du principe de la subsidiarité, le droit européen influence de nombreuses façons le droit au logement, par le biais de la réglementation portant sur les sujets de transport, d'énergie, de concurrence, d'aides d'Etat.

Tout d'abord, l'article 136 du Traité instituant la communauté européenne du 25 mars 1957 (TCE), repris par l'article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) affirme l'attachement de l'Union européenne aux « *droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989* », y compris ceux qui portent sur « *l'amélioration des conditions de vie* » et qui permettent « *leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions* ».

En plus de leur attachement à la Charte sociale européenne, comme il est d'ailleurs énoncé par l'article 52.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³⁷⁹ et confirmé par le fait que l'article 34.3 de la même Charte³⁸⁰ dont la source d'inspiration a été la Charte sociale européenne³⁸¹, les articles 136 TCE et 151 TFUE semblent inclure dans les préoccupations de l'Union européenne la préservation

³⁷⁹ « Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue ».

³⁸⁰ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 7 déc. 2000.

³⁸¹ Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux, n°2007/C 303/02.

d'un équilibre social et la mobilisation contre les exclusions sociales. D'ailleurs, il est prévu respectivement dans les articles 151 et 153 TFUE que « *l'Union et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux (...) ont pour objectifs (...) l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate (...) et la lutte contre les exclusions* » et que « *l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants : (...) la lutte contre l'exclusion sociale* ».

Pour atteindre ces objectifs de l'Union européenne, la garantie de l'effectivité du droit au logement semble inévitable car ce droit social occupe un rôle clef pour la vie de l'homme dans les sociétés occidentales contemporaines et, ainsi, pour la préservation d'un équilibre social.

En l'absence de la consécration du droit au logement en droit européen et à défaut de compétence de l'Union européenne à ce sujet³⁸², c'est à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de renforcer sa protection, par le biais de l'interprétation du droit européen originaire et dérivé.

En effet, en matière de droit au logement, les institutions et organes de l'Union européenne se sont prononcés à plusieurs reprises à ce sujet, par le biais des déclarations, d'avis ou des résolutions. Plus précisément le Comité des régions estime que le droit au logement doit être examiné de manière approfondie³⁸³, en démontrant ainsi non seulement la complexité de ce droit mais aussi son importance pour l'Union européenne. Le Parlement européen affirme de son côté que « *l'accès au logement relève d'un droit fondamental qui peut être considéré comme une condition préalable à l'exercice des autres droits fondamentaux, à leur accès et à l'accès à une vie digne* »^{384, 385}.

³⁸² Article 6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne du 26 oct. 2012.

³⁸³ Comité des régions, 3 juin 1999, avis n°1999/C 293/07.

³⁸⁴ Parlement européen, 11 juin 2013, résolution n°2012/2293 (INI).

³⁸⁵ Chevalier E., Le droit au logement et la Cour de justice de l'Union européenne : une construction prétorienne en clair-obscur, RDSS 2015, p.211.

La volonté de renforcer la portée des droits fondamentaux a été concrétisée en droit de l'Union européenne depuis l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2000 et l'affirmation de son caractère contraignant en 2009³⁸⁶. En effet, la Charte a obtenu une valeur équivalente aux traités, ce qui laisse supposer sa primauté sur les ordres juridiques nationaux³⁸⁷ ainsi que son effet direct³⁸⁸. Par conséquent, non seulement le droit européen est censé être interprété à la lumière de la Charte européenne des droits fondamentaux, mais aussi cette dernière peut être invoquée directement devant les juridictions nationales, à la condition qu'un État agisse dans le champ d'application du droit de l'Union européenne (à savoir en lien avec une norme de droit de l'Union européenne)³⁸⁹.

Cependant, tous les articles de la Charte n'ont pas tous par défaut une portée obligatoire, ni ne profitent d'un l'effet direct³⁹⁰ et, de ce fait, leur effectivité n'est pas toujours garantie. Cette question se pose avec une certaine acuité concernant le droit au logement car si ce dernier n'est pas expressément consacré par la Charte, il peut être considéré qu'il découle de l'« omniprésence » de la notion de dignité dans la Charte et, surtout, de son article 34.3 selon lequel : « *Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales* ».

Cependant, le fait que le droit au logement semble être lié à l'article 34.3 de la Charte précitée n'équivaut pas en soi sa consécration ni son effet direct, d'autant plus que l'obligation de respecter les droits fondamentaux définis dans le cadre de l'Union ne s'impose aux États membres que « *lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union* »³⁹¹.

³⁸⁶ Traité de Lisbonne, 13 déc. 2007, entré en vigueur le 1^{er} déc. 2009.

³⁸⁷ CJUE, 15 juill. 1964, n°C-6/64.

³⁸⁸ CJUE, 5 févr. 1963, n°C-26/62 ; CE, 11 avr. 2012, n°322326.

³⁸⁹ Article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, confirmée dans plusieurs arrêts de la CJUE, dont CJUE, 26 févr. 2013, n°C-617/10.

³⁹⁰ CJUE, 15 janv. 2014, n°C-176/12 ; CE, 11 avr. 2012, n°322326.

³⁹¹ Article 51-1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, précisé par l'arrêt CJUE, 26 févr. 2013, n°C-617/10.

En effet, la portée obligatoire de cet article se heurte à des doutes d'ordre formel, en raison de son appartenance au Titre IV de la Charte³⁹² intitulé « Solidarité », ainsi que substantiel, du fait que sa formulation semble plutôt renvoyer non pas à des droits mais à des principes³⁹³ de l'Union européenne³⁹⁴.

De plus, hormis la remise en question de la juridicité de l'article 34.3 de la Charte, il semble que ce dernier se contente d'une reconnaissance *a minima* du droit au logement, en se cantonnant à la consécration d'un droit à une aide sociale et à une aide au logement, concepts plutôt restreints (l'aide sociale étant traditionnellement délivrée en numéraire³⁹⁵) et difficiles à préciser de manière harmonisée pour tous les États-membres. Ce choix peut s'expliquer par le fait qu'une reconnaissance explicite du droit au logement pourrait avoir un impact considérable sur la marge de manœuvre des États-membres en matière de logement. En effet, une telle reconnaissance de la portée obligatoire du droit au logement irait à l'encontre de l'esprit d'harmonisation des systèmes sociaux de l'Union européenne, qui prend en compte la diversité des pratiques nationales³⁹⁶.

Malgré ces incertitudes, la consécration du droit à une aide sociale et à une aide au logement constitue une avancée considérable en matière de garantie au droit au logement d'un point de vue formel mais aussi substantiel.

³⁹² Chevalier E., Le droit au logement et la Cour de justice de l'Union européenne : une construction prétorienne en clair-obscur, RDSS 2015, n°2, p.211.

³⁹³ Articles 51-1 et 52-5 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

³⁹⁴ Burgorgue-Larsen L., « Portée et interprétation des droits et des principes », in Levade A., Picod F., La Charte des droits fondamentaux, Bruylant 2005, p. 658 et s.

³⁹⁵ Jugé ainsi qu'à l'égard des ménages qui ne sont pas sans-abri sensu stricto, le droit constitutionnel au logement oblige en Belgique les centres publics d'action sociale non pas à fournir une (autre) habitation (moins onéreuse), mais à délivrer une aide financière destinée à alléger le poids du loyer (Trib. trav. Nivelles (II), 8 nov. 2005, Chr. D.S., 2008, p. 108). V. également Trib. trav. Bruxelles (XVI), 20 mars 2009, inéd., RG n°16-144/08. Cf. sur le thème N. Bernard, La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps à l'article 23 de la Constitution, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 349 et s.

³⁹⁶ Article 136 du Traité instituant la communauté européenne, 25 mars 1957.

D'un point de vue formel, même si la formulation de l'article 34.3 de la Charte peut laisser sous-entendre qu'il s'agit d'un principe, le terme employé est « droit » et, à défaut d'une explication officielle au niveau de l'Union européenne à ce sujet, la question reste ouverte.

D'un point de vue substantiel, la référence au droit à une aide au logement s'inscrit dans la politique sociale de l'Union européenne (article 151 et s. TFUE), notamment dans le cadre de la lutte contre les exclusions (article 153 TFUE) et, en même temps, elle reflète les valeurs qu'elle prône. En effet, une volonté s'esquisse en droit de l'Union européenne d'encadrer juridiquement des problèmes de logement, notamment des personnes vulnérables, en affirmant un droit qui appartient à la sphère des droits et principes fondamentaux protégés dans le cadre de l'Union européenne. Dans ce contexte, même si le droit à une aide au logement ne peut en soi être assimilé au droit au logement, c'est sur la base de ce dernier que les problèmes et les enjeux relatifs au logement peuvent être abordés dans leur globalité.

Cela semble être l'avis de la CJUE qui dans un arrêt *Kamberaj* fait le lien entre le droit au logement et l'article 34.3. En effet, avec cet arrêt³⁹⁷ le juge européen a reconnu une portée obligatoire à l'article 34.3 de la Charte, consacrant le droit à une aide sociale et à une aide au logement. Sans aller jusqu'à une consécration explicite du droit au logement, la Cour admet l'invocabilité de cet article, relatif à l'aide au logement, afin d'éclairer la portée du droit dérivé de l'Union relatif au statut des ressortissants des pays tiers³⁹⁸. La question de l'effet direct de cet article n'est pas tranchée en l'espèce, mais il peut être considéré comme suggéré par le biais de l'affirmation de son invocabilité. Et, en tout état de cause, la Cour affirme dans cet arrêt les obligations découlant de l'article 34.3 de la Charte qui pèsent sur les Etats membres en matière d'aides au logement, limitant leur marge de manœuvre au sujet de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. L'article 34.3 de la Charte joue ainsi un rôle décisif

³⁹⁷ CJUE, 24 avr. 2012, n°C-571/10.

³⁹⁸ Dubout E., Principes, droits et devoirs dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, À propos de l'arrêt *Association de médiation sociale*, note ss., CJUE, 15 janv. 2014, n°C-176/12), RTD Eur. 2014, n°2, p. 409.

dans l'interprétation du droit européen et doit être pris en compte dans le cadre de la transposition des directives par les Etats membres.

Conclusion du chapitre

Le droit au logement acquiert progressivement en droit français une place solide en tant que droit fondamental destiné à être effectif et cela, jusqu'au niveau le plus élevé de la hiérarchie des normes. C'est, en effet, sa dimension d'intérêt national et de dignité humaine et son rattachement aux principes particulièrement nécessaires à notre temps qui semblent promouvoir le droit au logement au rang constitutionnel, sans pour autant le faire formellement.

Une sorte de consécration coordonnée, voire systématisée s'esquisse depuis les années 1980 visant à affirmer la valeur fondamentale du droit au logement au niveau législatif, suivie par le juge même si la jurisprudence semble parfois fluctuante quand il s'agit d'imposer trop de contraintes aux pouvoirs publics

En droit international comme en droit européen, le droit au logement semble suivre une trajectoire orientée vers une garantie plus solide et une consécration plus spécifique. Hormis les traités internationaux en faisant mention, le droit au logement trouve ses fondements dans les textes ayant une portée obligatoire en matière de droits fondamentaux, notamment la Convention EDH, renforcée par la Charte sociale européenne : le droit à la vie privée et au domicile, le droit à la vie, le droit à un procès équitable. L'approche de la portée obligatoire du droit au logement ne s'épuise pas à une question de principe mais semble créer des obligations positives vis-à-vis des Etats.

En droit de l'Union européenne, à travers la liberté de circulation impliquant l'installation dans un pays dans des conditions d'égalité et respectant la dignité, le droit au logement semble transcender les fondements libéraux du droit de l'Union européenne, faisant preuve d'une prise en compte de la dimension sociale et humaine. Cela se complète par l'inclusion à la Charte des droits fondamentaux de l'Union

européenne du droit à une aide au logement, ayant une portée obligatoire et susceptible d'être interprété de manière extensive pour encadrer pleinement le droit au logement.

Toutefois, la place du droit au logement en droit international et européen reste fragile à défaut d'une consécration pleine et entière mais, aussi, en raison du principe de subsidiarité et du positionnement des juges ayant tendance à laisser aux Etats le soin de trancher les questions ayant des implications sociales et économiques. Ainsi, la dimension socio-économique du droit au logement semble limiter son effectivité, étant donné que les instances européennes n'entendent pas forcément imposer des mesures très contraignants aux Etats-souverains.

Conclusion du titre

La double étude juridique d'un point de vue doctrinal et en droit positif laisse clairement apparaître que le droit au logement constitue un droit fondamental. Il s'agit, en effet, d'une fundamentalité complète en ce sens que le droit au logement a lui-même une nature fondamentale et qu'il est consacré en tant que tel en droit positif et cela à tous les rangs de la hiérarchie des normes.

En effet, le droit au logement n'est pas simplement un droit que le législateur peut faire ou défaire mais un véritable droit fondamental qui a été progressivement reconnu en tant que tel par ce dernier et dont les liens avec les textes de valeur constitutionnelle et supra-constitutionnelle ont été tissés par le juge, interne et européen. D'ailleurs, les traités et conventions européennes et internationales contiennent des dispositions propres qui posent les bases, voire reconnaissent, cette valeur fondamentale du droit au logement.

Autrement dit, au-delà de toute controverse concernant les limites formelles ou substantielles de la consécration du droit au logement, une sorte de synergie peut être observée sur le plan conceptuel et de droit positif visant clairement l'effectivité du droit au logement en tant que droit à part entière et indispensable à l'être humain. La seule

limite réside dans le morcèlement des éléments conduisant à ce constat et l'absence d'un noyau dur de consécration fondé sur une approche globale et un langage commun. Cela laisse la place de nouveau aux controverses, au détriment de l'effectivité du droit au logement.

Si la fundamentalité du droit au logement a été progressivement ancrée en droit français, européen et international, renforçant sa vocation à être un droit effectif, la définition de son objet et de son champ d'application sont indispensables pour rendre cette effectivité juridiquement possible.

Titre 2 - L'effectivité du droit au logement par la définition de son objet et la détermination de son champ d'application

D'après la définition « classique » des droits, ceux-ci impliquent la détermination d'un titulaire, la définition précise de leurs objets, l'identification de celui ou ceux auxquels ils sont opposables et la possibilité d'une sanction propre à en assurer le respect³⁹⁹. Selon cette définition, le droit au logement est censé disposer d'un objet clair et précis et de titulaires clairement identifiés, afin que ce droit puisse être limpide et identifiable et que, de ce fait, il profite d'une garantie effective. Or, en droit français, aussi bien qu'en droit européen et international, le droit au logement peine à être réduit à ces quatre critères⁴⁰⁰ : son objet demeure imprécis, le champ de ses titulaires est fluctuant, avec une tendance à se restreindre, ses garants ne sont que partiellement identifiables.

Afin de mieux saisir le droit au logement et de tirer des conséquences quant à sa vocation à être effectif, il est indispensable de commencer par définir l'objet ce droit ainsi que ses bénéficiaires. En effet, ces deux éléments constituent le noyau dur de la délimitation du droit au logement, notamment de la possibilité de s'en saisir et de le faire valoir vis-à-vis de ses garants.

Malgré les diverses tentatives pour préciser et garantir juridiquement le droit au logement, l'identification des titulaires et la définition de l'objet de ce droit se heurtent à de nombreuses difficultés. En effet, au-delà des spécificités du droit au logement liées à sa nature propre et à sa nature de droit social, il s'agit d'un droit souvent présent sous différentes formes dans les discours politiques, philosophiques et

³⁹⁹ Rivero J., Déclarations parallèles et nouveaux droits de l'homme, RTDH, 1990, n°4, p. 323.

⁴⁰⁰ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 31.

socioéconomiques, et dans un nombre important de textes juridiques, constitutionnels, législatifs, réglementaires, jurisprudentiels, doctrinaux.

Une double difficulté est ainsi rencontrée quant au contenu du droit au logement : d'une part, la multiplicité de ses significations et des éléments contenus dans ce droit et, d'autre part, les subtilités de langage et l'évolution des concepts. Il en est de même concernant les sujets pouvant être considérés comme titulaires du droit au logement. Le choix des concepts juridiques linguistiques pour désigner le droit au logement et ses titulaires est ainsi particulièrement compliqué et susceptible d'évoluer dans le temps et l'espace. Sinon, le droit au logement risque d'être un droit vague ou indéterminé, à cause d'une indétermination sémantique des textes, y compris leur interprétation⁴⁰¹.

En somme, définir le contenu du droit au logement (chapitre 1) et qui peut en être le destinataire (chapitre 2) est d'une grande importance. A défaut, ce droit risque d'être difficilement identifiable et, de ce fait, difficile à revendiquer, ce qui compromettrait son effectivité.

Chapitre 1/ Les contours flous du contenu du droit au logement

« Certains droits fondamentaux sont exprimés de manière générale d'une part et, d'autre part, la formulation par de nombreux textes constitutionnels ou conventionnels de droits similaires et l'enrichissement progressif de leur signification par les apports des jurisprudences qui s'y rapportent permettent au juge constitutionnel national de s'inspirer des apports du droit comparé et du droit international qu'il peut intégrer,

⁴⁰¹ Favoreu L., Gaïa P., Ghevoitian R., Mélin-Soucramanien F., Pena-Soler A., Pfersmann O., Pini J., Roux A., Scoffoni G., Tremeau J., Droit des libertés fondamentales, Dalloz 2012.

rejeter, combiner, ou nuancer »⁴⁰². Tel est le cas du droit au logement, ayant fait l'objet de multiples consécutions en droit positif.

Malgré l'abondance des références juridiques portant sur le droit au logement, l'observation de ces textes démontre qu'il est extrêmement compliqué de dresser un portrait unique et précis du droit au logement. En effet, il est uniquement possible de se contenter d'une esquisse du droit au logement composée d'éléments souvent imprécis, ambivalents, polémiques ou même contradictoires.

En tout état de cause, la notion de logement, objet principal du droit au logement, (Section 1) ainsi que la notion de droit au logement lui-même (Section 2) sont difficiles à délimiter. Cela peut certes constituer un avantage pour l'effectivité du droit au logement, grâce à une souplesse du régime juridique en mesure de s'adapter aux différents cas de figure. Toutefois, l'effectivité de ce droit se heurte, d'une part, à des confusions qui complexifient son exercice et sa mise en œuvre et, d'autre part, à une grande marge de manœuvre de ses garants.

Section I. Le logement, une notion polysémique

*« Le logement est au centre de la vie de chacun. Ses multiples dimensions – consommation, patrimoine, vie familiale et affective, relations de voisinage et de quartier – rendent son analyse difficile »*⁴⁰³.

Définir la notion du logement est d'une importance majeure non seulement pour être en mesure d'avoir une perception concrète de ce droit et de son effectivité mais également pour préciser son régime juridique⁴⁰⁴. Or, il s'avère que même si le terme

⁴⁰² Mathieu B., Verpeaux M., Droit constitutionnel, PUF 2004.

⁴⁰³ Laferrère A., Pouliquen E., Rougerie C., Le logement en France depuis trente ans, Insee Références 2017.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586003?sommaire=2586377>

⁴⁰⁴ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p.366.

de logement est couramment employé dans des différents textes juridiques, il ne fait lui-même l'objet d'aucune définition juridique.

Le logement est un objet juridique présentant un double caractère : un élément essentiel/fondamental de la vie d'une personne (abri, adresse, vie privée et familiale, patrimoine...), et un bien marchand (un marché de particuliers, un bien durable-le rôle du marché de l'occasion et celui de la construction neuve-, un bien localisé). Plus précisément, des nombreux concepts, juridiques et extra-juridiques, ont été employés au fil du temps (1) pour désigner ses différents aspects ou manifestations (3) : un abri⁴⁰⁵, une habitation⁴⁰⁶, un habitat, un logis⁴⁰⁷, une demeure⁴⁰⁸, une résidence⁴⁰⁹, un local⁴¹⁰ ou bien un domicile.

Cela peut s'expliquer par l'évolution du contexte socio-économique et juridique et cela démontre une flexibilité du droit. Cependant, saisir ces concepts et, surtout, essayer de définir la notion de logement s'avère difficile, ce qui rend son encadrement juridique complexe, souvent au détriment de son effectivité (2).

1. L'évolution historique de la notion de logement, élément essentiel à la vie des êtres humains

La diversité de concepts et de termes relatifs au logement est sûrement liée au fait qu'il constitue un élément indispensable pour l'humain. Cela peut être constaté à

⁴⁰⁵ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/abri/221>.

⁴⁰⁶ Articles L.114-4 et R. 111-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁰⁷ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/logis/47674?q=logis#47594>.

⁴⁰⁸ Du mot latin *demorari* (tarder, rester). Terme générique englobant le domicile et la résidence, utilisé pour énoncer les effets qui en découlent indifféremment, notamment comme critère déterminateur de la compétence juridictionnelle territoriale.

⁴⁰⁹ Lieu où une personne physique demeure effectivement et d'une façon assez stable, mais qui peut ne pas être son domicile et auquel la loi attache principalement, subsidiairement ou concurremment avec le domicile, divers effets de droit.

⁴¹⁰ Vocabulaire juridique, préc., p. 532 : Emplacement en général clos et couvert.

travers l'évolution des sociétés humaines, non seulement d'un point de vue de sa survie mais aussi à travers l'évolution des civilisations. Il est caractéristique que, dans certaines civilisations, le logement ait même obtenu un caractère sacré comme, par exemple, dans l'antiquité grecque où un culte était rendu à Hestia, déesse du foyer et protectrice du logement.

Depuis la préhistoire, la notion du logement est apparue sous la forme d'un abri, « *lieu où on peut se mettre ou mettre quelque chose à couvert des intempéries, du soleil du danger etc.* », « *d'une installation construite à cet effet* » et « *ce qui préserve de quelque mal, ce qui est refuge, une protection* »⁴¹¹. Les fouilles archéologiques ont démontré la présence des humains dans des cavernes ou d'autres endroits protégés et l'existence des abris sous roche, des tentes en peaux de bêtes *etc.* En effet, dès l'époque paléolithique, le besoin d'un logement apparaît pour couvrir la nécessité des hommes cueilleurs-chasseurs (nomades) de se mettre à l'abri. De ce point de vue, la notion de l'abri peut être considérée comme « l'ancêtre » du logement. L'abri est jusqu'à aujourd'hui considéré comme un synonyme du logement qui, au-delà d'un local bâti, sert de refuge à l'humain ; c'est d'ailleurs pour cela que les personnes qui ne disposent pas d'un endroit fixe où se loger sont appelées des « personnes sans abri ».

L'habitat nomade donne sa place à l'habitat sédentaire, à partir du moment où l'homme producteur s'installe dans un endroit de manière stable⁴¹² : il s'agit souvent de vastes constructions en bois, souvent proches des champs cultivés, permettant à des dizaines d'hommes d'habiter. Cette évolution combine la mise à l'abri et la création d'un habitat stable, voire d'un logis, à savoir l'endroit où l'on habite⁴¹³ ou, même, un local, au sens d'un emplacement en général clos et couvert⁴¹⁴. Cette notion d'habitat est inhérente à l'appropriation de l'espace et au fait que l'homme « *trouve son ancrage*

⁴¹¹ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/abri/221>.

⁴¹² http://blog.ac-versailles.fr/technolanacelle/public/5_Chap_1_-_FICHE_2_ressource.pdf

⁴¹³ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/logis/47674?q=logis#47594>.

⁴¹⁴ Vocabulaire juridique, préc., p. 532 : Emplacement en général clos et couvert.

dans l'espace habité »⁴¹⁵ et adopte un mode de vie organisé et des habitudes quotidiennes.

Au fil du temps les constructions habitables, individuelles ou collectives, ont été systématisées et ont joué un rôle important dans le fonctionnement des sociétés humaines. Au-delà de l'importance que le logement a obtenu dans le cadre du développement et de l'urbanisation des sociétés occidentales, son évolution traduit également la distinction entre l'espace privé et l'espace public, le logement devenant un espace délimité, synonyme à la sphère privée de l'individu. Cette délimitation est d'ailleurs la base de la reconnaissance des droits individuels des êtres humains et a apporté des conséquences juridiques liées à sa participation à la société en tant qu'individu mais aussi en tant que citoyen faisant partie de la collectivité.

Le logement a historiquement marqué la distinction entre l'espace public et l'espace privé, non seulement d'un point de vue pragmatique mais aussi d'un point de vue politique et juridique. En effet la « *res publica* » des cités helléniques, puis latines, est juxtaposée à la sphère privée des individus, attachée à l'univers domestique et incarnée respectivement par le « *oikos* » et le « *domus* ». Ce dernier constitue d'ailleurs un processus de domiciliation par le statut qu'il confère à son propriétaire : celui-ci affiche dans la rue ses responsabilités civiques grâce à l'architecture de sa villa⁴¹⁶.

Même si l'idée d'un espace privé propre à la vie domestique a disparu pendant le Moyen-Age (par l'attachement de la maison au travail), elle est réapparue avec le développement de la société bourgeoise au XVI^{ème} siècle (par l'accroissement du nombre des propriétaires). Dans le contexte de l'avènement de l'individu et de l'intimité s'est développée la notion de la vie privée c'est-à-dire une vie qui est préservée par l'architecture des logements, notamment les hôtels particuliers où les appartements privés sont clairement distingués de l'espace de réception.

⁴¹⁵ Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Habitat et modes de vie - Un état des savoirs théoriques et des pistes de réflexion appliquées, déc. 2012, p. 8.

⁴¹⁶ Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Habitat et modes de vie - Un état des savoirs théoriques et des pistes de réflexion appliquées, déc. 2012, p. 8-9.

La division absolue de l'espace domestique et de l'espace public a été opérée à l'époque haussmannienne : « *la maison devient le lieu du « ressourcement », de la détente, avec cette possibilité rare de mettre à distance la société et de se mettre à l'écart du jeu social* »⁴¹⁷.

L'évolution de la notion du logement a continué parallèlement à la promotion des droits individuels, qui ont fait parfois l'objet de violations en raison de certains types de logement. En effet, au cours du XIX^{ème} siècle, dans un contexte d'éloignement du lieu de travail et de l'habitat et d'une forte densification des logements populaires, des conditions de vie insalubres sont apparues au sein des « *immeubles de rapports* » : absence de sanitaires et de luminosité et surpeuplement⁴¹⁸. Face aux phénomènes d'insalubrité, la vision du logement a progressivement évolué et est allée au-delà des « quatre murs », en incluant les caractéristiques du logement permettant son occupation dans des conditions dignes ainsi que contexte matériel où se situe un logement, ses liens aux différentes prestations communes (eau, électricité etc.) ainsi qu'aux autres logements. Différents concepts ont ainsi été développés afin d'encadrer la notion de logement par certaines exigences minimales.

Face à la paupérisation des ménages qui a commencé à la fin des Trente glorieuses, ils sont de plus en plus nombreux à avoir des difficultés à trouver un logement et, encore plus, un logement qui correspond à leur situation personnelle et familiale. L'intervention des pouvoirs publics pour affirmer le droit des personnes défavorisées à accéder au logement, tout en leur apportant une aide, a été matérialisée par l'affirmation du droit à l'accès à un logement et du droit à une aide pour accéder au logement.

Ces manifestations du droit au logement constituent un effort d'encadrement juridique des problèmes réels apparus autour du logement, dans un objectif de mieux garantir son effectivité. En effet, dès l'année 1889, avec la création des HBM⁴¹⁹, le logement

⁴¹⁷ Eleb M., « L'habitation entre vie privée et vie publique », in Bonvallet C. et Brun J., Ségaud M., Logement et habitat : l'état des savoirs, Paris, éditions De la Découverte, 1998.

⁴¹⁸ Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Habitat et modes de vie - Un état des savoirs théoriques et des pistes de réflexion appliquées, déc. 2012, p. 8-9.

⁴¹⁹ Habitations à bon marché.

est pensé, sinon comme « *une marchandise hors marché* », du moins comme un bien particulier⁴²⁰, distinct de la notion de chose au sens de l'article 1128 du code civil, qui a engendré des financements de la part de la collectivité et des particuliers dans un objectif non seulement économique mais aussi philanthropique⁴²¹. La prise de conscience que le logement « *n'est pas une marchandise comme une autre* »⁴²² a donné lieu à une riche législation au cours du XX^e siècle qui a tenté de préciser juridiquement ce concept.

2. Le logement, un concept imprécis

Le terme de logement vient étymologiquement du terme *laubja* (vieux-francique) qui signifie « *abri de feuillage* »⁴²³ et se revêt d'un sens maçonnique qui est un emprunt à l'anglais lodge. Historiquement le logement a également fait l'objet d'utilisations linguistiques ayant une connotation militaire comme « *campement des troupes* »⁴²⁴, « *local réquisitionné chez l'habitant par l'autorité militaire pour y loger des troupes de passage* »⁴²⁵, « *endroit dont on s'est saisi pendant un siège, et dans lequel on se couvre pour conserver le terrain et pousser librement le travail* »⁴²⁶ ou « *action d'assigner à des soldats en marche les maisons des particuliers où ils seront reçus et logés* »⁴²⁷. Il s'agit, également, « *des appartements désignés pour un roi et pour les personnes de sa suite dans un voyage* » ou, en marine, « *la chambre de bord, des appartements, salles, carrés, chambres, portes, cabanes, couchettes d'un navire* »⁴²⁸.

⁴²⁰ Topalov Ch., Histoire du logement, histoire d'une marchandise impossible, Administer 1989, p.89.

⁴²¹ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 177.

⁴²² Abel O., Habiter la cité, Autres temps 1995, n°46, p. 41.

⁴²³ Cf. l'allemand moderne Laub « feuillage », l'anglais moderne leaf « feuille », apparenté à lobby.

⁴²⁴ Adenet le Roi, Les enfances Ogier, A. Henry 1956.

⁴²⁵ Hulsius d'apr. FEW t. 16, p. 449a.

⁴²⁶ Littré E., Dictionnaire de la langue française, Hachette 1873.

⁴²⁷ Littré E., Dictionnaire de la langue française, Hachette 1873.

⁴²⁸ Littré E., Dictionnaire de la langue française, Hachette 1873.

Selon une approche contemporaine de la notion de logement, il peut être défini de manière générale par l'action de loger ou de se loger⁴²⁹. Son utilisation moderne a donné lieu à différentes définitions plus précises, à savoir un « *local à usage d'habitation* »⁴³⁰, défini du point de vue de son utilisation⁴³¹, un immeuble bâti servant à l'habitation principale (ou secondaire) d'une personne ou d'une famille qui l'occupe à titre de propriétaire, de locataire ou d'occupant⁴³². S'ajoute une approche de nature démographique, établie par l'article 2 du Règlement (CE) n°763/2008 de l'Union européenne sur les recensements de la population et du logement, sur la base duquel le logement correspond aux « *locaux d'habitation et (...) bâtiments ainsi que les groupements d'habitations et la relation entre la population et les locaux d'habitation aux niveaux national, régional et local à la date de référence* ».

Selon l'INSEE, le logement est, d'un point de vue technique, un local séparé, c'est-à-dire complètement fermé par des murs et cloisons, sans communication avec un autre local (si ce n'est par les parties communes de l'immeuble), et indépendant, à savoir ayant une entrée d'où l'on a directement accès sur l'extérieur ou les parties communes de l'immeuble, sans devoir traverser un autre local⁴³³.

Comme vu précédemment, même s'il n'existe pas une définition juridique précise du logement, il s'agit d'un concept largement employé en droit privé aussi bien qu'en droit public, par exemple dans le cadre du droit des baux, de la réglementation du logement social ou encore du droit d'urbanisme. Les multiples références juridiques liées au logement démontrent d'une certaine façon qu'il s'agit d'un concept qui a tout à fait sa place dans la sphère juridique et que le droit est appelé à définir et encadrer, notamment face aux évolutions techniques et sociétales qui sont à l'origine d'une multiplication des statuts d'occupation (à titre d'exemple la collocation, la sous-location, le logement de transition, l'intermédiation locative, etc.).

⁴²⁹ <http://www.cnrtl.fr/etymologie/logement>

⁴³⁰ Vittori G., *Tesoro de las tres lenguas*, Genève, Ph. Albert et Pernet A. 1609.

⁴³¹ <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/logement.htm>

⁴³² Cornu G., *Vocabulaire juridique*, PUF 2007.

⁴³³ <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/logement.htm>

En droit français, le logement a été initialement conçu comme un bien immeuble, au sens des articles 517 et suivant du code civil. Le logement est ainsi un bien régi en fonction des différents statuts d'occupation (location ou propriété), soit par les règles relatives au droit de propriété⁴³⁴, soit par les règles relatives aux contrats de louage des choses, notamment les baux d'habitation⁴³⁵.

Cette approche de bien immobilier, que le droit civil attribue à la notion de logement, englobe les aspects fondamentaux de la vie privée des individus. En effet, le logement, sous la forme de domicile⁴³⁶, est le lieu d'exercice de tous les droits civils des individus et, sous la forme de résidence et d'habitation⁴³⁷, est l'espace où se déroule leur vie familiale. La notion du domicile en droit privé est plutôt extensive et n'est pas conditionnée de l'existence d'un bail écrit ou, même, d'un bail en vigueur⁴³⁸. Une distinction s'opère également entre le logement et domicile conjugal, ce qui permet aux juges du fond de décider souverainement du lieu où se trouve le logement principal des époux⁴³⁹.

Lors de la consécration du droit au logement en tant que droit fondamental, le besoin de mieux définir la notion du logement a de nouveau émergé. Grâce aux régimes spécifiques plus protecteurs que celui du code civil, introduits par une législation abondante et, notamment, par les lois n°89-462 du 9 juillet 1989 (« rénovée » par la loi dite « ALUR »⁴⁴⁰), n°90-449 du 31 mai 1990 et n°2007-290 du 5 mars 2007, le logement est l'objet principal d'un droit fondamental, du droit au logement, et ne peut être envisagé que dans l'hypothèse où il remplit les conditions de décence et de salubrité. Plus précisément, comme il est désormais prévu à l'article 1709 du code civil, suite à sa modification de 2000⁴⁴¹, le logement loué doit être décent et propre à l'habitation et livré en bon état d'usage et avec des équipements en bon état de

⁴³⁴ Articles 544 et s. du code civil.

⁴³⁵ Articles 1708 et s. du code civil.

⁴³⁶ Article 102 du code civil.

⁴³⁷ Articles 215 et 1751 du code civil.

⁴³⁸ Article 9 du code civil et articles 226-4 et 432-8 du code pénal.

⁴³⁹ Cass., Civ., 22 mars 1972, n°70-14049.

⁴⁴⁰ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁴⁴¹ Loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000.

fonctionnement⁴⁴². Des normes minimales de confort et d'habitabilité ont d'ailleurs été définies par le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000.

Un ensemble de normes codifiées dans le code de la construction et de l'habitation ont progressivement désigné les caractéristiques qu'un logement doit remplir dans sa dimension de bâtiment et dans sa dimension d'habitation. Il s'agit des règles imposées à la construction des bâtiments d'habitation⁴⁴³, y compris les règles de sécurité⁴⁴⁴, de chauffage et de fourniture d'eau⁴⁴⁵, le logement fait l'objet d'un nombre d'aides à la pierre ou à la personne⁴⁴⁶, de règles contre l'habitat indigne⁴⁴⁷ et d'un service public destiné à faciliter l'accès à un logement décent, le logement social⁴⁴⁸.

L'article R. 111-1-1 du code de la construction et de l'habitation précise que « *constituent des bâtiments d'habitation au sens du présent chapitre les bâtiments ou parties de bâtiment abritant un ou plusieurs logements, y compris les foyers, tels que les foyers de jeunes travailleurs et les foyers pour personnes âgées autonomes (...)* »⁴⁴⁹ et qu' « *un logement ou habitation comprend, d'une part, des pièces principales destinées au séjour ou au sommeil, éventuellement des chambres isolées et, d'autre part, des pièces de service, telles que cuisines, salles d'eau, cabinets d'aisance, buanderies, débarras, séchoirs, ainsi que, le cas échéant, des dégagements et des dépendances* ».

La notion de logement transcende également le code de l'urbanisme, non seulement concernant l'aménagement foncier et la définition du régime applicable aux

⁴⁴² Article 6 de la loi n°89-462 du 9 juill. 1989.

⁴⁴³ Articles L. 111-4 et s. du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁴⁴ Articles L. 122-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁴⁵ Articles L. 131-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁴⁶ Livre III du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁴⁷ Livre V du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁴⁸ Livre IV du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁴⁹ Définition de la limite entre habitation et établissement recevant du public de l'article Article R. 111-19-33 code de la construction et de l'habitation.

constructions, aménagements et démolitions, mais aussi les documents d'urbanisme⁴⁵⁰. Il est d'ailleurs précisément prévu que les schémas de cohérence territoriale contiennent une partie consacrée à l'habitat pour définir « *les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs* »⁴⁵¹. Ces dispositifs juridiques donnent à la notion du logement un aspect large, englobant les conditions de vie à l'échelle de l'immeuble, du quartier ou, même, de la ville⁴⁵².

3. Les concepts voisins du logement

La notion du logement est proche d'autres concepts qui présentent un intérêt juridique du fait qu'ils donnent une forme plus précise au logement en fonction des relations interindividuelles ou, même, ouvrent des droits sociaux, tels que les aides personnalisées au logement.

Tout d'abord, la loi attache divers effets juridiques à la résidence, qui est le « *lieu où une personne physique demeure effectivement et d'une façon assez stable (...)* »⁴⁵³. Notion très concrète, de fait, la résidence peut avoir un caractère de résidence principale ou secondaire, selon la continuité de son occupation. La résidence secondaire est plutôt utilisée pour les week-ends, les loisirs ou les vacances ou des séjours touristiques. En revanche, « *est présumé constituer la résidence principale de son détenteur le local que celui-ci occupe de façon effective et continue avec sa famille* »⁴⁵⁴. Il a été, d'ailleurs, précisé, que « *la notion de résidence principale doit être entendue au sens du logement effectivement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le*

⁴⁵⁰ Articles L. 131-1 à L131-9 du code de l'urbanisme.

⁴⁵¹ Article L. 141-12 du code de l'urbanisme.

⁴⁵² A titre d'exemple, l'article L. 441-1, al. 23 à 25 du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁵³ Cornu G., Vocabulaire juridique, PUF 2007.

⁴⁵⁴ Article R. 641-1 du code de la construction et de l'habitation.

bénéficiaire ou son conjoint, soit par une des personnes à charge au sens de l'article R. 351-8 »⁴⁵⁵.

Une autre tentative de définir de manière plus précise la notion de la résidence principale a été tentée par la Cour de cassation. La Cour considère ainsi « *la résidence habituelle comme une notion autonome du droit communautaire, qui se définit comme « le lieu où l'intéressé a fixé, avec la volonté de lui conférer un caractère stable, le centre permanent ou habituel de ses intérêts »⁴⁵⁶. Il est, d'ailleurs précisé en droit européen qu'une résidence habituelle est « le lieu où une personne passe normalement la période quotidienne de repos, indépendamment d'absences temporaires à des fins de loisirs, de congé, de visites à des amis et des parents, pour affaires, traitement médical ou pèlerinage religieux, ou, à défaut, le lieu de résidence légale ou officielle »⁴⁵⁷.*

En droit français, comme un droit européen, le seul critère solide qui semble permettre d'affirmer les critères de résidence principale et de droit au domicile semble être la durée d'occupation. En effet, selon le législateur il s'agit d'une résidence de plus de 8 mois sur un terrain, durée qui détermine également automatiquement le domicile fiscal. Ce seuil de 8 mois est énoncé dans la loi dite « ALUR »⁴⁵⁸ concernant les habitats mobiles ou démontables constituant la résidence permanente de leurs utilisateurs⁴⁵⁹.

Le droit européen se montre plus sévère à ce sujet, en considérant comme résidents habituels « *i) les personnes qui habitent sur le lieu de leur résidence habituelle depuis une période continue d'au moins douze mois avant la date de référence, ou ii) les personnes qui sont arrivées sur le lieu de leur résidence habituelle dans les douze mois précédant la date de référence avec l'intention d'y demeurer au moins un an. En*

⁴⁵⁵ Article R. 351-1 code de la construction et de l'habitation.

⁴⁵⁶ Cass., Civ., 14 déc. 2005, n°05-10.951 ; CA d'Aix-en-Provence, 18 nov. 2004, n°04/13340.

⁴⁵⁷ Article 2 du Règlement n°763/2008 du Parlement, 9 juill. 2008.

⁴⁵⁸ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁴⁵⁹ Article R. 351-1 code de la construction et de l'habitation.

cas d'impossibilité d'établir les circonstances visées aux points i) ou ii), la notion de « résidence habituelle » se réfère au lieu de résidence légale ou officielle »⁴⁶⁰.

Malgré leur ressemblance⁴⁶¹, la notion de la résidence se différencie de celle du domicile qui, au sens de l'article 102 du code civil est le lieu où la personne a son principal établissement, souvent nommé comme domicile volontaire (par opposition au domicile légal), mais aussi le lieu d'exercice de ses droits civils. D'après cette conception le domicile sert soit à rattacher une opération à la compétence territoriale d'une autorité, soit à permettre de localiser une personne là où elle est supposée se trouver (local déterminé).

Les notions de résidence et de domicile sont englobées dans le terme générique de la demeure, utilisée pour énoncer les effets qui en découlent indifféremment, utilisé comme critère déterminateur de la compétence juridictionnelle territoriale.

D'un point de vue matériel, nous rencontrons également la notion de l'habitation, à savoir un « *logement, lieu (maison ou appartement) où demeure une personne, où elle vit (seule ou avec sa famille) et qui peut être aussi le lieu où elle travaille, mais qui est souvent opposé au lieu où elle exerce sa profession* », ou bien le « *fait de demeurer en un lieu pour y loger ; usage d'un local comme logement* »⁴⁶². Cette approche est également adoptée en droit français pour désigner différentes fonctionnalités, notamment le logement et l'usage professionnel et commercial, et également encadrer le changement d'affectation des habitations dans les territoires où le marché du logement peut être qualifié comme tendu. En effet, selon le code de la construction et de l'habitation sont définies comme habitations « *toutes catégories de logements et leurs annexes, y compris les logements-foyers, logements de gardien, chambres de service, logements de fonction, logements inclus dans un bail commercial, locaux meublés donnés en location dans les conditions de l'article L. 632-1* »⁴⁶³. Les immeubles d'habitation se voient ainsi appliquer les règles de construction, assurant

⁴⁶⁰ Article 2 du Règlement n°763/2008 du Parlement, 9 juill. 2008.

⁴⁶¹ <http://www.jurislogement.org/domicile-et-rdence-principale-mainmenu-29>

⁴⁶² Cornu G., Vocabulaire juridique, PUF 2007.

⁴⁶³ Article L. 613-7 al. 2 du code de la construction et de l'habitation.

leur caractère approprié quant à leur utilisation par des individus⁴⁶⁴ ; « ces règles concernent notamment les performances environnementales du bâtiment tout au long de son cycle de vie, la qualité sanitaire et le confort d'usage du logement »⁴⁶⁵.

Enfin, la notion d'habitat, inspirée du vocabulaire des architectes, est large et englobe les questions de logement, d'accès aux services et de qualité de la vie⁴⁶⁶. Cette notion est souvent employée pour désigner des modes ou des conditions d'habitation, par exemple « *habitat participatif* », « *habitat insalubre* », « *habitat nomade* », etc.

Ces définitions, perceptions et concepts liés au logement sont liés et justifient simultanément les multiples consécutions du droit au logement, droit dédié à la satisfaction des besoins et des droits de l'être humain.

Section II. Le droit au logement, un concept polysémique

Consacrer un droit est un processus complexe qui implique sa reconnaissance par une institution compétente, telle que le constituant, le législateur ou le juge, ainsi que la précision de sa portée et de son contenu. Dans le cadre de ce processus, une attention particulière doit être accordée aux concepts qui sont employés en référence à ce droit ainsi qu'aux termes juridiques ou extra-juridiques utilisés afin de le décrire.

Etant donné que de nombreux acteurs différents sont susceptibles d'intervenir au niveau du processus de proclamation d'un droit et compte tenu du contexte juridique, des circonstances politiques et socio-économiques et des mœurs, il est inévitable que sa formulation d'un point de vue terminologique et conceptuel ne soit pas complètement neutre. S'agissant des droits fondamentaux, malgré la promotion d'un universalisme formel favorisant une unicité terminologique et conceptuelle dans le cadre de leur consécution, leur évolution juridique peut ainsi faire l'objet de variations conceptuelles et terminologiques. Cela peut constituer un avantage pour l'effectivité

⁴⁶⁴ Articles L. 111-4 et s. et R. 111-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁶⁵ Articles L. 111-4 du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁶⁶ Commission des lois du 9 juill. 1989.

de ces droits du fait de la souplesse induite par la coexistence de différents ordres juridiques, mais également un inconvénient, présentant le risque de rendre un droit imprécis et, de ce fait, inaccessible.

Pour ce qui est précisément du droit au logement, il constitue une parfaite illustration d'un droit fondamental faisant l'objet de consécutions multiples et variables et dont la proclamation formelle se heurte à des imprécisions terminologiques et à des flous conceptuels. Il s'avère particulièrement difficile de donner une définition unique et claire du droit au logement, souvent au détriment de son effectivité.

L'existence d'une mosaïque d'éléments de définition du droit au logement, tels qu'ils sont issus de ses différentes manifestations juridiques, s'explique par le fait que la garantie de ce droit a progressivement émergé depuis trois décennies en droit français mais aussi en droit européen et international. La consécration juridique du droit au logement, plutôt « dispersée » dans le temps et l'espace, a laissé la place à des glissements sémantiques et à des influences locales ou sectorielles, qui se reflètent dans les choix conceptuels et terminologiques d'approche et de définition de l'objet de ce droit (1). S'ajoutent à cela les enjeux socio-économiques et politiques qu'engendre le droit au logement en tant que droit social, nécessitant l'intervention des autorités publiques pour garantir son effectivité. Pour garantir ainsi le droit au logement il est nécessaire que ce dernier s'adapte au contexte socio-économique et politique, tout en préservant sa fundamentalité et sa solidité conceptuelle (2).

1. La définition évolutive de l'objet du droit au logement

Le droit au logement est une préoccupation ancienne, dont les bases ont été posées face à la nécessité de régler le problème des vagabonds du Moyen-âge puis du logement insalubre et indigne lors des révolutions industrielles, le tout dans un contexte de promotion des droits libéraux.

La consécration juridique du droit au logement a été réalisée progressivement, suivant les priorités politiques et socio-économiques. Dans un premier temps, la lutte contre

le logement dangereux a été mise en avant ainsi que la garantie, la qualité et le confort minimum des logements pour protéger la société et les citoyens individuellement. La notion de « droit au logement » a été ainsi souvent employée en droit français et en droit européen et international, mais souvent sous des formulations plus spécifiques, comme par exemple le droit à un logement décent (a) ou le droit à un logement adéquat ou suffisant (b). Ensuite, face à la croissance des centres urbains et à la précarisation des populations, un effort de promotion de l'accès au logement a été réalisé avec la mise en place des moyens nécessaires pour atteindre cet objectif (c).

a. L'objet du droit à être logé dans des conditions décentes

Initialement le droit au logement a été conçu en France à une époque où les logements dégradés et impropres à l'habitation ont commencé à se multiplier et où le statut de bailleur conférait « toute puissance » à celui-ci. Il s'agit, d'abord, d'un droit d'être « protégé » contre le logement insalubre, dans un contexte de protection de la santé publique⁴⁶⁷ et, ensuite, d'un droit de profiter d'un statut protecteur de locataire. Cette manifestation du droit au logement visant les conditions de vie décentes est au centre d'une législation abondante.

La perception du droit au logement comme moyen de faire face aux risques sanitaires, portant atteinte à l'ordre public, et comme moyen de permettre de vivre dignement, a été consacrée de manière décisive avec la création des offices publics d'habitation à bon marché grâce à la loi du 11 juillet 1912, garantissant un minimum de standards et de confort du logement.

Le droit au logement a été également abordé par la loi de 1948 dite « Grimaud »⁴⁶⁸, dans un effort d'encourager le développement du secteur locatif. Cette loi introduit une perception du droit au logement ciblant la valeur locative des logements, en ciblant

⁴⁶⁷ Lois du 13 avr. 1850 sur l'assainissement des logements insalubres et du 15 févr. 1902, relative à la protection de la santé publique (<https://journals.openedition.org/rh19/212>).

⁴⁶⁸ Loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

ainsi ses différentes caractéristiques. En effet, une sorte de réévaluation du prix des loyers a été prévue pour les logements nouveaux ou rénovés, sur la base des mètres carrés de la surface corrigée, à savoir la surface habitable, en tenant compte de l'éclairage, de la hauteur sous plafond ainsi que des caractéristiques particulières du logement.

Par la suite, la loi dite « Quillot »⁴⁶⁹ a introduit une nouvelle approche du droit au logement, « le droit à l'habitat », qui consiste en une liberté de choisir son logement, mais se réfère également à un ensemble de faits géographiques relatifs à une résidence ainsi qu'à un ensemble de faits relatifs au logement (à savoir la consistance de la chose louée, ses équipements, son prix, *etc.*). La notion du droit à l'habitat englobe également le fait de louer un logement, ce qui est créateur de rapports locatifs. C'est sur la base de ces derniers que le bailleur doit fournir un logement présentant un nombre de caractéristiques le rendant habitable et conforme à l'accord de location.

La loi du 6 juillet 1989⁴⁷⁰ reconnaît ainsi un droit au logement, en ciblant plutôt la qualité de logement et le bon déroulement des rapports locatifs. Il s'agit en l'espèce d'un droit de pouvoir habiter un logement en bon état d'usage, qui est censé respecter les normes minimales de confort et d'habitabilité. Le bailleur doit ainsi fournir un logement décent, ne laissant pas apparaître d'une part, « *de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé* » et, d'autre part, « *répondant à un critère de performance énergétique minimale et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation* »⁴⁷¹. Il convient d'ailleurs de noter que cette obligation de fournir un logement décent concerne les habitations principales⁴⁷².

La notion du droit à un logement décent peut être appréciée plus concrètement, d'un point de vue technique, sur la base du décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent⁴⁷³. En effet, ce décret prévoit de manière plutôt exhaustive les conditions requises pour un logement afin d'assurer la sécurité

⁴⁶⁹ Loi n°82-526 du 22 juin 1982.

⁴⁷⁰ Loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁴⁷¹ Article 6 de la loi du 6 juill. 1989.

⁴⁷² Article 1719 du code civil.

⁴⁷³ Décret n°2002-120 du 30 janv. 2002.

physique et la santé des locataires ainsi que les éléments d'équipement et de confort nécessaires. S'y ajoutent au niveau local les règlements sanitaires départementaux, contenant également des règles portant sur la qualité du logement. Ces derniers sont complémentaires du décret de 2002⁴⁷⁴, mentionné ci-dessus, en ce sens qu'ils reprennent ses dispositions, tout en prenant en compte les spécificités du département concerné.

Comme vu précédemment, la jurisprudence s'inscrit également dans le cadre de cette évolution de la notion du droit au logement. En effet, le juge judiciaire a d'abord reconnu le droit à l'habitat⁴⁷⁵, puis le droit au respect de son domicile, dont fait partie le libre choix du domicile personnel⁴⁷⁶, en application de l'article 8 de la CEDH. Cette jurisprudence vise indirectement la qualité du logement, sans pourtant consacrer un droit au logement décent. C'est le juge constitutionnel français qui a fait un grand pas à ce sujet en affirmant à propos du droit au logement que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* »⁴⁷⁷. Selon cette décision, le logement décent s'oppose au logement de mauvaise qualité⁴⁷⁸, dans une volonté d'encadrer l'obligation des collectivités territoriales de construire des logements sociaux tout en respectant des standards de qualité des logements.

Le droit au logement décent traduit ainsi la nécessité d'assurer un minimum de qualité de vie dans son logement. Ce concept définit d'une certaine manière un seuil au-delà duquel le logement peut être non conforme à l'accord effectué lors de la conclusion d'un bail de location ou, même, risque de porter atteinte à la dignité humaine. Le seuil en dessous duquel un logement ne peut être considéré comme décent est certes difficile à préciser de manière exhaustive, mais peut être esquissé, voire objectivé grâce au cadre juridique existant.

⁴⁷⁴ Décret n°2002-120 du 30 janv. 2002.

⁴⁷⁵ Cass., Civ., 11 oct. 1989, n°88-14.501.

⁴⁷⁶ Cass., Civ., 22 oct. 2003, n°02-14702.

⁴⁷⁷ CC, 19 janv. 1995, 94-359 DC.

⁴⁷⁸ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 398.

En conséquence, le droit au logement décent constitue une évolution considérable en termes d'effectivité du droit au logement, sa consécration juridique apportant des précisions précieuses et renforçant la portée de ce droit. Toutefois, son aspect évolutif et centré sur les conditions d'habitation et de location fait du droit au logement décent un concept restreint, n'englobant pas tous les éléments du droit au logement tant concernant son contenu (développement familial et personnel) que ses formes (d'autres modes d'habitation comme, par exemple, l'hébergement, le logement léger *etc.*).

b. L'objet du droit à un logement convenable et adéquat

Comme nous l'avons évoqué précédemment, il existe en droit international une tendance à associer le droit au logement aux conditions convenables de vie, notion qui englobe les notions des conditions essentielles, d'une sécurité matérielle minimale et d'un niveau de vie suffisant.

En effet, il est considéré en droit international des droits de l'homme qu'avoir un logement convenable fait partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant tel qu'il est énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. D'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont depuis reconnu ou rappelé le droit à un logement convenable ou certains éléments de ce droit, comme la protection du logement de chacun et de sa vie privée⁴⁷⁹.

Plus précisément, comme nous l'avons évoqué ci-dessus, la Déclaration universelle des droits de l'homme dans son article 25 fait référence au logement comme un élément fondamental pour assurer à l'homme des conditions de vie suffisantes⁴⁸⁰.

⁴⁷⁹ ONU Habitat, Haut-Commissariat des droits de l'homme, Le droit à un logement convenable, Fiche d'information n°21 (Rev. 1), 2010.

⁴⁸⁰ « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires (...) ».

Avoir ainsi un niveau de vie suffisant ne peut être envisagé sans prendre en compte le logement. Dans cet esprit, la Convention des Nations unies portant sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) fait le lien entre conditions de vie convenables et le logement des femmes, dans le but de palier les discriminations⁴⁸¹.

De son côté, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) du 19 décembre 1966 affirme dans son article 11 « *le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants (...)* ». Concernant cette consécration du droit au logement, le Comité des droits économiques sociaux et culturels, dans son observation générale n°4, est d'avis qu'il ne faut pas « *entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égale, par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien* »⁴⁸². Autrement dit, le droit à un logement suffisant tel qu'il a été consacré par le PIDESC n'est pas un droit à une prestation minimale, mais un droit qui est destiné à couvrir le besoin d'une personne d'être logée dans des conditions de sécurité, de paix et de dignité. D'ailleurs, dans la même Observation du Comité, il est clairement mentionné que le droit de l'homme à un logement suffisant, « *découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels* »⁴⁸³.

De plus, selon le Comité, le paragraphe 1 de l'article 11 du PIDESC ne doit pas être compris comme visant seulement un logement mais comme visant un logement suffisant. Cela signifie qu'il faut un logement adéquat tel que cela a été affirmé par la Commission des établissements humains, et conformément à la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000⁴⁸⁴ : « *Un logement adéquat c'est [...] suffisamment*

⁴⁸¹ CEDAW, article 14, alinéa h.

⁴⁸² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, sixième session, 1991, E/1992/23, Observation générale n°4.

⁴⁸³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, sixième session, 1991, E/1992/23, Observation générale n°4, par. 7.

⁴⁸⁴ Résolution 43/181 de l'Assemblée générale de l'ONU, 20 déc. 1988.

d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels - tout cela pour un coût raisonnable ».

Cette notion de l'adéquation d'un logement aux besoins d'une personne est plus large que celle de la décence et prend en compte des facteurs sociaux, économiques, culturels, climatiques, écologiques *etc.*, mais aussi certains aspects du droit, à savoir :

- a) la sécurité légale de l'occupation⁴⁸⁵ contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces,
- b) l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures⁴⁸⁶,
- c) la capacité de paiement de manière que la satisfaction d'autres besoins fondamentaux soit assurée,
- d) l'habitabilité⁴⁸⁷,
- e) la facilité d'accès⁴⁸⁸,
- f) l'emplacement à proximité des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux et loin des endroits où la santé des occupants est menacée et
- g) le respect du milieu culturel.⁴⁸⁹

⁴⁸⁵ La location (par le secteur public ou privé), la copropriété, le bail, la propriété, l'hébergement d'urgence et l'occupation précaire, qu'il s'agisse de terres ou de locaux.

⁴⁸⁶ Accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage et des services d'urgence.

⁴⁸⁷ Fournir un espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies et garantir la sécurité physique des occupants.

⁴⁸⁸ Notamment aux groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels et d'autres groupes.

⁴⁸⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, sixième session, 1991, E/1992/23, Observation générale n°4.

Contrairement aux textes précités, au niveau du Conseil de l'Europe l'approche du droit au logement d'un point de vue qualitatif reste plutôt imprécise. En effet, la Cour EDH rattache le droit au logement à l'article 8 de la CEDH⁴⁹⁰ en rappelant que la qualification de « domicile », au sens de cet article, dépend des circonstances factuelles, notamment de l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé (par exemple, il est tenu compte de l'ancienneté de l'installation⁴⁹¹ des requérants). Toutefois cette conception du droit au logement n'assure qu'une protection à *minima* et il incombe ainsi aux Etats-membres de préciser les standards de qualité d'habitation. Cette sorte de lacune semble se combler par l'article 31 de la Charte sociale européenne, par le biais d'un engagement des Etats-membres de favoriser l'accès à un logement suffisant. Cet article est complété par l'interprétation du Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe, qui précise la définition du droit au logement et définit un certain nombre de notions fondamentales telles que « *logement suffisant* », « *sans-abri* », « *expulsion forcée* » et « *accessibilité du logement* »⁴⁹².

c. L'objet du droit à l'accès au logement

Le droit au logement, tel qu'il se manifeste dans la loi du 31 mai 1990⁴⁹³, concerne l'accès et le maintien à un logement et, précisément, un logement décent pour « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières (...)* ». Ce droit se concrétise par le biais d'une aide de la collectivité, ce qui peut laisser entendre que le droit au logement se résume au droit à une aide à l'accès et au maintien au logement. Malgré cette approche relativement restreinte du droit au logement, cette loi est d'une grande importance puisque pour la première fois une prise de mesures concrètes est prévue afin d'assurer l'effectivité de l'accès au logement.

⁴⁹⁰ CEDH, 17 oct. 2013, n°27013/07.

⁴⁹¹ CEDH, 24 avr. 2012, n°25446/06.

⁴⁹² Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2011 (FRANCE) sur la Charte sociale européenne révisée, janv. 2012.

⁴⁹³ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

Ensuite, la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 s'inscrit dans la même logique que la loi du 31 mai 1990⁴⁹⁴, en optant aussi pour une approche liée à l'accès au logement, comme une condition *sine qua non* pour lutter contre l'exclusion. Ainsi le droit au logement semble être, selon cette loi, un droit à une aide pour les personnes exclues afin qu'elles accèdent à un logement.

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain⁴⁹⁵ vise encore une fois le droit au logement comme le droit destiné aux personnes défavorisées. Dans ce cas précis, au-delà de la mise en avant du droit à une aide pour accéder à un logement, le droit au logement est aussi abordé sous un angle plus « matériel », concernant le logement bâti, faisant partie de la planification urbaine. Un certain nombre d'aides à la construction a ainsi été mis en place, ainsi que des aides destinées à la réalisation des travaux et des « aides à la personne », comprenant notamment les aides à l'accès à la propriété, ont été créées dans ce sens.

De plus, dans la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006, le droit à l'accès au logement est encore une fois visé. Comme ça a été le cas de la loi de 2010 citée ci-dessus, le côté matériel du droit au logement et l'aide de la part de la collectivité ont été mis en avant, dans l'objectif de renforcer l'offre de logements, de mettre à jour les règles d'urbanisme et d'améliorer les outils d'acquisition foncière.

Enfin, de manière plus large, la Charte européenne des droits de l'homme consacre dans son article 34.3 le droit à une aide au logement. Il s'agit d'une consécration *a minima* du droit au logement qui s'inscrit dans la politique sociale de l'Union européenne (article 151 et s. TFUE), notamment dans le cadre de la lutte contre les exclusions (article 153 TFUE).

Ce n'est donc pas le droit au logement dans sa plénitude qui est consacré par ces différentes lois, mais plutôt un droit ciblé sur l'accès à un logement décent, limité à une aide apportée par la collectivité. Cette approche rejoint d'une certaine manière le droit européen et international, visant l'importance de disposer d'un logement remplissant certaines conditions nécessaires pour la vie en dignité de l'être humain.

⁴⁹⁴ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

⁴⁹⁵ Loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000.

D'un point de vue pragmatique, cette vision spécialisée du droit au logement rencontre de nombreux obstacles, portant notamment sur la nécessité d'une offre de logement suffisante et adaptée aux bénéficiaires de ce droit. Or, les prix élevés de l'immobilier, la paupérisation croissante de la population et l'inadéquation entre l'offre et la demande de logements ont rendu l'accès au logement difficile, qu'il s'agisse du logement privé ou du logement social. Si ce dernier semble être une solution plus adaptée pour les ménages ayant des revenus modestes, il s'avère insuffisant d'un point de vue quantitatif. S'y ajoute la complexité de la procédure de l'attribution des logements sociaux, qui est soumise à une réglementation très encadrée. De l'autre côté, les logements privés sont difficilement accessibles du fait de l'évolution du libre marché qui exclut les personnes n'ayant pas des moyens suffisants. De plus, la mobilisation à l'initiative de la collectivité des logements privés au profit des bénéficiaires du droit au logement reste très limitée et est soumise à la volonté privée, vu le caractère sacré du droit de propriété.

En somme, cette évolutivité conceptuelle du droit au logement démontre qu'il s'agit d'un droit qui ne reste pas en principe éloigné des évolutions juridiques et sociales. Toutefois persiste le risque d'une conception restreinte de ce droit et, ainsi, d'une effectivité limitée. Il reste à examiner la flexibilité du droit au logement tel qu'il est conçu actuellement dans l'ordre juridique français.

2. Le droit au logement, un droit flexible

Le droit au logement, tel qu'il a été consacré en droit français pendant les années 1980, concerne en principe un logement dont l'occupation se justifie par un contrat de bail ou un titre de propriété. Par conséquent, le droit au logement ne peut pas, en principe, s'appliquer aux logements occupés sans droit ni titre. Ainsi, pour ce qui est précisément des cas d'occupation illicite, l'occupant concerné ne peut opposer à son propriétaire des obligations légales telles que celles pesant sur un bailleur, à savoir de fournir le logement en bon état et de réaliser les travaux nécessaires. De plus, à défaut

de bail ou de titre d'occupation régulière, l'occupant ne peut prétendre à avoir accès à des prestations liées au logement⁴⁹⁶ et il encourt le risque d'être expulsé.

Cette perception du droit au logement a pourtant évolué au fil des années, en ce sens qu'être bénéficiaire du droit au logement ne concerne pas uniquement les personnes justifiant une occupation légale d'un logement. Autrement dit, d'un côté le droit au logement peut être garanti malgré la situation de l'occupation irrégulière d'un logement (interdiction d'expulsion sans procédure judiciaire⁴⁹⁷ et obligation de protection de la santé et de la sécurité des occupants) et, de l'autre côté, peut également donner lieu à des aides sociales.

D'autre part, le droit au logement se manifeste de manière différente selon le cas de figure et, de ce fait, les règles juridiques applicables et son effectivité peuvent varier. En effet, même si le droit au logement semble concerner en principe un local bâti qui constitue l'habitation principale d'une personne⁴⁹⁸, sont également concernés d'autres formes d'habitation, en prenant en compte ses conditions de vie au sens large. Il s'agit notamment du logement des personnes vivant dans des conditions alternatives (à titre d'exemple les personnes nomades) ou, dans des types de logements provisoires (logement de transition, intermédiation locative, *etc.*) ou, même, les occupations se poursuivant malgré une décision juridictionnelle d'expulsion.

De plus, le droit au logement peut couvrir des cas exceptionnels où aucun contrat ni autre titre légal n'existe ou, même, des cas intermédiaires. C'est, par exemple, le cas du droit au maintien dans le parc locatif social prévu par la loi de 1948⁴⁹⁹, du logement

⁴⁹⁶ Article R. 351-30 du code de la construction et de l'habitation et article R. 831-21-4 du code de la sécurité sociale.

⁴⁹⁷ Article L. 411-1 du code des procédures civiles d'exécution : « Sauf disposition spéciale, l'expulsion d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux. »

⁴⁹⁸ Article 6 de la loi du 9 juill. 1989 et Cass., Civ., 11 oct. 1989, n°88-14.501.

⁴⁹⁹ Article 4 de la loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

mobile ou nomade ou encore de l'interdiction des expulsions pendant la période de trêve hivernale⁵⁰⁰.

Dans ces cas de figure cités ci-dessus, interviennent souvent des droits et de principes afin de résoudre les éventuels conflits entre le droit au logement et le droit de propriété, au profit du premier. Il s'agit, plus précisément, du principe de proportionnalité, du respect du droit à la vie familiale et, de manière plus générale, de principe de liberté ainsi que de principe de dignité (souvent lié à des situations d'urgence) et d'égalité (souvent en matière des discriminations). Ces derniers constituent des justifications juridiques d'une certaine flexibilité sémantique du droit au logement, afin qu'il puisse être effectif et englober également des cas exceptionnels.

Ainsi, pour ce qui est des cas d'occupation illicite d'un terrain, un contrôle de proportionnalité est opéré par le juge afin d'apprécier si les mesures d'ordre public sont justifiées : l'occupation dans des conditions de vie précaires ne peut suffire à justifier l'urgence de l'expulsion⁵⁰¹. Dans cet esprit, le Conseil constitutionnel a déclaré contrairement à la Constitution les dispositions législatives permettant de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent⁵⁰².

S'agissant des habitations de locaux ne remplissant pas les caractéristiques d'un logement, soit d'un point de vue des équipements nécessaires soit d'un point de vue du respect des règles de sécurité, la question de l'effectivité du droit au logement se pose avec une certaine acuité. En effet, savoir si un logement « léger » (à titre d'exemple, les yourtes, les tipis, les roulottes, les mobile-homes, les caravanes) peut être considéré comme un véritable logement, reste depuis longtemps juridiquement flou faute d'un cadre légal précis régissant ces habitations.

Afin de maintenir la qualité de l'habitat, d'assurer l'effectivité du droit au logement décent et face au risque de créer des conflits avec certaines collectivités locales, les

⁵⁰⁰ Article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution.

⁵⁰¹ TGI d'Evry, 5 mai 2015, n°15/00206.

⁵⁰² CC, 10 mars 2011, n°2011-625 DC.

premiers efforts d'encadrer juridiquement ces habitations, réalisées par le biais de la loi dite Loppsi 2⁵⁰³, ont abordé la question des habitations nomades comme des occupations illicites. Ce dispositif a été censuré par le Conseil constitutionnel qui a jugé que les mesures permettant au représentant de l'Etat de procéder à l'évacuation forcée des lieux des occupants des installations illicites « *méconnaissent les exigences constitutionnelles liées à la dignité humaine, à la garantie des droits, à la liberté d'aller et venir, au respect de la vie privée, à l'inviolabilité du domicile et à la présomption d'innocence* »⁵⁰⁴. Le Conseil a affirmé dans cette décision que, même si elles sont nécessaires pour la sauvegarde de l'ordre public et proportionnées, « *ces dispositions permettent de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent* » et que la faculté donnée à ces personnes par la loi en question de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif « *ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis* ».

Il s'avère, ainsi, que les habitations nomades confèrent tout de même une protection au titre du droit au logement par analogie. Cela ressort de la législation française récente qui les a reconnues comme une forme de logement susceptible d'ouvrir des droits et, cela ressort également du droit européen, selon lequel l'expulsion d'un tel logement peut être considérée comme une atteinte au droit au logement. Cette position a été confirmée par le nouvel article L. 444-1 du code de l'urbanisme, notamment suite à la révision de la loi n°2014-366 de 24 mars 2014, selon lequel « *les résidences démontables et les résidences mobiles constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs et sont ainsi protégés en tant que tels* ». De plus, les décrets d'application de cette loi et, plus particulièrement, celui du 27 avril 2015⁵⁰⁵, ont introduit une définition des habitats démontables : « *sont regardées comme des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs les installations sans*

⁵⁰³ Loi n°2011-267 du 14 mars 2011.

⁵⁰⁴ CC, 10 mars 2011, n°2011-625 DC.

⁵⁰⁵ Décret n°2015-482 du 27 avr. 2015.

fondation disposant d'équipements intérieurs ou extérieurs et pouvant être autonomes vis-à-vis des réseaux publics » et qu'elles sont « *destinées à l'habitation et occupées à titre de résidence principale au moins huit mois par an* ». Mais, s'agissant d'un sujet particulièrement délicat, cet article a été abrogé par le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

Le souci de ne pas laisser ces types d'habitations sans protection juridique a également été manifestée à plusieurs reprises en droit international et européen. Tout d'abord, le Comité européen des droits sociaux a affirmé que « *les droits et obligations issus de la reconnaissance juridique du logement doivent s'appliquer à toutes les formes d'habitats, y compris aux habitats alternatifs comme les caravanes* » et que « *la réglementation sur l'habitabilité (notamment en termes de salubrité et de sécurité) doit être adaptée de façon raisonnable à ces modes d'habitats alternatifs pour ne pas restreindre de façon abusive la possibilité de résider dans de tels habitats* »⁵⁰⁶.

La Cour EDH rappelle de son côté que la notion de « domicile » au sens de l'article 8 de la Convention « ne se limite pas au domicile légalement occupé ou établi, mais qu'il s'agit d'un concept autonome qui ne dépend pas d'une qualification en droit interne » et souligne que la qualification d'une habitation particulière en tant que « domicile » dépend « des circonstances factuelles, notamment de l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé »⁵⁰⁷. Enfin, dans l'arrêt Winterstein et autres c. France du 17 octobre 2013⁵⁰⁸, l'atteinte à une habitation démontable a été assimilée à une atteinte au domicile et au droit à la vie privée. En effet, dans cet arrêt la Cour EDH a considéré que l'expulsion de personnes d'un terrain sur lequel elles étaient installées mettait en jeu le droit des requérants au respect de la vie privée et familiale dès lors que la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité des gens du voyage.

⁵⁰⁶ CEDS, 21 mars 2012, n°62/2010.

⁵⁰⁷ CEDH, 12 févr. 2005, n°58255/00.

⁵⁰⁸ CEDH, 17 oct. 2013, n°27013/07.

Conclusion du chapitre

En somme, le droit au logement est un droit polyvalent et transversal du fait qu'il « réunit autour d'un objet, d'ailleurs mal défini, des pans du droit civil – le droit des baux –, du droit social – l'aide sociale relative au logement, le logement de fonction –, du droit pénal – l'interdiction de l'hébergement indigne –, du droit administratif – l'insalubrité publique –, du droit fiscal – accession à la propriété, investissement locatif – et même du droit constitutionnel – la valeur constitutionnelle du droit au logement »⁵⁰⁹. Abri, type d'habitation, espace essentiel pour la vie privée ou objet d'un droit fondamental, décent ou adéquat, le droit au logement et son objet connaissent ainsi une reconnaissance large et riche de contenu.

La large palette de manifestations du droit au logement, en adéquation à son contenu riche, même s'il n'est pas exhaustif, démontre qu'il s'agit d'un droit voué à être effectif dans la mesure où elles sont juridiquement encadrées.

Cette richesse en matière de définition du droit au logement et de son objet présente l'avantage de l'encadrement complet et souple du droit au logement mais se heurte à un risque de dispersion de son identification ainsi qu'à l'absence d'une définition unique. Il s'agit, en effet, d'un droit ayant de contours imprécis, parfois composé d'éléments divers et dispersés dans les différentes branches de droit ou les ordres juridiques. A défaut d'une définition unie et solide et, en même temps, assez souple pour inclure toutes les manifestations du droit au logement, son effectivité risque de rester limitée.

⁵⁰⁹ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p.17.

Chapitre 2/ L'identification difficile des bénéficiaires du droit au logement

L'identification des sujets pouvant bénéficier du droit au logement est nécessaire pour évaluer l'effectivité de ce droit, car ce sont eux qui peuvent mobiliser les dispositifs juridiques en vue de faire valoir ce droit. A défaut de bénéficiaires clairement définis, le droit au logement risque d'être un droit obsolète.

Les bénéficiaires du droit au logement, à savoir « *l'ensemble des personnes auxquelles est attribuée une permission d'agir constitutive de ce droit fondamental* »⁵¹⁰, sont simultanément des titulaires de ce droit. En effet, ces derniers sont « *habilités à saisir l'instance juridictionnelle chargée du contrôle des normes de concrétisation des droits fondamentaux* »⁵¹¹, grâce aux nombreux recours possibles pour revendiquer le droit au logement en droit français et en droit européen et international.

Cette double qualification des bénéficiaires du droit au logement est d'une grande importance en matière d'effectivité de celui-ci, car ils peuvent revendiquer leur droit devant le juge, que ce soit le juge judiciaire (rapports locatifs), le juge administratif (droit au logement opposable) ou même, le juge constitutionnel (dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*), ainsi que le juge européen, auprès de la Cour EDH, en cas de violation des droits garantis par la Convention EDH.

En droit français et européen et international les bénéficiaires du droit au logement ne constituent pas une catégorie juridique unique ni bien identifiée et harmonisée, mais plutôt une catégorie hétéroclite qui s'esquisse autour de critères de précarité économique et sociale (Section I).

⁵¹⁰ Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R., Mélin-Soucramanien F., Pena-Soler A., Pfersmann O., Pini J., Roux A., Scoffoni G., Tremeau J., Droit des libertés fondamentales, éditions Dalloz 2012 p.113.

⁵¹¹ Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R., Mélin-Soucramanien F., Pena-Soler A., Pfersmann O., Pini J., Roux A., Scoffoni G., Tremeau J., Droit des libertés fondamentales, éditions Dalloz 2012 p.113.

Le phénomène de spécialisation du droit au logement a été accentué par l'introduction de conditions et critères supplémentaires, posant davantage d'obstacles aux titulaires du droit au logement afin de faire valoir leur droit (Section II).

Section I. Un droit progressivement réservé aux personnes défavorisées

« L'humanisme souffre aujourd'hui paradoxalement du désir de renforcer les droits en les adaptant à la situation concrète de chaque homme. L'idée générique d'une commune humanité ne conduit plus à protéger suffisamment de prérogatives. Pour cela il faut « catégoriser », c'est-à-dire décliner l'homme en « enfant », « femme », « handicapé », « étranger », « homosexuel », « travailleur » ou « membre d'une minorité ». Les droits cessent de rechercher une application universelle, standard, pour devenir des droits spécifiques « sur mesure » en quelque sorte ; le but étant de chercher une égalité réelle »⁵¹².

En tant que droit fondamental, le droit au logement est censé revêtir une portée universelle, en ce sens où tout être humain peut en profiter, afin de garantir « certaines conditions du développement du genre humain en tant que tel »⁵¹³ (1).

Il existe, toutefois, une tendance à réserver le droit au logement à des catégories de personnes répondant à des critères prédéfinis, souvent liés à des caractéristiques physiques (à titre d'exemple, leur état de santé), civiles (par exemple leur nationalité ou leur situation familiale) ou socioprofessionnelles (à titre d'exemple, leur situation professionnelle, leur niveau de vie ou leur situation de pauvreté). Une sorte d'oxymore est ainsi créée autour de la définition des bénéficiaires du droit au logement : bien qu'il

⁵¹² Bioy X., Droits fondamentaux et libertés publiques, Montchrestien, Lextenso 2013, p. 31.

⁵¹³ Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R., Mélin-Soucramanien F., Pena-Soler A., Pfersmann O., Pini J., Roux A., Scoffoni G., Tremeau J., Droit des libertés fondamentales, Dalloz 2012.

s'agisse d'un droit ayant vocation à être destiné à tous, les ordres juridiques étudiés ciblent de plus en plus les catégories sociales les plus précaires.

D'un point de vue de droit positif, une restriction du champ de bénéficiaires du droit au logement a été progressivement opérée par le biais d'un effort de résorption des inégalités par le droit international (2) et de la lutte contre les exclusions de manière plus générale (3).

1. Un droit à vocation universelle

« Les droits fondamentaux sont plus liés à une conception morale universaliste et, ainsi, toutes les personnes humaines destinataires de l'ordre juridique, en règle générale, devraient en bénéficier »⁵¹⁴.

Conformément à sa nature fondamentale, le droit au logement a une vocation universelle, comme il ressort des conventions internationales et du droit français. Cette perception du droit au logement est loin d'être anodine, en ce sens qu'il est en phase avec son caractère nécessaire à l'être humain et ses liens forts aux autres droits et libertés fondamentaux. Autrement dit, le droit au logement ne peut être envisageable en droit qu'à destination de tous, comme le témoignent d'ailleurs l'ordre juridique français et international et européen. Dans le cas contraire le droit au logement risque d'être dénaturé ou violé, notamment dans le cas où il profite uniquement à certaines catégories de personnes, au détriment de celles qui sont exclues.

En effet, la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme dans son article 25 que le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer, entre autres, le logement, peut profiter à toute personne. De même, l'article 11 du Pacte international relatif aux droits

⁵¹⁴ Favoreu L., Gaïa P., Ghevoitian R., Mélin-Soucramanien F., Pena-Soler A., Pfersmann O., Pini J., Roux A., Scoffoni G., Tremeau J., Droit des libertés fondamentales, Dalloz 2012.

économiques, sociaux et culturels prévoit que toute personne et sa famille, au sens large du terme, ont le droit d'avoir un niveau de vie suffisant, cela intégrant un logement suffisant. Ce droit s'applique à tous « *sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités ou de condition sociale et d'autres facteurs de cette nature* »⁵¹⁵.

En droit français, la consécration du droit au logement et, plus précisément, de la possibilité de disposer d'un logement décent en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle, semble de prime abord avoir une portée universelle du fait que cet objectif concerne « *toute personne* »⁵¹⁶. D'autant plus que les fondements de ce droit ont une dimension universelle : d'un côté, le principe de sauvegarde de la dignité humaine est un principe dont tout être humain peut bénéficier et, de l'autre côté, les droits énoncés par les paragraphes 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 sont destinés à « *la Nation* » ou à « *tous* » les membres de la société. Et si la reconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle du droit au logement a été réalisée dans un contexte de promotion du logement des personnes défavorisées (concernant la construction des logements sociaux et des hébergements d'urgence), cet objectif a une portée générale ne faisant pas de distinction entre les différentes catégories socio-économiques.

Du point de vue du législateur, la première consécration du droit au logement en France par la dite « Quillot »⁵¹⁷ est marquée par une intention d'en faire un droit universel. En effet, cette loi a reconnu à toute personne la liberté de choix de son mode d'habitation, même si sa portée reste limitée en raison de son objet consistant à encadrer les relations entre bailleurs et locataires.

La reconnaissance du caractère universel du droit au logement a, cependant, donné progressivement sa place à une vision « résiduelle », le cantonnant aux personnes défavorisées, dans un objectif de gérer les situations urgentes au lieu de garantir

⁵¹⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, sixième session, 1991, E/1992/23, Observation générale n°4.

⁵¹⁶ Décision 94-359 DC du 19 janv. 1995.

⁵¹⁷ Loi n°82-526 du 22 juin 1982.

l'effectivité de ce droit de manière globale. Les sujets du droit au logement, tel qu'il est promu en droit positif, sont plutôt des « *différents titulaires catégoriels en raison de leur vulnérabilité particulière : enfant, étranger, handicapé, malade...* »⁵¹⁸. Si cette tendance a vocation de rééquilibrer une certaine injustice sociale et pallier la difficulté des personnes vulnérables à faire valoir leurs droits, elle risque de restreindre considérablement le périmètre et, de surcroît, la portée du droit au logement, compromettant ainsi son effectivité en tant que droit fondamental.

2. La restriction des bénéficiaires du droit au logement par le biais de la lutte contre les discriminations

La délimitation des bénéficiaires du droit au logement s'est effectuée dans un premier temps sous le prisme de la lutte contre les inégalités. En effet, malgré la portée universaliste accordée au droit au logement par le PIDESC, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels reconnaît l'importance de mettre en avant la satisfaction du droit au logement des personnes présentant des difficultés matérielles. Dans l'observation générale n°4, le Comité précise que « *les Etats parties doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière* »⁵¹⁹, dans l'objectif d'équilibrer les inégalités dans l'accès au droit au logement dues au contexte socio-économique difficile.

La tendance qui correspond à encourager le logement des personnes défavorisées se confirme par les différents textes juridiques qui ont tenté de faire la promotion du principe d'égalité entre les différents groupes sociaux et, ainsi, de prévenir ou d'empêcher les exclusions. Il s'agit de textes portant sur des catégories sociales susceptibles de subir des traitements défavorables et inégalitaires en matière de

⁵¹⁸ Bioy X., Droits fondamentaux et libertés publiques, Montchrestien, Lextenso 2013, p.138.

⁵¹⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, sixième session, 1991, E/1992/23, Observation générale n°4.

logement et plus précisément : les femmes, les enfants, les personnes âgées, les travailleurs, les migrants et les réfugiés.

Tout d'abord, la Convention des Nations Unies de 1979 portant sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)⁵²⁰ a consacré dans son article 14 un droit à des conditions de logement convenables pour les femmes, victimes d'inégalités y compris concernant le logement. De même, est reconnu aux enfants le droit à un niveau de vie suffisant, comprenant notamment un logement⁵²¹.

Ensuite, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁵²² a affirmé le droit de chacun à l'égalité, pour favoriser, entre autres, l'accès au logement des personnes défavorisées. Dans le même esprit, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones⁵²³ prône également la garantie du droit au logement convenable de ces personnes.

Pour ce qui est des réfugiés, selon l'article 21 de la Convention de Genève de 1951⁵²⁴, dans un souci de palier les inégalités tout en respectant la souveraineté des Etats signataires, il incombe à ces derniers de réserver aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire un traitement aussi favorable que possible en matière de logement, au moins aussi favorable que celui réservé aux étrangers.

Enfin, les Nations Unies assument une responsabilité générale dans le domaine du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement des campagnes et affirment que l'Organisation internationale du Travail a un intérêt spécial en ce qui concerne les

⁵²⁰ Convention des Nations unies portant sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 18 déc. 1979.

⁵²¹ Article 27 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, 20 nov. 1989.

⁵²² Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 7 mars 1966.

⁵²³ Assemblée générale de l'ONU, Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, sept. 2007.

⁵²⁴ Convention relative au statut des réfugiés, 28 juill. 1951.

questions relatives au logement des travailleurs⁵²⁵. La Constitution de l'Organisation internationale du Travail précise d'ailleurs que cette dernière est chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans la Déclaration de Philadelphie⁵²⁶, laquelle reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à atteindre un niveau adéquat de logement. Ainsi, les Etats doivent garantir que « *tous les travailleurs et leur famille puissent disposer d'un logement adéquat et convenable et d'un milieu d'habitat approprié* »⁵²⁷. L'accès au logement a été également promu au niveau international au profit des travailleurs âgés⁵²⁸ ainsi que de leurs familles⁵²⁹.

La tendance qui vise à essayer de garantir l'effectivité du droit au logement par le biais du principe d'égalité ne pose pas *a priori* de problème juridique, si le droit au logement est garanti en tant que droit à part entière. Toutefois, la restriction des bénéficiaires du droit au logement dans un objectif de garantir le principe d'égalité et de limiter les discriminations peut comporter des inconvénients, en ce sens que le droit au logement perd son caractère intrinsèque et fondamental au profit de mesures de discrimination positive, susceptibles d'aboutir au résultat inverse. En effet, la stigmatisation des personnes protégées est susceptible de former une catégorie de personnes clairement identifiée, présentant des caractéristiques qui justifient un traitement plus favorable, ce qui peut accentuer les discriminations (à titre d'exemple, les personnes bénéficiaires du droit au logement opposable, qui tend parfois à se transformer en une sorte de « certification de précarité » notamment s'agissant de leur relogement). Il n'est pas

⁵²⁵ Conformément au Programme coordonné des Nations Unies et des institutions spécialisées en matière de logement d'urbanisme et d'aménagement des campagnes, dont le Conseil économique et social et le Conseil d'administration du Bureau international du Travail ont pris acte en 1949.

⁵²⁶ Déclaration de Philadelphie adoptée à la 26ème Conférence de l'Organisation internationale du travail, 10 mai 1944.

⁵²⁷ L'article 2 de la Recommandation n°115 de l'Organisation internationale du travail concernant le logement des travailleurs de 1961.

⁵²⁸ Article 5 de la Recommandation n°162 de l'Organisation internationale du travail concernant les travailleurs âgés de 1980.

⁵²⁹ Article 43 de la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles, 18 déc. 1990.

exclu que cette approche puisse être fructueuse pour mieux garantir l'effectivité du droit au logement, à la condition qu'il s'agisse d'une mise en œuvre adaptée aux spécificités économiques plutôt qu'une évolution du droit en tant que telle.

3. La restriction des bénéficiaires du droit au logement par le biais de la lutte contre les exclusions

Une approche très courante des personnes défavorisées qui peuvent prétendre être bénéficiaires du droit au logement est celle des « sans-abri » ou en situation d'exclusion liée au logement, l'objectif posé étant leur inclusion sociale. A ce sujet, la Charte sociale européenne met en avant dans son article 30 que « *l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale* » et elle pose comme objectif dans son article 31§2 « *de prévenir et de réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive* ». Peut être ainsi déduit de ces dispositions que les bénéficiaires du droit au logement au sens de la Charte sont les personnes exclues, pauvres et sans-abri.

En droit européen, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans son article 34.3 tranche la question de manière plus précise en évoquant une aide au logement destinée aux personnes ne disposant pas de ressources suffisantes. Cette approche se confirme par le Traité d'Amsterdam qui, dans son article 13, aborde l'accès effectif au logement comme une déclinaison du « *droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale* ».

A défaut d'une définition unique au niveau européen, la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les « sans-abri » (FEANTSA)⁵³⁰ propose une typologie européenne de l'exclusion liée au logement (ETHOS⁵³¹), selon laquelle elle opte pour une définition élargie incluant les personnes sans logement, les personnes sans-abri et les personnes en logement précaire et inadéquat. Cette typologie

⁵³⁰ <http://www.feantsa.org/spip.php?article121&lang=fr>

⁵³¹ European Typology on Homelessness and housing exclusion.

constitue un effort pour couvrir au maximum tous les cas de figure de personnes sans domicile en Europe et, plus précisément :

- les cas des personnes qui sont sans abri (dormant dans la rue)
- les cas des personnes qui sont sans logement (avec un abri mais provisoire dans des institutions ou foyers d'hébergement)
- les cas des personnes qui sont en logement précaire (menacé d'exclusion sévère en raison de baux précaires, expulsions, violences domestiques)
- les cas des personnes qui sont en logement inadéquat (dans des caravanes sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère).⁵³²

L'effort de systématiser la notion des personnes qui sont sans-abri fait preuve de l'émergence de la précarité croissante en matière de logement. Face à ce constat, le champ des bénéficiaires du droit au logement semble se restreindre aux seuls cas des personnes qui font l'objet d'une exclusion sociale, sans forcément être exhaustif. Autrement dit, il s'agit d'une approche téléologique prenant en compte les situations d'exclusion sociale liées au logement, afin d'identifier les personnes en situation de précarité qui justifient un besoin d'aide pour être logé.

La première véritable consécration législative du droit au logement en tant que droit fondamental par le législateur français en 1990⁵³³ contient également des prémices d'une volonté de lutter contre les exclusions. En effet, selon cette loi le droit au logement est destiné à « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité* ». Le Conseil constitutionnel semble partager cette position avec sa décision presque concomitante du 29 mai 1990, où il se réfère uniquement à la promotion du logement des personnes défavorisées⁵³⁴.

⁵³² <http://www.feantsa.org/spip.php?article121&lang=fr>

⁵³³ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

⁵³⁴ CC, 29 mai 1990, n°90-274 DC.

Cette restriction du champ de bénéficiaires du droit au logement sous le prisme de la lutte contre les exclusions se confirme en 1998 avec la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions⁵³⁵. En effet, cette loi a fait de l'accès au droit au logement une pierre-angulaire de la lutte contre l'exclusion : toute personne « exclue » au sens de la loi de 1998 est désormais bénéficiaire de ce droit. D'ailleurs, dans son article 67, la loi précitée fait référence aux "*personnes les plus démunies*" et, dans le cadre de son analyse par un groupe de spécialistes sur l'accès au logement c'est le concept de "*personnes défavorisées*"⁵³⁶ qui est mis en avant.

Dans le même esprit, en instituant un droit au logement opposable⁵³⁷ le législateur, dans le prolongement de la loi de 1990⁵³⁸, a affirmé que le droit au logement opposable « *est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir* »⁵³⁹. Les bénéficiaires du droit au logement opposable sont ainsi délimités en deux catégories et sur la base de critères liés à la difficulté à accéder à un logement ou à s'y maintenir : d'une part, ce sont les demandeurs de logement social en attente anormalement longue et, d'autre part, ce sont les personnes faisant face à des difficultés concernant leurs conditions de logement (insalubrité, suroccupation *etc.*), leur maintien dans leur logement (menace d'expulsion) ou leur accès au logement (personnes sans abri, hébergées chez des tiers ou dans une structure dédiée à cet effet)⁵⁴⁰. Et si la loi dite « DALO » prévoit qu'il n'est pas exclu qu'une personne soit reconnue comme bénéficiaire du droit au logement opposable même si elle remplit de manière

⁵³⁵ Loi n°98-657 du 29 juill. 1998.

⁵³⁶ Groupe de spécialistes sur l'accès au logement, Rapport sur l'accès au logement des catégories de personnes défavorisées, Strasbourg, le 21 janv. 2002, CS-LO (2001) 32 ; Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juill. 1998.

⁵³⁷ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

⁵³⁸ Article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁵³⁹ Article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁵⁴⁰ Articles L. 441-2-3 et R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

incomplète un de ces critères⁵⁴¹, il ne s'agit que des cas exceptionnels qui ne s'éloignent pas vraiment des critères précités.

Section II. La multiplication des conditions et critères de reconnaissance de la qualité de bénéficiaire du droit au logement

« Face à l'impossibilité de définir la population défavorisée dans le domaine du logement, une saisie fragmentée de la demande permet une réponse minimale. Elle permet de visibiliser une partie des besoins sans dévoiler la totalité du processus de sélection et d'exclusion à l'œuvre dans l'accès au logement »⁵⁴².

La reconnaissance d'une personne en tant que bénéficiaire du droit au logement implique la vocation de ce droit à être effectif, par le biais de la garantie de son logement dans des conditions respectant la dignité humaine. Comme vu précédemment, cette reconnaissance se heurte à la crise du logement émergeant pendant les dernières décennies, ayant fait de l'accès au logement un véritable défi pour une grande partie de la société, notamment les personnes défavorisées.

L'offre de logement n'étant pas suffisante pour couvrir les besoins des personnes défavorisées, titulaires progressivement exclusifs du droit au logement, un nombre de conditions *sine qua non* leur ont été imposées afin de pouvoir jouir de leur droit⁵⁴³. Ces

⁵⁴¹ Article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁵⁴² Daran M., Maurel E., Mise en œuvre du logement et segmentation des publics, in Ministère du Logement, Loger les personnes défavorisées, La Documentation française 1995, p. 144.

⁵⁴³ Annexe 1.8.

conditions comportent une confusion entre le fait d'être titulaire du droit au logement et l'accès à un logement, ce qui risque d'affaiblir l'effectivité de ce droit (1).

De surcroît, face aux difficultés d'assurer le logement des titulaires du droit au logement, ces derniers ont été divisés en sous-catégories en fonction de leur degré de précarité. Autrement dit, les personnes défavorisées visées en tant que titulaires du droit au logement comportent elles-mêmes une partie de personnes « plus défavorisées », étant prioritaires pour accéder à un logement. Une nouvelle catégorie encore plus restreinte de bénéficiaires du droit au logement semble ainsi se créer et progressivement s'imposer aux autres titulaires de ce droit, au risque de restreindre excessivement son champ d'application et, de surcroît, porter atteinte à son effectivité (2).

1. Des conditions d'accès au droit au logement

« Les droits sociaux (...) peuvent être accordés en fonction de critères comme la régularité du séjour sur le territoire national, mais aucune circonstance ne permet de justifier qu'un individu ne soit pas l'objet d'une reconnaissance minimale liée à son humaine condition »⁵⁴⁴.

En tant que droit inhérent à la nature humaine et intimement lié au principe de dignité, le droit au logement pourrait être considéré non seulement comme destiné à tous mais aussi soumis à aucune condition, au moins en ce qui concerne les cas d'extrême urgence⁵⁴⁵. C'est d'ailleurs en ce sens que le juge constitutionnel a reconnu le devoir du législateur d'assurer l'inconditionnalité de l'aide médicale à domicile pour tenir compte des circonstances exceptionnelles⁵⁴⁶. De même, l'exigence d'une condition de séjour pour traiter un malade atteint d'une maladie incurable constituerait un

⁵⁴⁴ Mathieu B., Verpeaux M., Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J. 2002, p. 658.

⁵⁴⁵ Annexe 1.9.

⁵⁴⁶ CC, 13 août 1993, n°93-325 DC.

traitement inhumain contraire à l'article 3 de la CEDH⁵⁴⁷. Dans la même logique, le législateur a affirmé que « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* »⁵⁴⁸. Ce raisonnement peut s'appliquer mutatis mutandis dans le cas du droit au logement, *a minima* dans les cas où une atteinte au droit au logement met en danger la santé physique ou mentale de la personne concernée, tendant à une sorte d'inconditionnalité de ce droit.

Cependant, l'inconditionnalité du droit au logement est loin d'être admise en droit français, même si le juge suprême administratif a reconnu en 2012⁵⁴⁹ le caractère inconditionnel du droit à l'hébergement d'urgence à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale. La position du Conseil d'Etat dans l'ordonnance précitée se réfère uniquement, d'un point de vue formel, à l'hébergement d'urgence. Son objectif étant néanmoins la mise à l'abri au sens large du terme, le logement pourrait en faire partie et profiter de cette inconditionnalité. Cela est à l'heure actuelle totalement exclu de la jurisprudence, laissant le droit au logement en dehors du champ des droits inconditionnels et le privant ainsi des recours juridictionnels possibles pour le faire valoir.

De manière générale, des conditions pour être reconnu comme bénéficiaire du droit au logement peuvent être imposées : *certaines tiennent au logement lui-même qui ne doit pas se situer dans des zones non constructibles (...)*⁵⁵⁰ *et ne peut pas consister en une résidence secondaire*⁵⁵¹. *D'autres contiennent au bénéficiaire du droit au logement qui doit être de bonne foi (comportement agressif de la locataire)*⁵⁵² »⁵⁵³.

⁵⁴⁷ CEDH, 2 mai 1997, n°30240/96.

⁵⁴⁸ Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

⁵⁴⁹ CE, 10 févr. 2012, n°356456.

⁵⁵⁰ Cass., Civ., 7 nov. 1995, n°93-18.089 ; Cass., Crim., 7 avr. 1999, n°98-86.029.

⁵⁵¹ Cass., Civ., 4 nov. 2003, n°02-16.391.

⁵⁵² Cass., Civ., 2 oct. 2002, n°01-00.589.

⁵⁵³ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 133.

Le débat sur le caractère conditionnel du droit au logement s'oriente fortement vers sa dimension d'accès au logement. Autrement dit, la question qui se pose est de savoir quelles conditions doivent remplir les bénéficiaires du droit au logement afin de pouvoir prétendre à l'accès à un logement, au sens matériel du terme. Il s'agit d'un glissement sémantique et juridique assimilant les bénéficiaires du droit au logement à ceux d'une prestation matérielle, à savoir l'accès au logement, et restreignant de ce fait davantage le champ d'application du droit au logement.

En effet, en droit français les règles juridiques régissant le droit au logement ciblent de plus en plus l'accès au logement. Pour ce qui est du logement privé, un grand nombre de pièces est, en effet, exigé, à titre d'exemple un justificatif de ressources et une pièce d'identité. Même si la conclusion d'un bail de location dans le parc privé peut avoir lieu à défaut de ces pièces, elles constituent de manière une condition *sine qua non* pour un dossier de candidature.

Pour ce qui est de l'accès au logement social, des conditions règlementaires doivent être remplies, à savoir le séjour régulier sur le territoire français et un plafond de ressources défini selon le département⁵⁵⁴. Un plafond de ressources a, d'ailleurs, été fixé au niveau européen par la Commission européenne, au-delà duquel il n'est pas possible d'accéder au logement social⁵⁵⁵.

Cependant, la condition de régularité de séjour ne semble pas toujours être un obstacle à la garantie du droit au logement, conformément à une tendance en matière de droits sociaux d'un relatif déclin de cette condition au profit du critère de résidence⁵⁵⁶. Tel est l'exemple du relogement ou de l'indemnisation dans un cas d'expropriation⁵⁵⁷ ou dans le cas d'éviction définitive⁵⁵⁸ des occupants d'un immeuble

⁵⁵⁴ Article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁵⁵⁵ Commission européenne, 15 déc. 2009, n°C/2009/9963.

⁵⁵⁶ Benlolo Carabot M., Borgetto M., Fercot C., Magord C., Roman D., Rousseau D., Slama S. Tirard E., Les droits sociaux, entre droits de l'Homme et politiques sociales. Quels titulaires pour quels droits ?, L.G.D.J., Lextenso 2012.

⁵⁵⁷ Cass., Civ. 3^e, 12 sept. 2012, n°11-18.073.

⁵⁵⁸ Article L. 314-2 du code de l'urbanisme.

ayant fait l'objet d'une opération d'aménagement définie par le code de l'urbanisme⁵⁵⁹. La Conseil constitutionnel a ainsi jugé que « *le législateur a entendu protéger les occupants évincés et compenser la perte définitive de leur habitation du fait de l'action de la puissance publique* » et que « *l'obligation de relogement, en cas d'éviction définitive, met en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* »⁵⁶⁰. D'ailleurs, la Cour d'appel de Paris⁵⁶¹ a confirmé cette obligation de relogement indépendamment du séjour régulier de l'occupant, au nom de l'ordre public social (dérogable) et de l'ordre public (absolu)⁵⁶², même si ce relogement ne doit pas obligatoirement avoir lieu par le biais de l'attribution d'un logement social⁵⁶³.

2. Les bénéficiaires de l'accès au logement social à titre prioritaire

*« (...) il n'y a pas d'urgence plus grande que celle de loger ceux qui n'ont pas de toit. Mais l'urgence n'est pas toujours bonne conseillère, si elle est simplement action »*⁵⁶⁴.

L'enchevêtrement des critères d'accès au logement, notamment en ce qui concerne le logement social, a abouti à une sorte de hiérarchisation des bénéficiaires du droit

⁵⁵⁹ CC, 5 oct. 2016, n° 2016-581 QPC.

⁵⁶⁰ CC, 5 oct. 2016, n° 2016-581 QPC.

⁵⁶¹ CA de Paris, 16 déc. 2010, n°08/00123.

⁵⁶² Lemoulant J.-J., Piette G. Hauser J., *Ordre public et bonnes mœurs*, Répertoire de droit civil, Dalloz 2019, par. n°90.

⁵⁶³ Slama S., *Expropriation, obligation de relogement et aide au séjour irrégulière*, AJDI 2011, n°7, p. 509-512.

⁵⁶⁴ Edou E., *Libres propos*, in *Loger les personnes défavorisées*, La Documentation française 1995, p. 7.

au logement sur la base de règles dispersées dans l'ordre juridique⁵⁶⁵ souvent appliquées de manière hétérogène.

D'un point de vue concret, la volonté de renforcer l'effectivité du droit au logement a donné lieu à la multiplication des dispositifs juridiques visant principalement le logement des catégories sociales les plus défavorisées, à savoir : les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALHPD)⁵⁶⁶, les accords collectifs départementaux et intercommunaux (ACI et ACD)⁵⁶⁷ et le droit au logement opposable (DALO). Chacun de ces dispositifs juridiques prévoit des critères de sélection dans le but de promouvoir le droit à l'accès au logement des personnes qui les remplissent.

Tout d'abord, les « PDALHPD »⁵⁶⁸ précisent les besoins des personnes en difficulté, en distinguant les situations des personnes ou des familles dont la difficulté d'accès ou de maintien dans le logement provient de difficultés financières ou du cumul de difficultés financières et de problèmes d'insertion sociale. Ils prennent également en compte les personnes victimes de violences (au sein de leur couple ou de leur famille), menacées de mariage forcé ou contraintes de quitter leur logement (après des menaces ou des violences). Une priorité est accordée par les « PDALHPD »⁵⁶⁹ aux personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement ou exposées à des situations d'habitat indigne⁵⁷⁰. Sont également prises en compte dans le cadre du « PDALHPD »

⁵⁶⁵ Article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁵⁶⁶ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

⁵⁶⁷ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

⁵⁶⁸ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

⁵⁶⁹ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

⁵⁷⁰ Constitue un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé.

les personnes et familles hébergées dans des établissements ou services sociaux et médico-sociaux⁵⁷¹.

Les accords collectifs, quant à eux, accordent une priorité aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales notamment les personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés.

A ce millefeuille juridique s'ajoute l'institution en 2007 d'un droit au logement opposable, contenant une liste de bénéficiaires du droit au logement, à savoir : d'une part, les demandeurs d'un logement social n'ayant reçu aucune proposition de logement pendant un délai anormalement long et, d'autre part, les personnes dépourvues de logement ou hébergées en structure, celles qui sont menacées d'expulsion ainsi que les personnes faisant face à un problème de logement indigne ou à des difficultés à accéder à un logement.

Comme vu précédemment, l'opposabilité du droit au logement, consistant en une obligation de l'Etat de reloger ses bénéficiaires, s'est rapidement traduite en une sorte de priorisation à l'accès au logement social. Bien que la loi dite « DALO » ne le mentionne pas expressément, le logement des bénéficiaires du droit au logement opposable n'est possible, en l'état actuel du droit, que dans le parc social, à défaut d'outils juridiques disponibles pour mobiliser le logement privé. Les bénéficiaires du droit au logement opposable se sont ainsi érigés en bénéficiaires « super-prioritaires » pour accéder au logement social⁵⁷², ce qui n'est pas juridiquement justifié étant donné que les critères de priorité pour accéder au logement social précités émanent également de la loi.

De plus, d'un point de vue substantiel, les personnes prioritaires pour accéder au logement social par le biais du « DALO » ou selon les dispositifs juridiques précités présentent, à quelques exceptions, les mêmes caractéristiques de fragilité⁵⁷³. Il semble

⁵⁷¹ Article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles.

⁵⁷² Article 70 de la loi n°2017-86 du 27 janv. 2017.

⁵⁷³ Articles L. 441-2-3 et article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

donc juridiquement difficile d'établir une priorisation parmi les personnes prioritaires selon des dispositifs juridiques mobilisés de manière quasi-aléatoire, alors qu'au fond il s'agit de personnes défavorisées sur la base de critères communs. A titre d'exemple, une personne menacée d'expulsion peut être considérée « plus prioritaire » pour être logée une fois qu'elle a été reconnue prioritaire pour être logée au titre du « DALO ». Inversement, une personne victime de violence conjugale peut faire valoir son droit au logement à travers les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALHPD), mais ne peut pas être considérée comme prioritaire pour être logée au titre du droit du logement opposable.

Cela peut avoir un impact négatif en matière d'effectivité du droit au logement en raison des confusions ou des incohérences concernant l'identification des titulaires de ce droit. Il s'agit d'un défaut d'intelligibilité juridique d'un point de vue substantiel, en raison d'un ensemble désordonné de critères de priorité d'accès au logement social qui peuvent prévaloir les uns sur les autres sans une réelle justification juridique.

Autrement dit, les personnes reconnues prioritaires pour être logées au titre du « DALO » font l'objet d'une sorte de discrimination positive qui n'est pas forcément justifiée par un traitement discriminatoire parmi les autres personnes prioritaires pour accéder au logement social. Dans le prolongement de ce traitement différencié injustifié, un risque de stigmatisation des bénéficiaires du droit au logement opposable se présente, du fait qu'ils sont souvent perçus comme particulièrement fragiles, un risque de créer « *une exclusion dans l'exclusion* »⁵⁷⁴. En effet, certains réservataires des logements sociaux ou des bailleurs sociaux sont parfois précautionneux à leur encontre, dans un souci de ne pas remettre en question le principe de mixité sociale des villes et des quartiers⁵⁷⁵.

⁵⁷⁴ Roman D., L'usager vulnérable, RFDA 2013, n°3, p. 486.

⁵⁷⁵ Articles L. 441-1, L. 441-1-1, L. 441-1-2 et R. 441-3 du code de la construction et de l'habitation.

Conclusion du chapitre

En somme, malgré son caractère de droit fondamental, destiné à tous, des restrictions importantes du champ des bénéficiaires du droit au logement s'opèrent progressivement sur deux plans : d'un côté, sont ciblées les personnes défavorisées de la société, sans pour autant suffisamment préciser cette notion ni justifier ce choix de division de la société en personnes défavorisées et non défavorisées. De l'autre côté, une sorte de priorisation s'effectue à l'intérieur de la catégorie des bénéficiaires du droit au logement, au risque de réduire encore plus leur périmètre aux plus défavorisés parmi les personnes défavorisées. Et cela à défaut d'une définition précise et d'une justification juridique suffisante.

En toute état de cause, cette approche spécialisée du droit au logement a été désormais banalisée et le caractère universel de ce droit a été plus ou moins écartée. En effet, « *le développement des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion a marqué une rupture avec la logique d'intervention de l'Etat-providence essentiellement sur le point suivant : il ne s'agit plus de développer des prestations universelles et égalitaires, mais d'affecter prioritairement certains moyens au bénéfice des populations défavorisées, démunies, en situation d'exclusion ou en voie de l'être* »⁵⁷⁶.

Nous assistons ainsi à la création d'un droit au logement à « plusieurs vitesses », par le biais d'une délimitation du champ des bénéficiaires érigeant comme tels seules les catégories les plus précaires parmi les personnes défavorisées concernées. Cette spécialisation du droit au logement au profit des personnes défavorisées comporte pourtant le risque de confusions, voire d'inégalités de traitement, au profit d'une catégorie de personnes arbitrairement esquissée, mettant en péril l'effectivité de ce droit : « *Il ne saurait dès lors être question de la reconnaissance du droit fondamental à un logement pour tous, mais plutôt de l'intégration du logement social dans la logique*

⁵⁷⁶ Daran M., Maurel E., Mise en œuvre du logement et segmentation des publics, in Ministère du Logement, Loger les personnes défavorisées, La Documentation française, 1995, p. 144.

de marché avec son corollaire, la possibilité d'accorder des aides particulières aux plus démunis, et à eux seuls, à titre dérogatoire »⁵⁷⁷.

⁵⁷⁷ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 114.

Conclusion du titre

L'enchevêtrement des dispositifs juridiques en matière de définition du droit au logement et de ses bénéficiaires se justifie par les multiples manifestations juridiques réelles de ce droit ainsi que par une volonté législative de renforcer sa portée ainsi que d'apporter des réponses à la pénurie du logement.

En effet, de nombreuses tentatives de définir le droit au logement et ses contours ont été effectuées, dans un but de mieux garantir son effectivité, tout en laissant une flexibilité pour permettre de s'adapter aux évolutions socio-économiques, juridiques et matérielles. Il en demeure que le droit au logement est toujours dépourvu d'une définition unique et seules certaines de ses manifestations sont favorisées en fonction des circonstances politiques, ce qui compromet son effectivité.

De même, les catégories des bénéficiaires du droit au logement se précisent et s'affinent à destination des personnes défavorisées, qui sont les plus concernées par des difficultés pour accéder en un logement. De cette manière, l'effectivité du droit au logement se renforce au profit des bénéficiaires qui sont progressivement identifiés. Cependant, si la spécialisation du droit au logement semble justifiée par sa nature de droit social visant à limiter les déséquilibres du droit commun, elle réduit ce droit fondamental à une catégorie sociale arbitrairement limitée, au détriment de son effectivité.

Malgré une certaine flexibilité du champ d'application du droit au logement, lui permettant de s'adapter aux évolutions socio-économiques et juridiques, la multiplicité de ses manifestations juridiques et de ses bénéficiaires constituent des éléments affaiblissant l'effectivité ce droit.

Il est ainsi indispensable d'élaborer une définition commune et solide du droit au logement et de réaffirmer sa dimension universelle ou, *a minima*, de dresser une liste exhaustive de ses bénéficiaires, et, le cas échéant, de ceux qui justifierait une priorité concernant leur accès au logement.

Conclusion de la partie

En conclusion, la portée et le champ d'application du droit au logement, tels qu'ils ressortent de sa consécration juridique, font preuve d'un droit voué à être effectif et cela malgré les nombreuses limites de nature théorique et pratique qui peuvent être observées.

En effet, le droit au logement constitue dans sa globalité un droit fondamental destiné à être effectif par sa nature et par sa consécration juridique, aussi bien en droit français et en droit européen et international. L'évolution de sa perception juridique et la production législative et jurisprudentielle confirmant cette approche constituent des bases solides et suffisantes afin de lever les controverses concernant la nature sociale du droit au logement et de garantir son effectivité en tant que droit fondamental.

Ce constat découle d'un double processus de raisonnement : celui de l'observation et l'interprétation du cadre juridique existants et celui de l'appréciation de la substance du droit au logement et sa traduction en tant que besoin pour l'être humain. Cette vision systémique polyvalente permet d'esquisser ce droit dans toutes ses dimensions juridiques et réelles, justifiant en même temps ses différentes nuances et dépendances de facteurs autres que purement juridiques, notamment de nature politique et socio-économique. La prise en compte de ce fonctionnement du droit au logement justifie ainsi toutes les possibles limites d'ordre matériel ou restrictions résultant de la nature sociale et la spécificité de l'objet de ce droit.

Cependant, la densité des évolutions juridiques et socio-économiques en matière de droit au logement a provoqué une prolifération normative qui comporte un risque de morcellement et de dispersion de sa consécration ainsi que de la définition de son contenu et de son périmètre. L'effectivité du droit au logement peut, de nouveau, être remise en question en raison d'un afflux normatif dépourvu d'une structure claire ou d'un noyau dur et précis. Une consécration unique, précise et solide du droit au logement semble ainsi indispensable afin de lever les freins théoriques et pratiques toujours persistants concernant son effectivité. Et cela sur le plan formel et concernant son contenu et ses bénéficiaires.

Malgré les limites présentes, l'effectivité du droit au logement semble être une véritable vocation juridique acquise sur le plan doctrinal et jurisprudentiel. Une telle vocation à être un droit effectif nécessite d'être concrétisée par un cadre juridique propice et adapté, pouvant la transformer en une effectivité réelle sur le plan juridique. En effet, la nécessité de garantir l'effectivité du droit au logement n'est pas générale ni abstraite ; elle émerge par rapport à un droit concret et, de plus, un droit spécifique dont la garantie de l'effectivité nécessite une implémentation dans les différents contextes politiques, socio-économiques et matériels dont il dépend du fait de sa nature.

L'effectivité du droit au logement suppose ainsi l'existence d'un cadre juridique apte à cet effet, permettant de prendre en compte toutes ses manifestations théoriques et réelles et de justifier l'action des pouvoirs publics en sa faveur. Autrement dit, la vocation du droit au logement d'être effectif justifie et nécessite l'existence de règles régissant les rapports de droit privé et engageant la responsabilité des pouvoirs publics non seulement en cas d'atteinte mais aussi afin de mener des actions positives. C'est, ainsi, à travers sa mise en œuvre que l'effectivité du droit au logement peut être incarnée et garantie réellement.

Partie II – L’effectivité du droit au logement garantie par sa mise en œuvre

Au-delà de l’importance de la précision de sa portée et de son champ d’application, l’effectivité du droit au logement est intimement liée à sa mise en œuvre par le biais des règles juridiques qui le régissent, en ce que ces dernières incarnent sa vocation à être un droit effectif. C’est, en effet, à l’étape de sa réalisation juridique par le biais des normes applicables que l’effectivité du droit au logement peut être mesurée et être, éventuellement, renforcée.

Un nombre important d’outils juridiques sont mobilisés dans le cadre des ordres juridiques français, européen et international afin de garantir la mise en œuvre d’un droit au logement effectif. La mise en œuvre du droit au logement est ainsi réalisée par le biais de nombreux énoncés juridiques couvrant une large palette de ses manifestations, à savoir : l’encadrement des rapports locatifs, la protection de l’ordre public ainsi que le service public du logement social. Parmi les différents énoncés juridiques de droit privé et de droit public portant sur le droit au logement, certaines sont d’ordre public et présentent un caractère coercitif voire, dans certains cas, prévoient des sanctions pour garantir l’effectivité de ce droit (Titre 1).

Les évolutions juridiques relatives à la mise en œuvre du droit au logement ont également abouti à la multiplication des personnes ou acteurs qui y contribuent ou qui en sont responsables. Une large palette de garants, débiteurs et acteurs du droit au logement peut ainsi être identifiée, dans un contexte où la dimension assistancielle du droit au logement semble s’imposer progressivement (Titre 2).

Titre 1 - Le renforcement de l'effectivité du droit au logement à travers sa réalisation

La mise en œuvre du droit au logement en France présente une spécificité qui le différencie de celui de nombreux pays occidentaux, où le droit au logement relève exclusivement du droit privé : il s'agit d'un système mixte composé de règles de droit privé et de droit public, destiné à encadrer les rapports contractuels en matière de logement et à garantir simultanément l'effectivité du droit au logement.

Le droit au logement est, tout d'abord, régi par des règles de droit privé du fait que sa concrétisation juridique passe par la conclusion et l'exécution d'un contrat de bail ou de transfert de propriété. Mais si le logement, objet du droit au logement, constitue un bien marchand, ce droit est susceptible d'apporter des limites à des droits fondamentaux tels que le droit de propriété, la liberté d'entreprendre et le principe de libre administration des collectivités territoriales. Il s'agit en effet de garanties juridiques instituées en faveur des locataires, dans un but de mieux les protéger dans le cadre de l'exécution du contrat de bail, mais aussi face à un marché de logement parfois inadéquat par rapport aux besoins et aux capacités des demandeurs (Chapitre 1).

D'autre part, la prise de conscience ces trois dernières décennies de l'importance du droit au logement pour l'être humain et les attentes qu'il risque de subir face à la crise financière et celle du logement ont fait considérablement évoluer son cadre juridique. Ce dernier a ainsi progressivement intégré la dimension du droit au logement en tant que droit fondamental, destiné à être effectif par le biais du service public du logement social (Chapitre 2) ainsi que de la mise en place de mesures de sauvegarde de l'ordre public à ce sujet (Chapitre 3).

Chapitre 1/ Le renforcement de l'effectivité du droit au logement par l'encadrement des rapports locatifs de droit privé

La dimension matérielle du droit au logement dans un contexte de renforcement des droits et libertés depuis le XVIII^{ème} siècle, ayant comme noyau dur le droit de propriété, justifie le fait que ce droit ait été pendant longtemps régi principalement par les règles du droit privé. Cette conception a évolué au fil du temps, face à la réalisation de l'importance du droit au logement pour l'être humain ainsi qu'à la relativisation du caractère strictement individuel de la propriété, pour faire ressortir sa fonction sociale justifiant certaines atteintes au droit de propriété⁵⁷⁸.

Du point de vue de la sociologie juridique, les transformations du travail et le développement progressif du statut protecteur d'occupation du logement du XIX^e siècle ont abouti au cours du XX^e siècle à une protection juridique du locataire salarié dans le logement considérablement renforcée⁵⁷⁹. Cette évolution est directement liée à la transformation et à l'autonomisation du cadre juridique portant sur le contrat de louage d'un logement à titre d'habitation principale, donnant lieu à des législations qui ont conféré des droits spécifiques aux occupants.

Le passage du contrat de location au statut du locataire a abouti à la reconnaissance des droits et des obligations dépassant la liberté contractuelle qui sont garantis par les pouvoirs publics, tout en prenant en compte des éléments de nature individuelle, personnelle et familiale⁵⁸⁰.

⁵⁷⁸ Duguit L., Les transformations générales du droit privé depuis le code Napoléon, Librairie Felix Alcan 1920.

⁵⁷⁹ Laé J.-F., Du côté droit du louage des choses, les statuts d'occupation du logement : entre jurisprudences et configurations historiques, GERS-IRESCO, collection « Recherches » du PUCA n°37, 2002.

⁵⁸⁰ Ballain R., Benguigui F., Mettre en œuvre le droit au logement, La Documentation française 2004, p. 10.

Ainsi un cadre juridique assez abondant a été progressivement développé dans un objectif d'encadrer le statut des occupants d'un logement à titre d'habitation principale, en accordant une attention particulière au statut du locataire (Section I). De plus, la volonté de sécuriser et de stabiliser le statut du locataire a donné lieu à des mesures en amont et en aval pour faciliter l'accès et le maintien dans le logement, tout en prenant compte des difficultés socio-économiques en matière de logement effectif (Section II).

Section I. L'équilibre des rapports entre bailleurs et locataires

« (...) selon les priorités gouvernementales, l'accent sera mis sur la protection du droit au logement ou du droit de propriété. Ainsi, pour tenter de résorber la crise du logement, certains gouvernements ont choisi de stabiliser les relations entre le locataire et son bailleur alors que d'autres ont cherché à privilégier l'accession à la propriété et la réduction du prix du foncier »⁵⁸¹.

Comme vu précédemment, la consécration juridique du droit au logement a été initialement réalisée en droit français autour des rapports contractuels fondés sur le contrat de bail de location, ces derniers constituant le noyau dur de la concrétisation du droit au logement dans un contexte de sacralisation du droit de propriété. C'est ainsi sur cette base que la mise en œuvre du droit au logement a été dessinée dans un premier temps.

Ainsi, la relation contractuelle de droit privé entre bailleur et locataire a progressivement fait l'objet de l'institution de garanties juridiques destinées à renforcer la place du locataire, vu l'enjeu très important de l'objet de ce contrat pour ce dernier : son logement à titre d'habitation principale. Cette évolution vise, plus précisément, l'existence d'un certain déséquilibre concernant le rapport de forces entre bailleur et

⁵⁸¹ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 39.

locataire, en raison du caractère sacré du droit de propriété et du caractère nécessaire du logement pour l'être humain, rendant le locataire plus vulnérable face au bailleur.

Par conséquent, si le droit des baux est destiné réguler les relations locatives privées entre particuliers⁵⁸², les rapports locatifs en droit français ont fait l'objet d'une stricte réglementation tendant à renforcer le statut du locataire (1) et à multiplier les garanties juridiques en sa faveur (2), renforçant ainsi l'effectivité du droit au logement au profit des locataires⁵⁸³.

1. Le renforcement du statut du locataire

Comme vu précédemment, la location d'un bien à titre d'habitation principale est tout d'abord régie par le code civil, notamment les articles 1709 à 1778 du code civil comprenant un chapitre intitulé « Du louage des choses ». Il s'agit de dispositifs juridiques qui se focalisent sur l'acte de location d'un logement sous sa dimension de bien immobilier. L'objectif principal de ces dispositions du code civil est ainsi d'encadrer la réalisation et l'exécution d'un contrat de location pour chaque partie, y compris en matière d'obligations pesant sur le bailleur et le locataire. En effet, le bailleur doit délivrer la chose louée en bon état et assurer l'entretien et les réparations nécessaires⁵⁸⁴ et, depuis 2009⁵⁸⁵, louer uniquement un logement qui peut être considéré comme décent⁵⁸⁶. Le locataire de son côté doit user de la chose louée raisonnablement⁵⁸⁷, conformément à sa destination et en respectant ses engagements contractuels.

⁵⁸² Bernard N., Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail, in G. Benoît et al., Le bail de résidence principale, La Charte 2006, p. 1-39.

⁵⁸³ Annexes 1.10-1.15.

⁵⁸⁴ Article 1720 du code civil.

⁵⁸⁵ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009.

⁵⁸⁶ Article 1719 du code civil.

⁵⁸⁷ Article 1729 du code civil.

En droit civil les bailleurs et les locataires sont ainsi considérés comme des parties contractantes qui sont *a priori* égales dans leurs droits et leurs obligations. Or, alors que les conséquences du non-respect des obligations d'un locataire ont quasi-strictement un caractère financier, celles de la violation des obligations du bailleur peuvent être particulièrement lourdes pour la vie privée et familiale du locataire. A titre d'exemple, un bailleur ne respectant pas ses obligations légales en matière de décence peut mettre en danger la santé ou la sécurité du locataire. Il en est de même en cas de résiliation d'un bail entraînant l'expulsion d'un locataire qui, au-delà du fait qu'il subit cet acte violent en soi, risque de se retrouver dans la rue ou hébergé dans des conditions précaires en cas de difficulté de trouver un nouveau logement.

La prise de conscience des spécificités du contrat de bail locatif et, plus généralement, de la relation contractuelle découlant des baux d'habitation a donné lieu à son encadrement progressif par le législateur. Un cadre juridique a ainsi été formé spécifiquement portant sur les rapports locatifs, en prenant en compte tous les aspects de la réalisation du contrat et de son exécution et en imposant parfois des règles très contraignantes aux bailleurs⁵⁸⁸. Une partie importante de ces règles a été codifiée au sein du code de la construction et de l'habitation, dans une volonté de les distinguer du droit privé, vu leur importance dépassant les relations contractuelles prévues par le code civil.

En effet, dans un premier temps, en vue de protéger les locataires de cette relation déséquilibrée et face à une ouverture du logement au marché libre, le législateur a introduit en 1948⁵⁸⁹ de nombreuses garanties au profit des locataires, notamment le droit au maintien dans les lieux⁵⁹⁰ et le droit au logement en cas de reprise⁵⁹¹. Son objectif est de protéger les locataires concernés face aux évolutions du marché et de résoudre les problèmes d'habitat indigne, puis d'ouvrir au libre marché les logements respectant les règles d'habitabilité. Si le champ d'application de cette loi est limité aux

⁵⁸⁸ Annexe 1.10.

⁵⁸⁹ Loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948

⁵⁹⁰ Article 4 et s. de la loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

⁵⁹¹ Article 18 de la loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

logements construits ou achevés avant le 1er septembre 1948⁵⁹², elle fait preuve de la vigilance du législateur face aux mutations socio-économiques rendant difficile l'accès ou le maintien à un logement décent. Toutefois, malgré sa dimension protectrice pour les locataires ayant un bail en cours, cette loi vise clairement la libéralisation future de la location des logements.

Face à l'évolution démographique et au développement des centres urbains, la question des rapports locatifs s'est de nouveau posée durant les années 1980, où deux lois emblématiques à ce sujet ont été adoptées. Il s'agit, tout d'abord, de la loi dite « Quillot » de 1982⁵⁹³ qui a tenté de mieux réguler les rapports locatifs par le biais de « *la réalisation d'un équilibre contractuel* », comme il est indiqué dans son premier article⁵⁹⁴.

La loi de 1982 a été suivie par celle de 1986⁵⁹⁵ remplacée par la loi de 1989⁵⁹⁶, toujours en vigueur. Cette dernière visait à réguler plus efficacement les relations entre locataires et bailleurs et avait en même temps comme objectif d'encourager le développement du marché locatif et l'accès au logement, tout en préservant la liberté contractuelle et le droit de propriété. Pour cette raison, les dispositifs portant sur la conclusion, la mise en œuvre et la fin du contrat sont peu restrictifs et visent à faciliter la conclusion des baux locatifs⁵⁹⁷.

⁵⁹² Article 3 de la loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

⁵⁹³ Loi n°82-526 du 22 juin 1982.

⁵⁹⁴ Putman E., Prieto C., Typologie matérielle et formelle des formulations d'objectifs dans les textes législatifs, RRJ 1989, n°4, p. 893.

⁵⁹⁵ Loi n°86-1290 du 23 déc. 1986.

⁵⁹⁶ Loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁵⁹⁷ Annexe 1.11.

2. Les garanties contractuelles au profit du locataire

« S'il en est propriétaire, le droit de propriété peut suffire à le protéger, alors que s'il n'en est que locataire, son droit sur la chose est indirect, s'exerçant à travers le bailleur qui lui permet la jouissance de la chose ; le preneur d'un bail d'habitation peut donc avoir besoin d'une protection supplémentaire »⁵⁹⁸.

Afin d'augmenter le nombre des logements susceptibles de faire l'objet d'une location, toutes les personnes physiques ou morales qui sont propriétaires d'un logement peuvent le louer, si celui-ci est adapté et propre, à des fins d'habitation. Les personnes morales qui louent un logement sont soumises au droit commun, à savoir le droit des baux tel qu'il est encadré par le code civil. En revanche, les locataires ne peuvent être que des personnes physiques, de manière à être protégés par la loi de 1989⁵⁹⁹.

La seule exigence pour devenir bailleur ou locataire est d'avoir une capacité contractuelle, pour pouvoir signer le contrat⁶⁰⁰. Sont ainsi exclus les mineurs et les personnes sous tutelle. Cette règle peut être dérogée concernant les propriétaires n'ayant pas de capacité contractuelle, à la condition d'avoir l'accord de leur représentant légal ou le juge⁶⁰¹.

Pour ce qui est de la conclusion d'un bail locatif, elle n'est pas juridiquement encadrée et est régie par la liberté d'entreprendre. Les bailleurs sont ainsi libres de choisir leur futur locataire et peuvent, à cet effet, demander des informations sur les candidats. Cependant, afin d'éviter les cas de discrimination, le législateur a entendu apporter certaines limites à la liberté d'entreprendre en précisant que les dossiers de candidature déposés pour la location d'un logement ne peuvent contenir un nombre

⁵⁹⁸ Aubert Vincelles (de) C., Noblot C., Bail, Répertoire de droit civil, Dalloz 2016.

⁵⁹⁹ Article 3 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁶⁰⁰ Article 467 du code civil.

⁶⁰¹ Article 472-2 du code civil.

de pièces dites « interdites »⁶⁰². Ce principe a été renversé par l'article 6 de la loi dite « ALUR »⁶⁰³ qui prévoit désormais une liste des pièces exigibles⁶⁰⁴, précisées par un décret du 5 novembre 2015⁶⁰⁵. Cette mesure préserve de manière plus efficace le principe d'égalité concernant l'accès au logement, même si des difficultés peuvent être rencontrées concernant l'interprétation de certaines pièces obligatoires comme, à titre d'exemple, le justificatif d'identité des personnes en situation irrégulière.

De plus, la loi dite « ALUR » a entendu mettre en place une garantie universelle (« GUL »), afin de faciliter l'accès au logement privé locatif aux personnes n'ayant pas la possibilité de fournir une garantie mais également de prévenir les expulsions en raison d'une dette ponctuelle. Cette garantie contribuerait ainsi à pallier les inégalités concernant l'accès au logement pour les personnes ayant des revenus modestes ou n'ayant pas un réseau leur permettant d'avoir un garant. Malgré les énoncés ambitieux du départ, la loi dite « ALUR » a introduit une garantie universelle pour le logement facultative, se fondant sur un financement provenant en particulier de l'État et de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), estimé tout de même à la hauteur de quatre cent millions d'euros par année.

Contrairement à la volonté du législateur⁶⁰⁶, à défaut de financement, la « GUL » a été remplacée en 2016 par le dispositif dit « Visale » (pour « Visa pour le logement et l'emploi »)⁶⁰⁷, créé par une convention signée fin décembre 2015 entre Action Logement et l'État⁶⁰⁸. Ce dispositif n'est pas universel mais plutôt ciblé vers certaines

⁶⁰² Article 3 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁶⁰³ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁶⁰⁴ Article 25-3 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁶⁰⁵ Décret n°2015-1437 du 5 nov. 2015.

⁶⁰⁶ Article 24-2 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989, créé par l'article 23 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁶⁰⁷ Article 23 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁶⁰⁸ Convention Etat-UESL pour la mise en œuvre de Visale et AVENANT N°1 à la Convention Etat-UESL pour la mise en œuvre de Visale du 24 déc. 2015.

catégories de bénéficiaires, en faisant le lien avec l'intégration du marché du travail, et sa mise en place semble plutôt décevante concernant son financement (estimé à 130 millions d'euros par an). Le nombre des contrats cautionnés est resté très limité dans un premier temps (au 30 novembre 2016, seulement 7 681 contrats signés⁶⁰⁹), même si une progression peut être constatée par la suite (73 000 contrats ont été signés en fin 2018 et 200 000 au totale en fin 2019⁶¹⁰). Le législateur est, d'ailleurs, revenu sur sa position d'instituer une garantie universelle pour le logement avec la loi dite « ELAN »⁶¹¹, qui a formellement supprimé la mention relative à cette garantie.

Dans un souci de protéger le locataire et d'assurer un niveau d'information des deux parties co-contractantes, la loi de 1989 précitée⁶¹² a spécifié la forme et le contenu du contrat, en précisant que ce dernier doit inclure les informations portant sur : l'identité du bailleur (ou de son agent) et du locataire, la date du début de la location et sa durée, une description du bien loué, des équipements et des locaux à usage exclusif du locataire ainsi que ceux à usage partagé, le montant du loyer ainsi que celui payé par le précédent locataire (s'il est parti moins de 18 mois avant le nouveau bail), les conditions de paiement et de la révision du loyer (selon sa localisation), les travaux effectués depuis la fin du précédent bail et, si cela est pertinent, le montant du dépôt de garantie⁶¹³. Dans la même optique, la loi de 1989 prévoit également une liste d'éléments qu'il est interdit d'inclure dans un contrat de bail⁶¹⁴.

La loi dite « ALUR »⁶¹⁵ a fait évoluer le troisième article de la loi de 1989, afin de limiter les conflits et les contentieux relatif au contrat de bail. Les parties d'un contrat locatif

⁶⁰⁹ Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale, Rapport d'information sur la mise en application des titres Ier et II de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, enregistré le 25 janv. 2017.

⁶¹⁰ <https://groupe.actionlogement.fr/deja-200-000-personnes-logees-grace-la-garantie-visale-d-action-logement>.

⁶¹¹ Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁶¹² Loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁶¹³ Article 3 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁶¹⁴ Article 4 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁶¹⁵ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

sont désormais obligées d'établir le bail conformément à un bail-type et a imposé l'utilisation d'un document-type pour l'état des lieux d'entrée et de sortie, qui ont été par la suite précisés par décret. Concernant ce nouveau bail-type⁶¹⁶, de nouvelles informations obligatoires sont prévues par l'article 1^{er} de la loi « ALUR », à savoir : le montant du dernier loyer acquitté par le précédent locataire, la nature et le montant des travaux effectués dans le logement depuis la fin du dernier contrat de location, la liste des moyens de connexion au réseau internet disponibles dans le logement ainsi qu'une notice d'information relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs⁶¹⁷.

Malgré le nombre important de ces nouveaux documents obligatoires, parfois contesté par les professionnels du logement en raison de la complication des formalités de conclusion d'un bail de location, ils semblent faire consensus auprès des bailleurs et des locataires⁶¹⁸. Pour ce qui est de la précision de l'élaboration des états des lieux, un décret de 2016⁶¹⁹ prévoit les informations devant figurer dans le document, mais de manière plus succincte que le contrat de bail. Une possibilité d'établir les états des lieux de manière électronique est également prévue, malgré les inquiétudes de certains professionnels sur le temps de transmission de ce document au locataire. Ce décret aborde également la question de l'élaboration d'une grille de vétusté, en application de l'article 7 de la loi de 1989 et conformément à la volonté du législateur en 2014. En effet une définition de la vétusté est proposée et les locataires et bailleurs ont la possibilité de choisir une grille de vétusté parmi celles élaborées par accord collectif au sein de la Commission nationale de concertation en matière locative (CNC) ou par accord local. Ce mode de fonctionnement semble toutefois avoir entraîné une

⁶¹⁶ Décret n°2015-587 du 29 mai 2015.

⁶¹⁷ Arrêté du 29 mai 2015 relatif au contenu de la notice d'information annexée aux contrats de location de logement à usage de résidence principale.

⁶¹⁸ Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale, Rapport d'information sur la mise en application des titres Ier et II de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, enregistré le 25 janv. 2017, p. 10.

⁶¹⁹ Décret n°2016-382 du 30 mars 2016.

certaine déception du fait de l'absence de proposition d'une grille de vétusté universelle.

Avec la loi dite « ALUR »⁶²⁰ le législateur a essayé de mieux encadrer juridiquement la location de logements non-meublés. Pour cela, désormais les dispositions de la loi de 1989 portant sur la résidence principale concernent aussi bien les locations nues que meublées, à savoir les dispositions sur l'état des lieux, le dossier de diagnostic technique, les clauses réputées non écrites, la rémunération des intermédiaires, les obligations des parties et les règles de prescription⁶²¹. Le législateur a par ailleurs entendu rendre plus accessible la location meublée en réduisant le dépôt de garantie aux locaux meublés de trois à deux mois.

D'autre part, la question des obligations des bailleurs et des locataires constitue le noyau dur de la loi 1989. En effet, dès son premier article la loi de 1989 prévoit que « *les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives* ». Ensuite, selon l'article 6 de la loi de 1989, le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation. Il doit ainsi délivrer au locataire le logement en bon état d'usage, tout en comportant les caractéristiques prévues par le contrat, assurer une jouissance paisible et faire le nécessaire pour l'entretien du logement.

De son côté, le locataire doit respecter le paiement du loyer, y compris des charges, occuper le logement de manière paisible, en évitant les transformations, et faire le nécessaire pour l'entretenir. Le locataire doit non seulement assurer l'entretien de son logement et permettre à son propriétaire d'avoir un accès en cas de travaux, de visites etc. Le bailleur peut d'ailleurs demander au locataire un dépôt de garantie afin de couvrir le coût des dommages susceptibles d'être provoqués suite à une éventuelle utilisation inappropriée du bien.

⁶²⁰ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁶²¹ Article 25-3 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

Pour ce qui est de la fin du contrat de location, elle est très strictement règlementée par l'article 15 de la loi de 1989⁶²². Selon ce dernier, le propriétaire ne peut donner congé au locataire que dans trois cas de figure : soit pour reprendre ou pour vendre son logement soit pour un motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le locataire de l'une des obligations lui incombant et entraînant la résiliation du bail. L'article 5 de la loi « ALUR » rend les obligations du bailleur en matière de précision du motif du congé, le caractère fondé de ce dernier étant apprécié par le juge. L'article 15 al. II de la loi du 6 juillet 1989 offre au locataire un droit de préemption sur le local loué, lorsque le bailleur motive son congé par sa décision de le vendre. La procédure à suivre est alors très précise, et en particulier, le preneur dispose, en cas d'acceptation de l'offre de vente, d'un délai de deux mois, le cas échéant porté à quatre mois s'il déclare recourir à un prêt, pour réaliser cette vente. Le délai de préavis émanant du bailleur est de trois ou six mois avant la fin du bail (respectivement pour les baux de logements meublés et non-meublés) et, au terme de ce préavis le locataire est déchu de tout titre d'occupation des locaux loués.

Le locataire n'est pas contraint de spécifier les raisons pour lesquelles il donne congé et doit prévenir son bailleur 3 mois en amont, quand il s'agit d'un appartement non meublé, ou un mois en amont quand il s'agit d'un appartement meublé. Cette règle a été assouplie par l'article 5 de la « ALUR », qui a favorisé la mobilité locative en réduisant le préavis minimum imposé au locataire à un mois dans les zones géographiques qualifiées de « tendues » (28 agglomérations⁶²³ présentant une forte inadéquation entre la demande et l'offre de logement). Ce délai réduit vaut également pour toutes les zones quand il s'agit des locataires d'un logement social et ceux faisant face à des problèmes de santé qui justifient leur déménagement. En dehors de ces zones, la justification d'un congé d'un mois à titre exceptionnel est aussi possible mais selon des conditions plutôt strictes⁶²⁴.

⁶²² Loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁶²³ Loi n°2015-990 du 6 août 2015.

⁶²⁴ Article 5 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

Enfin, l'article 6 de la loi « ALUR⁶²⁵ » rend plus strictes les conditions de restitution de la garantie au locataire, en prévoyant un délai d'un mois de restitution, au-delà duquel le propriétaire risque de faire face à des pénalités.

Malgré les garanties légales au profit des locataires, le bailleur détient toujours une position de force concernant la conclusion, la réalisation et la fin du bail et, par conséquent, le locataire demeure soumis à la volonté du bailleur et aux règles du marché. Face à ce déséquilibre, le législateur a été amené à reformer à plusieurs reprises le régime des rapports locatifs instauré par la loi de 1989. La réforme la plus substantielle a été celle réalisée en 2014 par la loi précitée « pour l'accès au logement et un urbanisme rénové » (dite loi « ALUR »)⁶²⁶.

Tout en restant fidèle à la philosophie et à la structure de la loi de 1989⁶²⁷, le législateur a tenté en 2014 de définir à nouveau les droits et les obligations découlant d'un contrat locatif et renforcer la protection des locataires. Plus précisément, l'esprit de la réforme de la loi « ALUR » a été de rétablir le principe d'égalité concernant l'accès au logement, tout en prenant en compte ses aspects financiers, sociaux et environnementaux. En effet, les nouveaux dispositifs juridiques introduits par cette loi se déclinent en un triple objectif : tout d'abord, réguler le marché du logement afin d'en favoriser l'accès; ensuite, mieux protéger les personnes les plus vulnérables de la société en général et, plus spécifiquement, la partie faible du contrat⁶²⁸, le locataire; enfin, encourager l'innovation et l'expérimentation au logement, afin de trouver des solutions alternatives pour améliorer la qualité du logement et le « vivre ensemble », y compris l'urbanisme et la planification urbaine.

Cette réforme, globalement favorable au statut du locataire, a été suivie par des lois visant à simplifier la loi dite « ALUR », notamment celle du 6 août 2015⁶²⁹ et celle du

⁶²⁵ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁶²⁶ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁶²⁷ Loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁶²⁸ Ballain R., Le mouvement associatif dans le domaine du logement, in Colloque « Les associations et la défense du droit au logement », SERDEAUT 12 fév. 2014.

⁶²⁹ Loi n°2015-990 du 6 août 2015.

23 novembre 2018, ayant apporté des changements profonds au statut du locataire⁶³⁰. Cette dernière a renforcé les garanties locatives et a facilité la conclusion du bail et l'opposabilité de ses clauses grâce à sa dématérialisation⁶³¹, en rendant obligatoire la prise en compte des violences conjugales en matière de solidarité locative et le congé⁶³² et en étendant l'action de groupe pour les litiges locatives⁶³³.

De manière plus radicale, cette loi de 2018 a apporté un changement profond aux rapports locatifs introduisant de nouveaux types de baux : le bail mobilité⁶³⁴, le contrat de cohabitation intergénérationnelle solidaire et l'habitat inclusif⁶³⁵. Si ces deux derniers favorisent la mixité sociale et peuvent être profitables aux personnes en difficulté d'un point de vue social et financier, l'introduction d'un bail mobilité questionne concernant sa durée limitée (10 mois maximum) et la possibilité de sa résiliation à tout moment. En effet, le risque qui se présente est que cette flexibilité de location incite les bailleurs à opter pour le bail mobilité plutôt que pour le bail meublé, non seulement afin d'éviter les engagements contractuels très contraignants mais aussi pour éviter l'engagement de leur responsabilité en cas de non-respect de leurs obligations (par exemple au titre de la délivrance d'un logement décent). Les locataires soumis à un tel bail sont davantage exposés aux règles du marché, d'autant plus qu'il s'agit dans la majorité des cas prévus par la loi de personnes qui n'ont pas de stabilité professionnelle ou financière⁶³⁶.

En somme, les dispositifs juridiques concernant le contrat de bail et le statut de l'occupant d'un logement à titre d'habitation principale sont assortis de garanties juridiques qui contrebalancent le caractère absolu du droit de propriété et la liberté d'entreprendre des propriétaires ou bailleurs. Il s'avère toutefois que le droit français

⁶³⁰ Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁶³¹ Articles 217 et 218 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁶³² Article 136 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁶³³ Article 138 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁶³⁴ Article 107 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁶³⁵ Article 117 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁶³⁶ Article 107 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

se dote d'un nombre de règles juridiques qui apportent des véritables limites à ces droits.

Section II. Des mesures en faveur de la stabilité du statut locatif

Les efforts tendant à équilibrer juridiquement les rapports locatifs ne s'épuisent pas uniquement dans le cadre de l'encadrement d'un rapport contractuel bilatéral et dans le renforcement du statut locatif au sens strict du terme. L'encadrement des rapports locatifs a également une dimension plus large et substantielle en matière d'effectivité du droit au logement, consistant en la capacité de se procurer un logement décent ou de s'y maintenir tout en prenant en compte le contexte socio-économique.

Ce dernier semble depuis plusieurs décennies mettre en péril l'effectivité du droit au logement, étant donné que le fait de se loger est très coûteux et que ce coût a fortement augmenté pendant la dernière décennie. En effet, « *les prix de l'immobilier résidentiel se sont envolés dans les années 2000 : entre 2000 et 2007, ils ont plus que doublé dans l'ancien (qui représente environ 90 % des transactions), alors que l'augmentation de l'indice (...) du revenu disponible brut par ménage est restée comprise entre 15 % et 25 %* »⁶³⁷. Ce phénomène est, d'ailleurs, constaté non seulement au niveau français mais aussi international⁶³⁸.

Parallèlement, « *une fois déduites les aides au logement, un locataire du secteur libre dépense en moyenne 50 % de plus au mètre carré pour son logement qu'un locataire du secteur social en 2013* »⁶³⁹, alors que le niveau de revenu des locataires a diminué

⁶³⁷ INSEE, Prix des logements, volumes de transactions et loyers, Insee Références 2017. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586018?sommaire=2586377>

⁶³⁸ Annexe 4.

⁶³⁹ Laferrère A., Pouliquen E., Rougerie C., Le logement en France depuis trente ans, Insee Références 2017.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586003?sommaire=2586377>

par rapport à celui des propriétaires⁶⁴⁰. S'y ajoute l'augmentation du taux d'effort⁶⁴¹, notamment pour les locataires du secteur libre (+ 4,8 points, 28,4 % en 2013, contre 23,6 % en 2001) que pour ceux du secteur social (+ 3,9 points, 24,1 % contre 20,2 %), et, particulièrement, pour les plus modestes⁶⁴² (+ 7,8 points pour les locataires du secteur libre du premier quartile de revenu par unité de consommation et + 5,1 points pour ceux du secteur social)⁶⁴³. Et cela malgré la contribution des aides personnelles au logement qui se sont concentrées sur ces ménages, représentant plus de 30 % du montant de leurs dépenses en 2013⁶⁴⁴. Par conséquent, tous les locataires ne peuvent pas supporter les dépenses liées à leur logement, ce qui explique en partie le nombre important des situations d'impayés locatifs : « en 2013, 4,5 % des locataires sont en situation d'impayé de loyer ou de charges, dans une proportion comparable à 2006 »⁶⁴⁵.

De nombreuses tentatives législatives ont été ainsi réalisées afin de renforcer l'accessibilité des logements, au regard de leur loyer et de leur conformité aux normes de décence, notamment dans les territoires où la demande de logement est très élevée par rapport à l'offre. Pour cela, le législateur a entendu intervenir sur le libre marché pour veiller au caractère raisonnable des prix et à la qualité des logements mis en location (1).

⁶⁴⁰ Annexe 2.

⁶⁴¹ La part du revenu consacrée aux dépenses de logement des locataires

⁶⁴² Annexe 3.

⁶⁴³ Laferrère A., Pouliquen E., Rougerie C., Le logement en France depuis trente ans, Insee Références 2017.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586003?sommaire=2586377>

⁶⁴⁴ Laferrère A., Pouliquen E., Rougerie C., Le logement en France depuis trente ans, Insee Références 2017.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586003?sommaire=2586377>

⁶⁴⁵ Laferrère A., Pouliquen E., Rougerie C., Le logement en France depuis trente ans, Insee Références 2017.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586003?sommaire=2586377>

D'autre part, cette volonté de régulation du marché locatif a été renforcée par l'encadrement strict des expulsions afin de limiter les conséquences irréversibles aux personnes ayant des difficultés à accéder à un logement par leurs propres moyens (2).

Ces outils juridiques trouvent leur justification dans les difficultés objectives croissantes à accéder ou à se maintenir dans un logement et ont pour objectif de pallier ces difficultés afin de garantir l'effectivité du droit au logement, notamment en faveur des personnes les plus défavorisées.

1. Les mécanismes de contrôle du marché locatif

« Or les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché »⁶⁴⁶.

La possibilité d'accéder au logement locatif privé semble se limiter progressivement en raison de la montée de la précarité financière et de l'augmentation des prix des loyers, notamment dans les territoires concernés par une inadéquation entre l'offre et la demande de logement. A titre d'exemple, en 2018 près de 250.000 personnes ont déposé une demande de logement social à Paris, à savoir l'équivalent du nombre des logements sociaux existant dans cette ville (et correspondant à 21,5% des résidences principales)⁶⁴⁷. Ce nombre est d'autant plus important étant donné que le taux de mobilité dans le parc social parisien en 2018 s'élève à moins de 5%⁶⁴⁸. D'ailleurs, le nombre de demandes de logement social au niveau national a augmenté de 100% depuis 2001⁶⁴⁹, s'élevant en 2018 à 2 113 000⁶⁵⁰, alors que l'ancienneté dans le

⁶⁴⁶ CEDH, 21 fév. 1986, n°8793/79.

⁶⁴⁷ APUR, les chiffres du logement social à Paris en 2018, oct. 2019, note n°164.

⁶⁴⁸ ADIL de Paris, Le logement parisien en chiffres, 2019, n°19.

⁶⁴⁹ <https://www.demande-logement-social.gouv.fr>

⁶⁵⁰ <https://www.demande-logement-social.gouv.fr>

logement a également beaucoup augmenté (de cinq ans entre 1984 et 2013), limitant considérablement le taux de mobilité résidentielle⁶⁵¹.

Ce problème d'augmentation des prix de location a des répercussions importantes sur le rapport qualité-prix et aboutit à la survalorisation des logements dépourvus de confort et d'équipements. En effet, ces derniers restent dans le marché locatif car ils constituent des solutions in-extremis pour une partie de la population n'ayant pas les moyens d'accéder à un logement de qualité, même au détriment de leur logement dans des conditions décentes.

Afin de rendre les logements locatifs plus accessibles, le législateur a mis en place des mécanismes de contrôle du marché locatif destinés à veiller sur les conditions de mise en location des logements, d'un point de vue qualitatif, (a) ainsi que sur l'évolution des loyers locatifs (b).

a. Des conditions préalables à la location

La loi dite « ALUR »⁶⁵² a introduit une mesure de prévention de la location des logements ne répondant pas aux normes de sécurité et de salubrité : l'autorisation préalable⁶⁵³ ou à la déclaration⁶⁵⁴ de mise en location des logements inscrits dans la loi du 6 juillet 1989⁶⁵⁵. Ce dispositif juridique n'est pas obligatoire et ne peut être mis en œuvre que par la collectivité compétente en matière d'habitat, à savoir l'intercommunalité ou à défaut les communes. Le cas échéant, des restrictions peuvent être apportées au droit de la propriété et la liberté d'entreprendre⁶⁵⁶, en ce sens qu'à

⁶⁵¹ Donzeau N., Lardeux R., Être locataire, une situation plus durable dans le secteur social que dans le secteur libre, Insee Références 2017. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586018?sommaire=2586377>

⁶⁵² Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁶⁵³ Articles L. 635-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.

⁶⁵⁴ Article L. 634-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁶⁵⁵ Loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁶⁵⁶ CC, 20 mars 2014, n°2014-691 DC.

défaut d'autorisation ou de déclaration, un bailleur ne peut procéder à la location de son bien sous peine d'amende. Ces limitations ont été appréciées comme proportionnées et justifiées par la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent⁶⁵⁷.

L'autorisation préalable de mise en location a fait l'objet de multiples réticences, qui semblent pourtant se relativiser dans certains de figure où les collectivités font preuve d'un fort investissement à ce sujet, qui semble créer une dynamique pour empêcher la mise en location des logements dégradés⁶⁵⁸. Des difficultés d'ordre juridique et pratique se présentent, notamment concernant la délimitation des zones géographiques concernées, le repérage et l'identification des situations de non-décence ainsi que le suivi et le contrôle de la mise en location et la réalisation des travaux. En effet, la justification juridique d'une zone géographique s'avère particulièrement difficile et peut se heurter au droit de propriété, en ce sens que l'usufruit de tous les propriétaires de ces zones est conditionné par une procédure administrative nécessitant du temps et qui n'est pas toujours justifiée. D'ailleurs, aucune mesure ne peut être mise en place pour contraindre les propriétaires de se manifester auprès des collectivités territoriales et, le cas échéant, une évaluation approfondie est indispensable pour éviter les dérives des évaluations insuffisantes qui donneraient lieu à des autorisations des logements non-décents.

La mesure de déclaration ou d'autorisation préalable de location reste facultative et dans certains cas, où des moyens suffisants sont mis en place, peut permettre d'anticiper la location de logements de mauvaise qualité en incitant ou, même, en contraignant les bailleurs de prendre les mesures nécessaires. En effet, la mise en place d'un système d'autorisation préalable dans certaines communes volontaires à

⁶⁵⁷ Article L. 635-7 du code de la construction et de l'habitation.

⁶⁵⁸ A titre d'exemple, la mise en place de ce dispositif juridique à la commune de Grigny a permis de repérer des logements loués en état de suroccupation ainsi que de nombreux bailleurs indélicats mettant à disposition des logements très dégradés à titre particulièrement onéreux.

ce sujet semble avoir apporté des résultats positifs en matière de garantie du droit à un logement décent, même si le nombre de cas reste à ce jour limité⁶⁵⁹.

Les conditions préalables de location ne pèsent pas uniquement sur les bailleurs mais également sur les intermédiaires, notamment les professionnels de l'immobilier. La Cour de cassation a également affirmé, dans deux décisions rendues en janvier 2019⁶⁶⁰, que les obligations supportées par les intermédiaires en matière de location de meublés touristiques sont compatibles avec le principe d'égalité devant les charges publiques. Plus précisément, la Cour a rejeté une question prioritaire de constitutionnalité à ce sujet, considérant que les obligations d'information du loueur de déclaration ou d'autorisation préalables et de l'obtention de lui d'« *une déclaration sur l'honneur attestant du respect de ces obligations* »⁶⁶¹ s'appliquent de manière égale à tous les intermédiaires et en lien direct avec leur activité. La juge suprême considère que lesdites obligations sont justifiées par un motif d'intérêt général : la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location et la régulation des dysfonctionnements du marché. De cette manière le juge a fait preuve d'une interprétation étendue des obligations des loueurs, dans le but de s'assurer que ces derniers ne tenteront pas de s'acquitter de leurs obligations légales en passant par des plateformes de location largement utilisées.

b. L'encadrement des loyers

« Qu'en instaurant un mécanisme d'encadrement des loyers applicable à certaines zones urbanisées marquées par un déséquilibre de l'offre et de la demande de logements entraînant une hausse des loyers, le législateur a entendu lutter contre les difficultés d'accès au logement qui résultent d'un tel déséquilibre ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général »⁶⁶²

⁶⁵⁹ A titre d'exemple la communauté urbaine de Lille Métropole.

⁶⁶⁰ Cass. Civ., 31 janv. 2019, n°18-40.042 et n°18-40.043.

⁶⁶¹ Article L. 324-2-1 du code du tourisme.

⁶⁶² CC, 20 mars 2014, n°2014-691 DC.

Loin d'être une nouveauté en droit français, l'encadrement des loyers constitue une technique juridique mise en place par les pouvoirs publics afin de réguler le marché locatif et le rendre plus accessible, notamment dans les cas de figure où l'augmentation des loyers est démesurée. Il s'agit, ainsi, d'une sorte de police des loyers, en ce sens que des mécanismes administratifs se mettent en place pour prévenir et sanctionner les atteintes au droit au logement découlant des prix excessifs des loyers. A défaut de viser spécifiquement une atteinte à l'ordre public et face au caractère sacré du droit de propriété, les différentes tentatives d'encadrer les loyers sont, toutefois, restées limitées.

Plus précisément, si la conception libérale de la fixation des loyers a prévalu pendant le XIX^e siècle, de nombreuses mesures en vue d'encadrer des loyers ont été mises en place à plusieurs reprises pendant le XX^e siècle, notamment pendant les périodes de conflits armés durant lesquelles l'augmentation des loyers a été excessive. Il s'agit, à titre d'exemple, de moratoires sur les loyers mis en place par un décret du 30 mars 1871 par la Commune de Paris⁶⁶³, du moratoire instauré par un décret de 1916⁶⁶⁴, prolongé par la loi sur le paiement des loyers du 9 mars 1918, et de la loi du 1^{er} septembre 1948⁶⁶⁵ qui a bloqué les loyers des constructions anciennes. Ces mesures sont pourtant restées limitées d'un point de vue temporel ou de champ d'application, comme l'a été la loi de 1948 précitée qui a donné la place à celle du 23 décembre 1986⁶⁶⁶ permettant la libre fixation du montant du loyer des logements faisant l'objet d'une nouvelle location ou d'un renouvellement du contrat de location⁶⁶⁷.

⁶⁶³ Ayant décidé la remise des termes d'oct. 1870, janv. et avr. 1871, sans contrepartie pour les propriétaires.

⁶⁶⁴ Permettant aux locataires de suspendre le paiement des loyers pour les familles des personnes mobilisées, les veuves, et autres victimes de la guerre.

⁶⁶⁵ Loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

⁶⁶⁶ Loi n°86-1290 du 23 déc. 1986.

⁶⁶⁷ L'article 15 de la loi n°86-1290 du 23 déc. 1986.

La loi de 1989⁶⁶⁸ précitée prévoyait dans son article 18 des dispositions relatives à l'encadrement des loyers des logements vacants et des contrats renouvelés, concernant « *chacune des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social* ». Cet article a donné lieu au décret du 28 août 1989⁶⁶⁹, dont la légalité a été confirmée par le Conseil d'Etat au regard de la « *situation anormale au sens de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 du marché locatif dans l'agglomération de Paris* »⁶⁷⁰. L'argumentation a été maintenue dans la décision du 9 octobre 2002 pour confirmer la légalité du décret n°2001-750 du 27 août 2001 réglementant l'évolution de certains loyers dans l'agglomération de Paris⁶⁷¹.

Cependant les dispositions de l'article 18 de la loi 1989 précitée ont été considérablement limitées depuis un décret du 26 août 1999⁶⁷², notamment concernant l'agglomération de Paris, et, de manière plus générale, depuis un décret du 27 juillet 2017⁶⁷³. En effet, selon ces deux décrets la volonté d'encadrement des loyers ne vise que le montant du loyer lors du renouvellement, laissant ainsi libre le montant du loyer du bail initial. La révision du loyer au cours de l'exécution du bail est d'ailleurs possible annuellement mais ne peut excéder l'indice de référence des loyers (IRL)⁶⁷⁴.

⁶⁶⁸ Loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁶⁶⁹ Décret du 28 août 1989 "relatif à l'évolution de certains loyers dans l'agglomération de Paris pris en application de l'article 18 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 déc. 1986".

⁶⁷⁰ CE, 22 juill. 1992, n°110606, n°110647, n°110758, n°111131, n°111187, n°120069.

⁶⁷¹ CE, 9 oct. 2002, n°239417.

⁶⁷² Décret n°99-730 du 26 août 1999.

⁶⁷³ Décret n°2017-1198 du 27 juill. 2017, modifié par le décret n°2019-802 du 26 juill. 2019.

⁶⁷⁴ Décret n°2005-1615 du 22 déc. 2005.

La question de l'encadrement des loyers a de nouveau émergé depuis quelques années face à l'augmentation considérable des loyers en France, notamment dans les territoires français où la demande de logement est forte et ne peut être satisfaite par l'offre existante. Cette évolution peut être mise en perspective avec le constat que le loyer représente désormais une dépense majeure pesant sur les ménages vivant en France : un locataire sur cinq habitant dans un logement privé dépense plus de 40% de ses revenus pour son loyer⁶⁷⁵.

Un premier pas pour faire face à cette augmentation démesurée des loyers et ses conséquences graves dans un contexte de crise économique réside dans le décret ministériel portant sur l'encadrement des loyers qui est entré en vigueur en urgence le 1^{er} août 2012⁶⁷⁶ et est renouvelé chaque année⁶⁷⁷. Dans un deuxième temps, un véritable mécanisme d'encadrement des loyers⁶⁷⁸ a été intégré dans la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « ALUR »⁶⁷⁹. L'objectif de ce dispositif législatif a été d'encadrer les prix des loyers et cela de manière durable en limitant le niveau des loyers et éliminant ceux qui sont excessifs, tout en encadrant la progression des loyers et facilitant l'accès au logement.

Le périmètre de l'encadrement des loyers comprend un ensemble de territoires considérés comme des zones « tendues », à savoir vingt-huit agglomérations de plus de cinquante mille habitants qui présentent des problèmes d'inadéquation entre l'offre et la demande de logement⁶⁸⁰. A ce sujet, le gouvernement a souhaité limiter le périmètre de l'encadrement des loyers uniquement à Paris par une déclaration du 29

⁶⁷⁵ Projet de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 26 juin 2013.

⁶⁷⁶ Décret n°2012-894 du 20 juill. 2012.

⁶⁷⁷ Décret n°2016-1040 du 29 juill. 2016.

⁶⁷⁸ Annexe 1.14.

⁶⁷⁹ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁶⁸⁰ Ajaccio, Annecy, Arles, Bastia, Bayonne, Beauvais, Bordeaux, Draguignan, Fréjus, Genève-Annemasse, Grenoble, La Rochelle, La Teste-de-Buch – Arcachon, Lille, Lyon, Marseille – Aix-en-Provence, Meaux, Menton – Monaco, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Saint-Nazaire, Sète, Strasbourg, Thonon-les-Bains, Toulon, Toulouse. Ce périmètre permettra l'observation de 4,6 millions de logements, soit 70 % du parc de logements locatifs privés.

août 2014⁶⁸¹. Cette dernière a été annulée pour excès de pouvoir par le Conseil d'Etat au motif d'illégalité, ne permettant pas au pouvoir réglementaire « *de procéder à une mise en œuvre de la loi à titre expérimental lorsque la loi ne l'a pas elle-même prévu* »⁶⁸².

La mise en œuvre de l'encadrement des loyers s'est opérée sur la base d'un arrêté pris dans certains territoires, dont font partie l'agglomération de Paris et de Lille. Des instances locales ont été prévues au niveau de chaque territoire afin de pouvoir récolter et traiter les données en matière de loyer. Il s'agit des observatoires locaux⁶⁸³ des loyers ayant comme mission de produire une base de données sur laquelle se fondent annuellement les préfets afin de fixer par arrêté pour chaque catégorie et quartier les plafonds des loyers, à savoir : le loyer médian de référence, le loyer médian de référence minoré et le loyer de référence majoré (maximum de +20% que le loyer médian) qui doit servir de plafond pour les prix des loyers dans ces zones considérées comme « tendues ». Ainsi tout nouveau bail ou tout bail en cours qui est renouvelé ne peut-il dépasser ce loyer de référence majoré. Dans le cas contraire, le locataire, après avoir exprimé sa volonté de faire évoluer le loyer au moins 6 mois avant la date de renouvellement du bail, peut entreprendre un recours en diminution du loyer par le biais d'un recours amiable devant la commission départementale de conciliation et, en cas d'échec, par le biais d'un recours juridictionnel. Le propriétaire peut également, dans les mêmes conditions, demander une révision du loyer dans les cas où il est inférieur au loyer médian de référence minoré de 30%⁶⁸⁴.

Un grand nombre d'obstacles de nature administrative ou technique ont posé des limites à la mise en œuvre du mécanisme d'encadrement de loyers. Tout d'abord, l'expérimentation de l'encadrement des loyers avant la mise en place de la loi « ALUR » a donné l'impression d'une liberté des collectivités territoriales en termes de mise en œuvre de l'encadrement des loyers, alors que ce dispositif était obligatoire et

⁶⁸¹ Discours prononcé par le Premier ministre le 29 août 2014 de ne mettre en œuvre l'encadrement des loyers prévu par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 qu'à Paris, à titre expérimental.

⁶⁸² CE, 15 mars 2017, n°391654.

⁶⁸³ Article 16 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989

⁶⁸⁴ CC, 20 mars 2014, n°2014-691 DC.

n'est pas soumis à l'avis des maires⁶⁸⁵. Ensuite, même si la majorité des zones tendues sont couvertes par un observatoire de loyers (20 sur 28), il s'avère que la quasi-totalité de ces observatoires n'a pas été agréée par arrêté préfectoral. Cela constitue un obstacle majeur quant à la mise en œuvre de l'encadrement des loyers du fait de la portée limitée des données obligatoires transmises par les observatoires vis-à-vis des professionnels du logement. Enfin, le faible nombre des saisines de la commission départementale de conciliation et l'engagement de l'encadrement des loyers limité aux seules agglomérations de Paris et de Lille, ont comme résultat une application partielle de cette disposition législative.

Nombreuses sont les réactions contre les textes juridiques d'encadrement des loyers, tout d'abord au motif d'une violation excessive apportée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. En effet, plusieurs arrêtés préfectoraux mettant en place l'encadrement des loyers ont fait l'objet d'un recours contentieux ayant donné lieu à leur annulation en première instance et en appel⁶⁸⁶. Cependant, le Conseil d'Etat, par un arrêt de juin 2019⁶⁸⁷ a déclaré entachée d'erreur de droit la décision d'annulation des arrêtés portant sur l'encadrement de loyer à Paris pris en 2015 et 2018⁶⁸⁸. En effet le juge administratif suprême a estimé que ces arrêtés ne devaient pas obligatoirement concerner l'intégralité de l'agglomération pour être valide, dès lors que « *l'application de la loi dans ces seuls secteurs n'était pas de nature à créer un risque sérieux de distorsion vis-à-vis du marché immobilier des secteurs limitrophes, susceptible de compromettre l'objectif poursuivi par le législateur* »⁶⁸⁹.

D'autre part, la mesure de l'encadrement des loyers a été souvent considérée comme susceptible d'engendrer le gèle, voire la disparition du secteur locatif, en décourageant les propriétaires de louer leurs biens immobiliers. Cette hypothèse semble pouvoir être

⁶⁸⁵ Article 17 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁶⁸⁶ CAA de Paris, n°17PA03805, 26 juin 2018.

⁶⁸⁷ CE, 5 juin 2019, n°423696.

⁶⁸⁸ Rouquet Y., Quand l'encadrement préfectoral des loyers parisiens se conjugue au présent et au passé..., actualité DALLOZ., 13 juin 2019.

⁶⁸⁹ CE, 5 juin 2019, n°423696.

illustrée par une baisse de l'évolution de l'offre locative privée constatée en France depuis le renforcement du statut du locataire depuis les années '80 : « *sous l'effet de la concurrence de l'épargne financière, le parc perdait plus de 80 000 unités par an, faisant craindre sa disparition pure et simple* »⁶⁹⁰. Cependant, les paradigmes internationaux des marchés locatifs libéraux ne confirment guère la théorie selon laquelle le développement du marché de location des logements privés ne peut avoir lieu que dans des conditions de liberté absolue de fixation des loyers. A titre d'exemple l'offre locative privée au Royaume-Uni, un des pays les plus libéraux en la matière, ne représente que 11 % du stock global de résidences principales, contre 22 % en France⁶⁹¹.

Le mécanisme d'encadrement des loyers institué en 2014 en France semble avoir apporté des résultats positifs, même si les résultats sont difficilement mesurables et moins importants que les prévisions. En effet, la hausse des loyers parisiens semble avoir été ralentie dans un premier temps, même si le lien de causalité direct avec l'encadrement n'a pas été scientifiquement prouvé⁶⁹² : en 2015 la hausse des loyers a été de 0,5%, contre 0,8% en 2014⁶⁹³.

Les effets positifs de la mise en place de ce mécanisme s'esquissent de manière plus précise au fil du temps. Tout d'abord, selon l'OLAP, la part des loyers supérieurs aux loyers plafonds parisiens est passée de 26 % en 2015 à 23 % en 2016, puis à 21 %

⁶⁹⁰ Driant J.-C., Enjeux et débats des politiques du logement en France, Revue d'économie financière 2014/3, n°115, p. 189-208.

⁶⁹¹ Driant J.-C., Enjeux et débats des politiques du logement en France, Revue d'économie financière 2014/3 (N°115), pages 189 à 208.

⁶⁹² Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale, Rapport d'information sur la mise en application des titres Ier et II de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, enregistré le 25 janv. 2017.

⁶⁹³ OLAP, Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne, juill. 2016.

en 2017⁶⁹⁴. Ensuite, l'annulation des arrêtés portant sur l'encadrement des loyers à Paris et à Lille semble avoir laissé la place à une augmentation des prix des loyers, comme le suggère une étude réalisée par le CLCV en 2018, selon laquelle 52 % des annonces dépassaient les loyers de référence majorés⁶⁹⁵, contre 38% en 2017⁶⁹⁶. S'observe également une tendance d'accélération de l'augmentation des loyers à Paris où, après une augmentation de 0,8 % en 2017, les loyers du secteur privé ont augmenté de 1,7 % en 2018⁶⁹⁷ : « *il s'agit de la hausse de loyers annuelle la plus élevée observée dans l'agglomération parisienne depuis 2014, supérieure à la hausse de l'indice des prix à la consommation (+1,2 %)* »⁶⁹⁸.

D'ailleurs, selon le mécanisme mis en place par la loi dite « ALUR », les bailleurs détiennent la liberté de définir, voire d'augmenter le loyer, dans la limite du loyer médian de référence majoré. Cet indicateur n'est pas restrictif, prenant en compte la réalité du marché, et présente l'avantage qu'il sert de facteur de stabilité vis-à-vis de l'augmentation démesurée des loyers.

Le législateur est revenu sur sa position en 2018 en supprimant dans la loi de 1989 précitée toutes les références à l'encadrement par niveau des loyers⁶⁹⁹ et en mettant *a minima* en place un dispositif expérimental d'encadrement du niveau des loyers pour une durée de cinq ans dans les zones qualifiées de tendues⁷⁰⁰. Cette expérimentation peut être lancée suite à la demande de certaines collectivités et « EPCI » dans un délai de deux ans et elle est mise en place par arrêté préfectoral définissant les loyers de référence et un décret déterminant le périmètre du territoire de la collectivité demandeuse sur lequel s'applique ce dispositif. Enfin, en cas de non-respect du plafonnement des loyers des sanctions sont prévues, notamment une amende à

⁶⁹⁴ OLAP, « L'encadrement des loyers à Paris : un resserrement des écarts en 2017 et une accentuation de l'érosion du parc », déc. 2018.

⁶⁹⁵ CLCV Loyers parisiens, enquête 2018.

⁶⁹⁶ CLCV, Encadrement des loyers à Paris et Lille : 62 % d'annonces conformes, enquête 2017.

⁶⁹⁷ OLAP, Évolution en 2018 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne, juill. 2019.

⁶⁹⁸ Fondation Abbé Pierre, État du mal-logement en France, rapport 2020, p. 326.

⁶⁹⁹ Art. 139 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁷⁰⁰ Art. 140 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

l'encontre du bailleur, dont le montant ne peut excéder 5 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale⁷⁰¹.

La ville de Paris et celle de Lille se sont ainsi de nouveau engagées sur la mise en place d'un dispositif d'encadrement des loyers⁷⁰² avec un décret du 12 avril 2019⁷⁰³ et du 22 janvier 2020⁷⁰⁴ respectivement, fixant le périmètre du territoire concerné.

Enfin, comme l'autorisation préalable de mise en location, l'encadrement des loyers reste optionnel et repose sur la volonté d'engagement de l'Etat, tout en prenant compte de l'équilibre délicat entre la liberté totale et le contrôle trop strict (favorisant ou non, respectivement, la mobilité), et sur la mobilisation des collectivités territoriales. Si ces mécanismes de contrôle administratif des conditions de mise en location des logements privés sont destinés à renforcer l'effectivité du droit au logement, ils impliquent un engagement matériel important mais aussi politique face aux controverses liées aux limitations apportées au droit de propriété. Par conséquent, ces mesures restent limitées d'un point de vue spatial et quasiment déconnectées des autres mécanismes juridiques de mise en œuvre du droit au logement, au détriment de son effectivité.

2. L'encadrement juridique des expulsions locatives

Une autre facette de la difficulté de se procurer un logement décent constitue sa perte en raison d'une expulsion, exposant l'occupant concerné aux difficultés précitées à accéder à un nouveau logement. En effet, le droit du bailleur de reprendre son logement peut nuire fortement au droit au logement d'un occupant, à son droit à la vie privée et, même à sa dignité humaine.

⁷⁰¹ Art. 140 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁷⁰² <http://www.referenceloyer.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

⁷⁰³ Décret n°2019-315 du 12 avr. 2019.

⁷⁰⁴ Décret n°2020-41 du 22 janv. 2020.

Une prise de conscience des impacts des expulsions locatives aux personnes concernées a donné lieu à leur encadrement juridique, face à leur ampleur importante⁷⁰⁵ : à titre d'exemple, 15.993 expulsions effectives avec le concours de la force publique ont eu lieu en 2018⁷⁰⁶. Grâce à ce cadre juridique très protecteur des occupants d'un logement privé, ces derniers sont protégés contre le risque d'une expulsion par voie de fait, prématurée par rapport à leur situation personnelle et professionnelle ou les mettant en danger.

Ainsi, les expulsions locatives font l'objet d'un régime juridique très strict, impliquant l'engagement d'une procédure en justice en amont d'une expulsion effective (a). Le législateur est allé plus loin, en prévoyant des cas d'interdiction d'une expulsion locative (b), voire, le droit au maintien dans les lieux (c).

a. Une procédure nécessaire pour engager une expulsion

Le régime juridique portant sur les expulsions locatives en droit français se déroule autour de deux axes : la prévention des expulsions et de l'encadrement de la procédure judiciaire des expulsions.

En effet, un arsenal juridique existe en droit français visant à prévenir ou empêcher les expulsions locatives, afin que les personnes concernées puissent se maintenir dans leur logement si ce dernier est adapté à leur situation et, au moins, leur donner la possibilité de trouver une solution de relogement et de ne pas subir l'expérience particulièrement dure d'une expulsion locative.

Tout d'abord, deux types d'instances administratives sont destinées à trouver une solution amiable face à un conflit locatif susceptible d'aboutir à une expulsion. Il s'agit, d'un côté, des commissions départementales de conciliation pouvant intervenir dans

⁷⁰⁵ Annexe 8.

⁷⁰⁶ Source : www.fondation-abbe-pierre.fr.

le cadre de conflit locatif portant sur le montant du loyer, un congé, le caractère décent du logement etc.⁷⁰⁷. La saisine de ces commissions peut ainsi contribuer à la résolution amiable d'un conflit entre bailleur et locataire et empêcher l'engagement d'une procédure en justice susceptible d'aboutir à la résiliation du bail de location.

De l'autre côté, des instances ont été mis en place pour coordonner les différents acteurs intervenant dans le cadre d'une procédure d'expulsion (notamment, les services de l'Etat, la « CAF », la mairie, les représentants des bailleurs et des locataires), prévenir ou trouver des solutions alternatives afin d'empêcher une expulsion effective. Il s'agit, plus précisément, des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)⁷⁰⁸, créées par la loi dite « ENL »⁷⁰⁹ et devenues obligatoires par la loi dite « ALUR »⁷¹⁰. Ces dernières doivent être informées par voie d'huissier dès le moment où un commandement de payer, premier acte faisant état d'un impayé locatif, devient infructueux⁷¹¹. La saisine des « CCAPEX » est, d'ailleurs, obligatoire pour les bailleurs qui sont des personnes morales, au moins deux mois avant l'assignation tendant à la résiliation du bail pour impayés locatifs⁷¹². Et, dans tous les cas, toute assignation en vue de résiliation du bail doit être obligatoirement notifiée au préfet, à peine d'irrecevabilité⁷¹³. Même si les « CCAPEX » émettent de simples recommandations, la portée de ces dernières semble progressivement se renforcer, permettant dans certains cas de trouver des solutions à des situations où une expulsion locative serait envisageable.

D'autre part, la procédure d'expulsion est encadrée de manière stricte de façon à ce que le contrôle du juge soit indispensable pour prononcer une expulsion et que, le cas échéant, l'exécution effective d'une décision de justice prononçant l'expulsion soit

⁷⁰⁷ Article 20 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁷⁰⁸ Article 7-2 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990.

⁷⁰⁹ Loi n°2006-872 du 13 juill. 2006.

⁷¹⁰ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009.

⁷¹¹ Article 24-I de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁷¹² Article 24-II de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁷¹³ Article 24-III de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

subordonnée à l'accord du représentant de l'Etat dans le territoire concerné, à savoir le préfet.

Plus précisément, indépendamment de la nature du bail ou du statut d'occupation, le législateur interdit l'expulsion des personnes habitant dans un logement de manière régulière. En effet, l'article 61 de la loi du 9 juillet 1991⁷¹⁴ impose que "*sauf disposition spéciale, l'expulsion ou l'évacuation d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux*"⁷¹⁵. Il incombe, donc, au juge de prononcer l'expulsion selon les circonstances et dans les conditions qui semblent les plus opportunes.

Une procédure pour flagrant délit reste toutefois possible, dans le cas où le logement ne peut pas être qualifié de résidence principale ni de domicile. A ce sujet, le Défenseur des droits a rappelé dans une décision de mars 2018⁷¹⁶, suite à l'expulsion des occupants d'un squat, que seules les dispositions légalement prévues permettraient aux forces de l'ordre d'intervenir pour expulser ou évacuer les habitants d'un squat ou d'un terrain. Le Défenseur des droits rappelle en effet que, hormis l'occupation du domicile principal d'une personne, la prise d'un arrêté d'évacuation imminente⁷¹⁷ ou d'une occupation par voie de fait en flagrant délit, le préfet est tenu de respecter la procédure judiciaire avant d'accorder le concours de la force publique pour une expulsion. Cela permet aux occupants concernés de profiter des garanties procédurales et de l'accompagnement prévu par la loi.

La procédure en justice visant l'expulsion d'un locataire peut être plus ou moins rapide selon l'évocation d'une clause résolutoire du bail (procédure en référé visant la résolution du bail) ou la demande de résiliation (procédure au fond). Dans tous les cas le juge peut, à la demande d'un bailleur, prononcer la résiliation du bail et ordonner

⁷¹⁴ Article 61 de la loi n°91-650 du 9 juill. 1991.

⁷¹⁵ Article L.411-1 du code des procédures civiles d'exécution.

⁷¹⁶ Défenseur des droits, 8 mars 2018, n°2018-014.

⁷¹⁷ Article 38 de la loi 2007-290 du 5 mars 2007.

l'expulsion sans délai ou en accordant des délais pour quitter les lieux à l'occupant⁷¹⁸ ou, même, accorder un échéancier pour le remboursement d'une éventuelle dette locative dont le respect peut conditionner la validité du bail ou la mise en œuvre de l'expulsion.

En cas de résiliation du bail locatif, le législateur a posé en 2014 le principe du maintien du versement des aides personnelles au logement⁷¹⁹ au profit des allocataires de bonne foi qui sont en situation d'impayé et il a mis en place une procédure plus efficace afin de prévenir les dettes locatives importantes en 2014⁷²⁰.

La procédure d'expulsion suite à une décision de résiliation judiciaire du bail se déroule en plusieurs étapes : signification de la décision et d'un commandement de quitter les lieux (de manière concomitante ou ultérieurement), réquisition du concours de la force publique au cas où le commandement de quitter les lieux est demeuré infructueux deux mois après sa signification, convocation au poste de police pour faire un point sur la situation du locataire justifiant ou non le concours de la force publique et, enfin, accord ou sursis de concours de la force publique.

Dans l'hypothèse où une expulsion locative a été prononcée par le juge, elle ne peut être mise en œuvre que suite à l'accord du concours de la force publique⁷²¹. D'ailleurs, l'expulsion sans accord du concours de la force publique par le préfet est pénalement répréhensible⁷²². Cette obligation protège les locataires d'une éventuelle expulsion prématurée ou violente, permettant au préfet de réévaluer chaque situation concrète.

⁷¹⁸ Article L. 613-1 du code de la construction et de l'habitation et articles L. 421-3 et s. du code des procédures civiles d'exécution.

⁷¹⁹ Les aides personnelles au logement sont : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement sociale (ALS) et l'allocation de logement familiale (ALF).

⁷²⁰ Article 27 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 et décret n° 2016-748 du 6 juin 2016.

⁷²¹ Article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution.

⁷²² Article 226-4-2 du code pénal.

b. Les cas d'impossibilité d'une expulsion locative

La volonté d'un bailleur de mettre terme au contrat locatif au motif de la violation de ses obligations contractuelles liée à une dette locative peut rencontrer des obstacles en raison des dispositifs juridiques pouvant intervenir en faveur du locataire concerné. En effet, des moyens juridiques existent pour apurer une dette locative de sorte que le non-respect du contrat de bail ne soit plus juridiquement constitué et, de ce fait, que toute procédure en justice visant la résiliation du bail devienne sans objet. Plus précisément, deux dispositifs juridiques permettent cette sorte de rétablissement de l'exécution régulière du bail : le remboursement de la dette par le biais d'un fond de solidarité logement (FSL) et la mise en place de la procédure de surendettement⁷²³.

En effet, face à une dette locative, une aide « FSL » peut être demandée afin d'assurer son remboursement et d'éviter l'enclenchement ou l'aboutissement d'une procédure d'expulsion. Ce fond est mis à disposition dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et est destiné à soutenir financièrement les personnes visées par ce plan sous diverses formes : il s'agit, à titre d'exemple, de prêts, de garanties, de subventions, du soutien de mesures d'accompagnement social des personnes dans le cadre du maintien dans leur logement ou de l'accès dans un nouveau logement. En matière de conflit locatif pour dette, les aides « FSL » pouvant être mobilisées peuvent avoir comme objet soit le relogement du locataire (en principe du parc social) dans un logement plus adapté à sa situation financière et familiale, soit son maintien dans son logement actuel grâce au remboursement de la dette.

Concernant les aides « FSL » pour se maintenir à un logement, leur versement implique la signature d'un nouveau bail et présuppose l'engagement du bailleur de ne pas lancer ou de se désister d'une procédure visant l'expulsion du locataire. Cela semble souvent complexe en pratique dans les cas de conflits locatifs en raison d'impayés de loyer, notamment du point de vue du bailleur. En effet, l'existence d'une

⁷²³ Articles L. 711-1 et s. du code de consommation.

dette peut considérablement dégrader les rapports locatifs de sorte que le bailleur souhaite reprendre son bien, même s'il y a une possibilité de remboursement de la dette. Face à ces situations délicates, la loi dite « ALUR »⁷²⁴, dans son article 35.3 par. b, a donné la possibilité au locataire de se maintenir dans son logement grâce à l'octroi d'un FSL sans l'accord du bailleur : « *l'octroi d'une aide ne peut être subordonné à l'accord du bailleur ou des autres créanciers* »⁷²⁵. Autrement dit, une aide « FSL » destinée à apurer une dette locative peut être accordée à un locataire indépendamment de la volonté du bailleur, à la condition que le bail est toujours valable. Cette réforme montre l'intention du législateur de faire prévaloir le droit au logement d'un locataire pouvant profiter d'une aide de la collectivité pour respecter ses obligations locatives et limiter le pouvoir du bailleur d'exercer son droit absolu de propriété.

De manière plus emblématique, a été mise en place en 1989⁷²⁶ le bénéfice des mesures de traitement des situations de surendettement, concernant « *l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir* »⁷²⁷, y compris en matière de dettes locatives. Il s'agit d'une possibilité, soumise à des conditions, d'un locataire de bonne foi qui se trouve en situation financière difficile de suspendre, payer progressivement ou, même, s'acquitter d'une dette par le biais d'un effacement partiel ou total. Cette mesure a été initialement destinée à faire face à la période de tension économique des années 1990, marquée par l'augmentation démesurée des crédits et à sensibiliser les pouvoirs publics concernant son impact sur la situation des personnes les plus modestes. L'ampleur du problème de surendettement a donné lieu à une utilisation large de ce dispositif juridique, y compris en matière locative, ayant fait l'objet de 200.000 demandes au niveau national durant l'année 2018.

⁷²⁴ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁷²⁵ Article 6-1 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990.

⁷²⁶ Loi n°89-1010 du 31 déc. 1989.

⁷²⁷ Article L. 711-1 du code de consommation.

L'importance du cadre juridique portant sur le surendettement est majeure concernant le maintien dans leur logement des personnes ayant des difficultés de payer leur loyer et n'ayant pas les moyens de trouver une autre solution de logement. En effet, dans l'hypothèse où un locataire endetté fait appel à ce dispositif juridique assez rapidement, sa situation locative peut être régularisée et il peut se maintenir dans son logement. Afin de protéger dans le cadre d'une procédure d'expulsion une personne éligible au bénéfice d'une mesure de surendettement, la loi dite « ELAN »⁷²⁸ a rendu obligatoire l'articulation entre le traitement des situations de surendettement et la procédure en constat de résiliation du bail⁷²⁹. En effet, selon cette réforme, la recevabilité d'une demande à la Banque de France mettant en place une mesure d'apurement doit être adoptée par le juge saisi par un bailleur afin de valider la clause résolutoire du bail. Par conséquent, les effets de la clause résolutoire peuvent être suspendus tant que le locataire endetté a entamé une procédure pour rétablir sa situation et à la condition qu'il respecte les mesures qui lui sont imposées par la Banque de France.

Toutefois, le juge dispose d'un pouvoir d'appréciation en fonction du cas d'espèce et est souverain dans sa décision d'accorder un échéancier qui empêcherait la résiliation du bail ou de le résilier. Si l'accord d'un échéancier judiciaire pour rembourser une dette locative survient de manière assez récurrente, la jurisprudence peut se montrer particulièrement sévère dans certains cas de figure en considérant que : *« l'effacement de la dette n'a pas la nature juridique d'un paiement. Il constitue, comme le souligne un auteur, une cause d'extinction sui generis : la dette est éteinte sans que l'obligation soit considérée comme exécutée. Le manquement contractuel reste caractérisé et justifie, si un juge l'estime suffisamment grave, la résiliation du contrat »*⁷³⁰.

⁷²⁸ Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁷²⁹ Article L. 714-1 du code de la consommation.

⁷³⁰ Dreveau C., Effacement de la dette locative et résiliation du bail, note ss., Cass., Civ, 10 janv. 2019, n°17-21.774, Dalloz actualité, 6 fév. 2019.

c. Le droit au maintien dans les lieux

Hormis les garanties légales au sujet des expulsions locatives, dans certains cas de figure les occupants d'un logement à titre d'habitation principale ont le droit de se maintenir dans les lieux. Il s'agit d'une certaine manière d'une forme de socialisation, par le droit au maintien dans les lieux, d'une sorte de possession durable d'un logement que l'on peut identifier « *comme une part sociale de la propriété, pour ceux qui sont sans biens* »⁷³¹. En effet, même s'il s'agit des cas spécifiques, s'éloigne de la conception stricte et absolue du droit de propriété, en donnant à l'occupation d'un logement une dimension de sécurité liée à l'usufruit du bien concerné.

Plus précisément, les locataires d'un logement social jouissent d'un droit au maintien dans les lieux, en ce sens que leur contrat de location est d'une durée indéterminée. Ce droit est intimement lié à la mission de service public du logement social faisant prévaloir le droit au logement des locataires, ce qui justifie la limitation du bailleur concerné de reprendre son bien quand il le souhaite.

Le droit au maintien dans un logement social profite aux titulaires du bail respectant leurs obligations locatives et aux occupants sans titre profitant du droit au transfert au bail, notamment les ascendants et descendants du locataire en titre qui sont également occupants⁷³². Par conséquent, hormis une résiliation du bail en raison de la violation des obligations locatives, les bailleurs sociaux ne peuvent donner congé pour reprise ou vente.

Constituent les seules exceptions depuis 2009⁷³³ les logements sous-occupés⁷³⁴ et ceux adaptés aux personnes présentant un handicap⁷³⁵, le bailleur étant tenu de

⁷³¹ Laé J.-F., Du côté droit du louage des choses, les statuts d'occupation du logement : entre jurisprudences et configurations historiques, GERS-IRESCO, collection « Recherches » du PUCA n°37, 2002.

⁷³² Art. 40 de la loi n°1989-462 du 6 juill. 1989.

⁷³³ Art. 61 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009.

⁷³⁴ Art. 442-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁷³⁵ Art. 442-3-2 du code de la construction et de l'habitation.

demander au locataire concerné de libérer son logement suite à la proposition à ce dernier d'un nouveau logement correspondant à ses besoins. S'y ajoute une exception selon laquelle perdent le droit au maintien dans un logement social situé dans une zone géographique caractérisée par un déséquilibre entre l'offre et la demande les locataires dont les ressources « *sont, deux années consécutives, supérieures à 150 % des plafonds de ressources pour l'attribution des logements financés par des prêts locatifs sociaux* »⁷³⁶. Cette restriction du droit au maintien introduite par la loi du 27 janvier 2017⁷³⁷ est de nature socio-économique, ne visant pas seulement le caractère adapté d'un logement au sens opérationnel du terme mais tendant à limiter les catégories économiques ayant droit au logement social au profit des personnes défavorisées. Il s'agit d'une mesure de spécialisation du parc social non plus seulement dans le cadre de l'accès mais donnant la possibilité d'expulser des personnes qui occupent déjà un logement social. Si l'objectif d'assurer le logement des personnes défavorisées est au cœur de l'effectivité du droit au logement, tel qu'il a évolué pendant les dernières années, cette mesure semble restreindre son champ et le fragiliser en exposant des catégories socio-économiques au risque d'une expulsion sans solution de relogement, notamment dans des territoires qualifiés de tendus.

Un droit de maintien est également prévu pour les locataires des logements soumis à la loi de 1948⁷³⁸ : « *Le bénéfice du maintien dans les lieux pour les locaux visés à l'article premier appartient, en cas d'abandon de domicile ou de décès de l'occupant de bonne foi, au conjoint (...) lorsqu'ils vivaient effectivement avec lui depuis plus d'un an, aux ascendants (...)* »⁷³⁹. En effet, les locataires d'un bail de ce type peuvent en rester titulaires indéfiniment, à la limite du respect de leurs obligations locatives et à la condition d'occuper effectivement et suffisamment les lieux⁷⁴⁰. Ce droit au maintien peut être exercé par les catégories de personnes précitées, visées par la loi de 1948, même si le bail est résilié de plein droit lors du décès du locataire en titre. Si le nombre de ce type de baux a considérablement diminué et si les finalités du législateur en

⁷³⁶ Art. 442-3-3 du code de la construction et de l'habitation.

⁷³⁷ Loi n°2017-86 du 27 janv. 2017.

⁷³⁸ Loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

⁷³⁹ Art. 5 de la loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

⁷⁴⁰ Art. 10 de la loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

1948 ne sont plus d'actualité en tant que telles, il reste toujours des logements qui en sont concernés et, donc, des titulaires de ce droit au maintien dans les lieux.

Peut également profiter d'un droit au maintien dans son logement tout locataire âgé de plus de soixante-cinq ans ou ayant à sa charge une personne de plus de soixante-cinq ans vivant habituellement dans le logement et « *dont les ressources annuelles sont inférieures à un plafond de ressources en vigueur pour l'attribution des logements locatifs (...)* »⁷⁴¹. En effet, le bailleur ne peut donner congé aux locataires que s'il leur propose un logement correspondant à leurs besoins et possibilités ou quand le bailleur lui-même est âgé de plus de soixante-cinq ans ou si ses ressources annuelles sont inférieures au plafond de ressources fixées pour l'attribution des logements sociaux.

Avec ce dispositif le législateur a entendu renforcer la garantie du droit au logement au profit des personnes âgées et ayant des revenus modestes en prenant en considération ce double critère socio-économique qui peut accroître considérablement la difficulté de trouver un logement, au vu du fonctionnement du marché libre de location. Cette réalité socio-économique justifie ainsi la limitation du droit de propriété, en empêchant de reprendre un bien loué et, surtout, en créant un véritable droit pour le locataire à s'y maintenir pour éviter son exposition au risque d'être dépourvu d'un domicile de manière durable. Les logements locatifs privés obtiennent dans ce cas spécifique un rôle de régulateur du marché au profit de l'intérêt général et, simultanément, au profit des catégories sociales faisant face à des difficultés particulières pour trouver un logement par leurs propres moyens.

Enfin, une sorte de droit de maintien dans les lieux est également instituée sous la forme de la possibilité de transfert d'un bail de location en cas de décès ou d'abandon de domicile. Ce droit permet de bénéficier des effets du bail locatif à des personnes qui n'étaient pas initialement liées par le contrat mais qui sont directement concernées par l'occupation du logement en question, en ce sens que leur droit au logement serait atteint en cas de d'expulsion. Il s'agit, plus précisément, du conjoint et des descendants et ascendants du locataire en titre qui vivaient avec lui depuis au moins

⁷⁴¹ Article 15, al. III, de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

un an à la date du décès ou de l'abandon du domicile⁷⁴². D'ailleurs, le juge opte pour une interprétation très souple de cette possibilité de transfert de bail en considérant que « *aucun texte ne faisait obstacle à ce que le bail puisse faire l'objet d'un transfert commun aux trois frères et sœur qui vivaient ensemble dans les lieux depuis de nombreuses années et que le ménage devait être entendu dans son acception de cellule économique et familiale* »⁷⁴³.

Malgré la volonté d'encadrer la procédure d'expulsion et de favoriser le maintien des occupants présentant une grande vulnérabilité et/ou pouvant respecter leurs obligations locatives, le nombre des expulsions en France reste très élevé et les personnes expulsées se trouvent souvent sans solution de logement. En effet, ce régime juridique protecteur semble se heurter à un problème plus général de satisfaire les besoins de logement de toute la population, combiné au caractère sacré du droit de propriété. Ainsi, de manière paradoxale, l'encadrement des expulsions a majoritairement des effets à court terme, du fait qu'il protège les occupants d'une privation de logement violente, mais le problème de logement se reporte dans le temps sans solution globale.

En somme, les garanties légales exposées ont été instituées afin de prévenir les atteintes excessives au droit au logement, face à une privation ou à un risque d'expulsion. Et cela, jusqu'à la limitation d'un bailleur de fixer librement le loyer de son bien, l'empêchement d'une expulsion et, même, l'institution d'un droit au maintien dans un logement. Et si le droit de propriété et la liberté contractuelle ne sont aucunement remis en question, il en ressort ainsi que la liberté d'un bailleur de disposer de son bien n'est pas absolue et peut faire l'objet de restrictions plus ou moins importantes en faveur de la garantie du droit au logement.

⁷⁴² Article 14 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁷⁴³ Cass., Civ., 25 mars 2015, n°14-11.043.

Conclusion du chapitre

Le régime juridique protecteur en faveur des locataires est révélateur du renforcement de la garantie du droit au logement afin de pouvoir s'adapter aux mutations sociales et économiques. En effet, face à une réalité socio-économique rendant l'accès et le maintien au logement de plus en plus difficile, le législateur est intervenu à de nombreuses reprises pour renforcer le statut du locataire, faciliter l'accès au logement et favoriser le maintien dans le logement. Et cela, dans un objectif non seulement de renforcer l'effectivité du droit au logement mais aussi de prévenir la multiplication des cas de personnes dépourvues d'un logement et, de surcroît, une instabilité sociale.

Néanmoins, les dispositifs juridiques pré-exposés se heurtent à la crise du logement et à la crise économique, ne permettant pas à tous de se procurer un logement adapté à leur situation personnelle et financière. Leur efficacité peut ainsi être remise en question, au détriment de l'effectivité du droit au logement.

Par conséquent, la régulation de la dimension du droit au logement découlant du droit privé ne s'avère pas suffisante pour garantir son effectivité. Or, le renforcement des garanties juridiques concernant le droit au logement dépasse désormais les frontières de la régulation des rapports privés, grâce à sa nature de droit fondamental. En effet, l'effectivité du droit au logement est également garantie grâce à un ensemble de règles juridiques relevant du droit public, visant la protection de l'intérêt général et de l'ordre public.

Chapitre 2/ L'effectivité du droit au logement par le biais du service public du logement social

« L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées »⁷⁴⁴.

Le caractère fondamental du droit au logement et sa vocation à être un droit effectif étant reconnu en droit français, se pose la question des moyens concrets en vue de le garantir, notamment face à sa dimension matérielle. A ce sujet, une réponse d'ampleur générale est apportée par le développement d'une offre de logement suffisante et adaptée à la demande, et se concrétise par la construction d'un parc locatif social important en France supérieur à cinq millions de logements sociaux⁷⁴⁵.

Le service public du logement social constitue une condition indispensable à la mise en œuvre du droit au logement, ce qui est rappelé par le Conseil constitutionnel en 1995 *« le législateur a retenu une appréciation manifestement erronée de la notion de logement social ; qu'il a ainsi privé de garanties légales les conditions de mise en œuvre du droit au logement tel qu'il résulte des prescriptions constitutionnelles invoquées »*⁷⁴⁶.

L'accomplissement de l'effectivité du droit au logement passe ainsi essentiellement par le logement social qui est le service public spécifiquement dédié à la garantie de ce droit.

Le service public du logement social constitue un modèle spécifique non seulement d'un point de vue patrimonial mais aussi du point de vue de l'organisation, de la gestion

⁷⁴⁴ Article L. 441 du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁴⁵ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/tous-les-chiffres?theme=4>

⁷⁴⁶ CC, 19 janv. 1995, n°94-359 DC.

et des règles d'accès (Section 2). Malgré ses spécificités en droit français, le service public du logement social est soumis au droit européen et n'échappe pas complètement aux règles de concurrence (Section 1).

Section I. Le logement social, un service d'intérêt général

Il n'est pas aisé de caractériser le logement social au regard des catégories juridiques utilisées tant par le droit français que par le droit européen pour qualifier un service public ou une activité d'intérêt général.

Certes le logement social présente au niveau français des caractéristiques justifiant son caractère de service public (1), mais il dépend simultanément de l'initiative privée, les pouvoirs publics n'ayant qu'un rôle de régulation. D'autant plus que la construction, la rénovation des logements et leur gestion ne sont pas des activités échappant au secteur marchand. Cette spécificité du logement social n'est pas sans importance, notamment en ce qui concerne son rôle dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement, en vue de rendre ce droit effectif.

En droit européen un effort d'encadrement du logement social a ainsi eu lieu, sous la forme d'un service d'intérêt général, le concept français du service public ne prenant pas suffisamment en compte sa dimension financière (2).

Si la mission d'intérêt général du logement social est tout à fait admise en droit européen, les aides d'Etat dont il fait l'objet, directes ou indirectes, soulèvent des questionnements sur le plan des règles de concurrence, étant donné que ce service porte sur une activité économique particulièrement lucrative (3).

1. Le logement social, un service public

Le logement social constitue une « *intervention publique en vue de corriger certains dysfonctionnements du marché du logement* »⁷⁴⁷.

Malgré certains doutes, le caractère de service public du logement social se dessine progressivement en droit français, dans un contexte de lutte contre le logement insalubre et de pénurie de logement. Le logement social semble ainsi être considéré comme un service public selon une conception matérielle plutôt qu'une conception formelle du service public, selon laquelle « *une activité constitue un service public quand elle est assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public* »⁷⁴⁸.

Si le logement social ne correspond pas exactement à la définition formelle du service public, sa gestion étant partiellement assurée par des personnes de droit privé, il répond à une exigence d'intérêt général : celle d'assurer le logement des personnes ne disposant pas des moyens d'y accéder. De plus, si l'Etat ne joue pas formellement le rôle d'un bailleur social, il a souvent le premier et le dernier mot sur la création et le fonctionnement du service, notamment en termes de financement (aides d'Etat)⁷⁴⁹, et de prérogatives telles que la réservation du contingent préfectoral, le droit de préemption, les obligations légales imposées aux bailleurs sociaux etc.

Plus précisément, afin de mettre en œuvre le droit au logement, « *l'Etat prend de mesures qui aboutirait à augmenter l'offre de logement sur le marché* » et « *incite les propriétaires à louer à des catégories de personnes dont les revenus sont modestes,*

⁷⁴⁷ Valin S., Services publics : un défi pour l'Europe, Charles Léopold Mayer 2007, p. 116.

⁷⁴⁸ Chapus R., Droit administratif général, tome 1, Montchrestien 2001, p.553.

⁷⁴⁹ Annexe 10.

à des loyers raisonnables⁷⁵⁰ » : les déductions fiscales⁷⁵¹, les subventions⁷⁵² ou les exonérations fiscales⁷⁵³, les déductions forfaitaires⁷⁵⁴. A ce titre, l'Etat impose aux bailleurs sociaux de réserver une partie du parc des logements sociaux, le contingent préfectoral, au profit des personnes défavorisées. De plus, en vertu de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, l'Etat peut se substituer à l'obligation de quota de logements sociaux d'une commune en carence⁷⁵⁵, en concluant une convention avec un organisme de logements sociaux afin d'acquérir ou de faire réaliser les constructions manquantes.

Le législateur a également encadré la construction des logements sociaux et leur gestion par les différents organismes d'habitation à loyer modéré⁷⁵⁶ ainsi que la réservation des logements sociaux retenus pour la fixation de la dotation de solidarité urbaine⁷⁵⁷. Le législateur ne s'est d'ailleurs pas contenté de simples encouragements à la construction des logements sociaux, mais a imposé à des communes répondant à certains critères⁷⁵⁸ un seuil minimum de 25% (ou 20%, selon le cas de figure) de

⁷⁵⁰ Alinéa 2, article 31 I e) du code général des impôts.

⁷⁵¹ Article 31 I du code général des impôts qui aménage une déduction forfaitaire de 14 % des revenus tirés de la location d'un logement.

⁷⁵² Article 40 de la loi n°98-657 du 29 juill. 1998 instituant une aide forfaitaire (ALT), pour les associations pratiquant la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées. Cette aide a cependant été supprimée par l'article 106 de la loi n°2005-32 du 18 janv. 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

⁷⁵³ Article 15 bis du code général des impôts qui exonère d'impôt sur le revenu, sous certaines conditions, pendant une période de trois ans renouvelable, les loyers tirés de la location de logements à des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, à des étudiants boursiers ou à des organismes qui mettent ces logements à la disposition de personnes défavorisées.

⁷⁵⁴ Alinéa 1, article 31 I e) du code général des impôts.

⁷⁵⁵ Article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000.

⁷⁵⁶ Article L. 421-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁵⁷ Article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales.

⁷⁵⁸ Article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation.

logements locatifs sociaux⁷⁵⁹. A défaut du respect de ces obligations, les communes peuvent faire l'objet de pénalités⁷⁶⁰.

Selon le juge français, quand bien même il ne serait pas doté de prérogatives de puissance publique, un bailleur social est chargé, dans le cadre de son activité, de construire, d'aménager, d'attribuer et de gérer des logements locatifs sociaux destinés aux personnes modestes⁷⁶¹. Par conséquent, il remplit une mission de service public, eu égard notamment à l'intérêt général de son activité, aux obligations qui lui sont imposées par les pouvoirs publics et aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints⁷⁶². Le Conseil d'Etat a affirmé, d'ailleurs, dans l'arrêt dit « Tallet », que « *lesdits travaux sont exécutés dans un but d'utilité générale* »⁷⁶³, reconnaissant que l'activité des offices publics correspond à un besoin d'intérêt général. Aussi, dans un arrêt de 1931⁷⁶⁴, le Conseil d'Etat a-t-il affirmé que le logement social constitue une activité de service public.

Le caractère d'intérêt général du logement social découle d'ailleurs de l'analyse des travaux préparatoires⁷⁶⁵ de la loi dite Bonnevey⁷⁶⁶ qui démontre que « *la construction d'habitations à bon marché constitue un service d'utilité publique* »⁷⁶⁷ et que « *les pouvoirs publics ont non seulement le droit mais le devoir d'intervenir résolument* »⁷⁶⁸ dans le cadre du logement social. Ce qualificatif de service public attribué au logement social est également dû à la carence de l'initiative privée. A ce titre, le rapporteur de la loi Bonnevey remarque que : « *les particuliers ne peuvent se plaindre de la concurrence que leur feraient les communes, en construisant des habitations pour les*

⁷⁵⁹ Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁶⁰ Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁶¹ Articles L. 411 et L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁶² CE, 7 juin 2019, n°422569.

⁷⁶³ CE, 30 déc. 1927, Sieur Tallet, rec. 1303.

⁷⁶⁴ CE, 4 déc. 1931, Demoiselle Dumy.

⁷⁶⁵ Corail J.-L., L'approche fonctionnelle du service public, sa réalité et ses limites, AJDA, n°spécial, 20 juin 1997, p.21.

⁷⁶⁶ Loi du 23 déc. 1912 qui crée les Offices publics d'habitations à bon marché.

⁷⁶⁷ Chambre des députés, deuxième séance, 11 juill. 1912, p. 2268.

⁷⁶⁸ Chambre des députés, deuxième séance, 11 juill. 1912, p. 2268.

*familles nombreuses. Nous avons vu, hélas, que la propriété privée ne savait pas toujours les accueillir »*⁷⁶⁹.

D'ailleurs, la consécration législative du droit au logement est profondément marquée par un lien entre ce droit et le logement social, destiné à le mettre en œuvre. Selon le législateur de 1990⁷⁷⁰, le droit au logement passe essentiellement par le développement du service public en logement social. De plus, la loi dite SRU⁷⁷¹ précise en son article 145 que l'activité des organismes HLM constitue une mission d'intérêt général⁷⁷².

En tant que service public, le logement social est régi par des règles en droit français qui autorisent les interventions publiques en faveur du logement : aides d'Etat, droits exclusifs etc. Si ces interventions n'ont pas été remises en cause en droit interne, elles soulèvent quelques questions au regard du droit européen⁷⁷³.

2. La transformation du logement social en un service d'intérêt général

*« (...) la mutation du service public en obligations d'intérêt général comportant dans la seule mesure nécessaire les droits exclusifs ou spéciaux, les aides ou les prérogatives de puissance publique dont a besoin l'opérateur pour s'en acquitter convenablement sous le contrôle de la collectivité publique »*⁷⁷⁴.

⁷⁶⁹ Assemblée Nationale (débat parlementaire), deuxième séance, 11 juill. 1912, p.2268.

⁷⁷⁰ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

⁷⁷¹ Loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000.

⁷⁷² Jégouzo Y., La loi Solidarité et renouvellement urbains, présentation générale, AJDA 2001, n°1, p. 9.

⁷⁷³ Jégouzo Y., Le logement social entre solidarité, décentralisation, service public et concurrence, AJDA 2008, n°10, p.500.

⁷⁷⁴ Truchet D., Renoncer à l'expression « service public », AJDA 2018, n°11, p. 553.

Le caractère d'intérêt général du droit au logement a été rapidement établi en droit européen, étant donné sa mission de garantir l'effectivité du droit au logement (a). C'est, plus précisément, sous la forme d'un service social d'intérêt général (SSIG) que le logement social a été reconnu en droit européen, donnant la possibilité d'interroger aux règles de concurrence (b).

a. La reconnaissance du caractère d'intérêt général du logement social en droit européen

« Le logement social s'inscrit pleinement dans les objectifs de base du traité instituant les CE. Il constitue un élément légitime de politique publique et, limité à ce qui est nécessaire, il est dans l'intérêt de la Communauté de soutenir le logement social »⁷⁷⁵.

La tradition de service public de la majorité des États européens a été pendant longtemps perçue comme un frein à l'institution d'un véritable modèle libéral de marché⁷⁷⁶, puis toléré et, enfin, consacré par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, sous la forme des services d'intérêt général (SIG). Ces services sont d'une grande

⁷⁷⁵ Commission européenne, 3 juill. 2001, n°209/2001.

⁷⁷⁶ Merrien F.-X., Exclusion et sécurité sociale : les deux voies contradictoires de recomposition des États providence, in *Un siècle de protection sociale en Europe*, La Documentation française 2001, p. 255.

importance en droit européen⁷⁷⁷, en ce sens qu'ils poursuivent des objectifs sociaux⁷⁷⁸ et concernent des services essentiels pour les citoyens, tels que le logement.

Plus précisément, l'article 86 du traité instituant la communauté européenne du 25 mars 1957 reconnaît implicitement le droit aux Etats membres d'imposer des obligations spécifiques de service public aux opérateurs, en les chargeant de la gestion d'un service général d'intérêt économique (SIEG). De plus, l'article 16 du même traité⁷⁷⁹ confie à l'Union et aux États membres la tâche de veiller à ce que leurs politiques permettent aux « SIEG » de remplir leurs missions en tant que valeurs communes et « (...) *veiller à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions* ».

L'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît également le droit d'accès aux services sociaux. Ces dispositions normatives lient clairement les notions de services d'intérêt économique général, de valeurs communes et de cohésion sociale et territoriale⁷⁸⁰, introduisant, en même temps, de nouveaux types de justifications à la limitation de l'emprise des règles communautaires de la concurrence.

La Commission européenne propose dans son livre blanc de 2004 une définition des services d'intérêt général, qui sont « *les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public* »⁷⁸¹. Les autorités

⁷⁷⁷ Le Livre blanc de la Commission de 2004 sur les SIG (COM [2004] 374 final du 12 mai 2004, spéc. Chap. 4.4) constatait que la consultation publique ouverte l'année précédente sur la base d'un Livre vert (COM [2003] 270 final du 21 mai 2003 et rapport sur la consultation publique : SEC [2004] 326 du 29 mars 2004) avait suscité « un intérêt considérable de la part des parties concernées par le domaine des services sociaux, qui recouvrent notamment les services de santé, les soins de longue durée, la sécurité sociale, les services de l'emploi et le logement social ».

⁷⁷⁸ Truchet D, Renoncer à l'expression « service public », AJDA 2008, n°11, p. 553.

⁷⁷⁹ Article 7 D du traité d'Amsterdam du 2 oct. 1997.

⁷⁸⁰ Champeil-Desplats V., Services d'intérêt économique général, valeurs communes, cohésion sociale et territoriale, AJDA 1999, n°12, p. 959.

⁷⁸¹ Commission européenne, Livre blanc de 2004 sur les SIG (COM [2004]).

publiques peuvent décider soit de fournir elles-mêmes ces services, soit d'en confier la fourniture à d'autres entités, publiques ou privées, exerçant leurs activités dans un but lucratif ou non. La Cour de justice de l'Union européenne estime que ce n'est ni le secteur ou le statut d'une entité assurant un service ni son mode de financement qui déterminent si ces activités sont considérées comme économiques ou non économiques, mais la nature de l'activité elle-même⁷⁸². Le Parlement européen affirme, de manière plus précise que la mission d'intérêt général d'un service social ne dépend pas uniquement de son domaine « mais de la manière dont il est presté, en termes de facteurs divers, comme le but non lucratif ou la non-sélection des bénéficiaires »⁷⁸³.

Le service d'intérêt général semble ainsi être en droit européen une notion plus apte à promouvoir les valeurs essentielles de justice sociale et l'efficacité économique, qui caractérisent le service public, tout en mettant au centre la notion de l'intérêt général. En effet, la Commission spécifie dans le livret blanc de 2004⁷⁸⁴ que le développement des services d'intérêt économique général de qualité, accessibles et abordables ainsi que la création d'un marché intérieur ouvert et concurrentiel sont des objectifs compatibles qui devraient se compléter mutuellement⁷⁸⁵.

Dans un premier temps, le logement social n'a pas été considéré comme un « SIEG » au sens de la directive dite « Bolkestein »⁷⁸⁶, étant donné qu'il s'agit d'un service potentiellement fourni par des personnes privées. En effet, cette directive prévoit en son article 16 que « *des services ne peuvent être considérés comme des services d'intérêt économique général que s'ils sont fournis en application d'une mission particulière de service public confiée au prestataire par l'État membre concerné* ». Néanmoins, le logement social est exclu du champ d'application de cette directive, comme cela est précisé dans son article 27 : » *La présente directive ne devrait pas*

⁷⁸² A titre d'exemple, concernant les établissements publics d'enseignement supérieur, cf. CJUE, 7 déc. 1993, n°C-109/92.

⁷⁸³ Parlement européen, 5 juill. 2011, résolution n°2009/2222 (INI).

⁷⁸⁴ Commission européenne, Livre blanc de 2004 sur les SIG (COM [2004]).

⁷⁸⁵ Chaltiel F., Les apports du traité de Lisbonne au service public, AJDA 2008, n°29, n°109, p. 1575.

⁷⁸⁶ Directive n°2006/123/CE, 2 déc. 2006.

couvrir les services sociaux dans les domaines du logement (...) par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État avec pour objectif d'assister les personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin particulière ». Le même article prévoit d'ailleurs que « *ces services sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité et ne devraient pas être affectés par la présente directive* ». En conséquence, si cette directive n'est pas applicable dans le cas du logement social⁷⁸⁷, il lui reconnaît une spécificité par sa nature.

Malgré les réticences, le caractère de service d'intérêt économique général du logement social a été officiellement reconnu par la décision de la Commission européenne portant sur les aides d'Etat aux « *petits* » services d'intérêt économique général (SIEG)⁷⁸⁸, aux hôpitaux et logements sociaux et par la résolution du 14 mars 2007 sur les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne. Selon cette dernière « (...) *le logement social ou les soins de longue durée. Ces services sont, en général, organisés au niveau local et fortement tributaire du financement public* »⁷⁸⁹.

b. Le logement social, un service social d'intérêt général (SSIG)

« Le Parlement européen (...) estime que les SSIG, tels que définis par les États membres, englobent des systèmes de sécurité sociale et des services universellement disponibles aussi bien légaux que complémentaires, prestés directement à la personne, qui visent à améliorer la qualité de la vie de tous; estime que ces services jouent un rôle de prévention, d'inclusion et de cohésion sociales et

⁷⁸⁷ En ce sens, v. réponse P-6147/07 FR du 22 janv. 2008 de la Commission à une question parlementaire de J. Toubon, selon laquelle ils « continuent, en tout état de cause, de relever de l'application des règles du traité CE ».

⁷⁸⁸ Commission européenne, JO C8, 11 janv. 2012, p. 4-14.

⁷⁸⁹ Commission européenne, JO C 301 E, 13 déc. 2007, p. 140.

rendent les droits sociaux fondamentaux davantage tangibles conformément à la Charte des droits fondamentaux et à la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; »⁷⁹⁰.

En droit français, le caractère de service d'intérêt général du logement social apparaît de manière assez limpide à la formulation de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, afin de justifier les exonérations fiscales et les aides spécifiques de l'Etat allouées à cet effet⁷⁹¹. Le service d'intérêt général du logement social est défini comme « *la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution et la gestion de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds fixés par l'autorité administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources (...)*⁷⁹² ». En effet, il s'agit d'un côté d'une activité économique, puisqu'une entreprise privée pourrait assurer la construction et la mise en location de logements et, de l'autre côté, d'une activité d'intérêt général, qui se manifeste par les plafonds des loyers, des revenus des locataires et les règles d'attribution des logements en question. Par conséquent, la construction et la gestion de logements sociaux par les bailleurs sociaux relèvent explicitement d'un service d'intérêt général défini en référence à une mission sociale en droit français.

Le logement social se distingue ainsi des autres services d'intérêt général communément admis, dans la mesure où il s'inscrit pleinement dans le système de protection sociale, de solidarité et de redistribution. Plus précisément, le caractère d'intérêt général réside dans la vocation sociale du parc de logements et du rôle

⁷⁹⁰ Parlement européen, 5 juill. 2011, résolution n°2009/2222 (INI).

⁷⁹¹ « (...) en conformité avec la décision 2012/21/UE de la Commission, du 20 déc. 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (...) ».

⁷⁹² Article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

spécifique des bailleurs sociaux, disposant en cela de spécificités échappant *a priori* du droit européen, à savoir :

- le logement social repose sur un principe de segmentation du marché de logement entre un secteur social sous obligations spécifiques de service public (attribution des logements, tarification sociale par loyer ou prix plafonds, sécurité d'occupation pour les bénéficiaires...) et un secteur libre de toute obligation spécifique de service public (coexistence des deux secteurs au sein du marché du logement) ;
- le logement social trouve son fondement dans la reconnaissance du droit au logement et du droit à la dignité humaine et dans l'exigence de leur mise en œuvre effective pour les personnes qui en sont exclues en raison du caractère de première nécessité du logement ;
- le logement social relève de la politique nationale de protection sociale et de solidarité notamment au moyen des dispositions de sécurisation des ménages en locatif comme en accession à la propriété, il est un instrument de politique publique de cohésion sociale et territoriale ;
- le logement social répond à un déficit structurel d'offre de logements sur le marché, notamment dans les grandes agglomérations, aux difficultés d'accès au logement des populations cibles disposants de besoins spécifiques ou victimes de discrimination, aux difficultés d'accès au logement des personnes à revenus modestes ;
- par la pratique de tarification sociale des logements offerts à la vente ou à la location et la péréquation des coûts, le logement social est un élément de politique de redistribution de revenus ;
- le logement social est un service à la personne qui est fourni exclusivement en direction des ménages dans une relation de proximité et de complémentarité avec d'autres services sociaux ;

- la finalité des opérateurs de logement social est non lucrative, le produit de l'activité étant réinvesti dans l'amélioration de la qualité du service et dans le développement de nouveaux services ;
- l'accès à un logement est un passage obligé pour faire valoir ses droits aux autres services universels définis par l'Union européenne (énergie, services postaux, eau et télécommunications)⁷⁹³.

Face à ces spécificités du logement social, le gouvernement français a demandé en 2006 une exclusion explicite du logement social au titre des services sociaux d'intérêt général, ce qui permettrait de concilier les intérêts de la France avec ceux des pays où le logement social est assuré par des opérateurs du secteur marchand, quelles que soient les obligations de service public qui leur sont imposées.

Cette tendance a coïncidé avec la naissance en droit européen des services sociaux d'intérêt général (SSIG), dans un souci de satisfaire les besoins de caractère social dans le contexte d'un achèvement européen. Une communication de la Commission européenne du 26 avril 2006⁷⁹⁴ présente les services sociaux d'intérêt général (SSIG) qui, dès lors, peuvent être tantôt économiques, tantôt non économiques, en fonction de l'activité concernée : *« le Parlement européen (...) estime que les SSIG, leurs utilisateurs et leurs fournisseurs présentent certaines caractéristiques spécifiques en plus de celles qu'ils partagent avec les SIG; estime que les SSIG, leurs utilisateurs et leurs fournisseurs présentent certaines caractéristiques spécifiques en plus de celles qu'ils partagent avec les SIG; »*⁷⁹⁵. Autrement dit, les « SSIG » sont des services d'intérêt général dont les missions visent à garantir la cohésion sociale et l'effectivité des droits sociaux fondamentaux. La Commission a identifié deux grands types de services sociaux d'intérêt général : d'une part, les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation,

⁷⁹³ Collectif SSIG-FR, Les services sociaux d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ?, Bruylant 2006.

⁷⁹⁴ Commission européenne, 26 avr. 2006, COM (2006) 177.

⁷⁹⁵ Parlement européen, 5 juill. 2011, résolution n°2009/2222 (INI).

mutualistes ou professionnelles⁷⁹⁶; d'autre part, les autres services prestés directement à la personne⁷⁹⁷.

Dans sa communication de novembre 2007⁷⁹⁸ la Commission européenne insiste sur le développement de services d'intérêt économique général de qualité, sûrs et accessibles, et elle identifie six caractéristiques d'organisation des « SSIG » : leur fonctionnement sur la base du principe de solidarité ; leur caractère polyvalent et personnalisé pour répondre aux besoins nécessaires pour garantir les droits humains fondamentaux et protéger les personnes les plus vulnérables ; l'absence de but lucratif, considérant la participation de volontaires et de bénévoles, présentée comme l'expression d'une capacité citoyenne ; leur ancrage marqué dans une tradition culturelle locale qui trouve notamment son expression dans la proximité entre le fournisseur du service et le bénéficiaire permettant de prendre en compte les besoins spécifiques de ce dernier ; une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires ne pouvant être assimilée à une relation normale de type fournisseur/consommateur et nécessitant dès lors la participation d'un tiers payant.

Les « SSIG » ne jouissent pas d'un statut juridique particulier dans le système du traité quand il s'agit de savoir si les règles du marché intérieur et de la concurrence s'y appliquent et, le cas échéant, ils sont soumis à des critères communs à l'Union européenne : celui de l'existence d'une activité économique et celui d'un service fourni contre rémunération qui en constitue la contrepartie économique. Il ne fait aucun doute que le logement social pourrait être qualifié d'activité économique au terme du même raisonnement.

Toutefois, il semble résulter de la jurisprudence de la Cour de justice de l'union européenne une spécificité des activités exclusivement sociales se caractérisant par l'importance des exigences de solidarité auxquelles elles répondent et par le fait que

⁷⁹⁶ Ils couvrent les principaux risques de la vie, tels que ceux liés à la santé, à la vieillesse, aux accidents du travail, au chômage, à la retraite et au handicap.

⁷⁹⁷ Les services d'assistance sociale, les services en matière d'emploi et de formation, ou les soins de longue durée.

⁷⁹⁸ Commission européenne, JO C 301 E du 13.12.2007, p. 140.

la loi impose que les prestations qu'elles fournissent soient indépendantes des cotisations perçues⁷⁹⁹. Tout au plus la jurisprudence a-t-elle créé, en droit de la concurrence, la catégorie des activités exclusivement sociales, comme sous-catégorie des activités nécessairement non économiques, juste à côté de celles relevant de l'exécution de prérogatives de puissance publique⁸⁰⁰. Le juge français semble partager cette position en reconnaissant que les services sociaux relatifs au logement social bénéficient d'une dérogation des obligations⁸⁰¹ découlant de la directive de 2006⁸⁰². Le débat relatif à la soumission des « SSIG » aux règles du traité peut dès lors se résumer à une question de classification de ces services dans la catégorie des activités économiques ou dans celle des activités exclusivement sociales.

En tout état de cause, une forte tendance peut être constatée vers l'assimilation du logement social en tant que « SSIG »⁸⁰³, du fait qu'il appartient à la catégorie des services prestés directement à la personne. En effet, « *les organismes de logements sociaux, publics et coopératifs, partagent la vision d'une Europe proposant à toutes les catégories de population représentées un habitat décent et abordable (...)* » et « *proposent également une gamme de services tels que : aide à domicile et services adaptés pour les résidents ayant des besoins spécifiques ; services additionnels pour les résidents (crèches, centres d'accueil communautaires, services à l'emploi et à la formation, conseils financiers) ; services de proximité ; gestion d'autres types de services d'hébergement ; rénovation et développement urbains* »⁸⁰⁴.

Cette qualification du logement social en tant que « SSIG » vient ainsi affiner la qualification générale de « SIEG » du logement social obtenue dans le cadre de la décision de la Commission sur les aides d'Etat sous formes de compensations.

⁷⁹⁹ Driguez L., Rodrigues S., Services sociaux d'intérêt général et droit communautaire, Entre spécificité et banalisation, AJDA 2008, n°4, p. 191.

⁸⁰⁰ CJUE, 19 janv. 1994, n°C-364/92.

⁸⁰¹ CE, 26 mars 2018, n°406848.

⁸⁰² Directive n°2006/123/CE, 2 déc. 2006.

⁸⁰³ Assemblée Nationale, Logement social – perspectives, 14 févr. 2006, page 1582.

⁸⁰⁴ Housing Europe, La situation du logement dans l'Union européenne en 2015, Bruxelles, 2015.

3. Le logement social à l'épreuve du marché commun européen

Le caractère de service public du droit au logement implique une maîtrise des conditions de concurrence, le contrôle des prix et la qualité du service ainsi que le suivi des politiques publiques⁸⁰⁵. Le logement social étant confié à des entreprises privées ou à des organismes sans but lucratif, se pose ainsi la question de savoir si ce service d'intérêt général entre dans le champ d'application du droit européen relatif au marché intérieur et au droit de la concurrence⁸⁰⁶.

L'achèvement du marché intérieur des services et le développement du contentieux concourent à étendre l'encadrement européen du logement social aux modalités concrètes de son organisation et de son financement, notamment en ce qui concerne les règles portant sur les aides d'Etat (a) et les droits spéciaux (b) liés au financement public du logement social.

a. L'applicabilité des règles européennes en matière d'aides d'Etat au logement social

« Le Parlement européen (...) souligne qu'en ce qui concerne les SSIG le principe de subsidiarité doit prévaloir sur les règles du marché unique ; 9. souligne que fondamentalement la décision concernant l'organisation, le financement et la prestation de services sociaux d'intérêt général (SSIG) doit appartenir aux États membres et aux autorités locales ; respecte et soutient ce principe et invite les institutions européennes à se rallier à cette position ; »⁸⁰⁷.

⁸⁰⁵ Dupuit J., Concurrence et service public, L'Harmattan 2003, p. 62.

⁸⁰⁶ Article L. 421-5 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁰⁷ Parlement européen, 5 juill. 2011, résolution n°2009/2222 (INI).

En droit européen la finalité sociale d'une activité ou d'une aide d'Etat ne la fait pas échapper aux règles européennes, dès lors qu'est en jeu une activité économique⁸⁰⁸. Malgré l'élan en matière de « SSIG » donné par le traité de Lisbonne, en mettant en scène une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein-emploi et au progrès social, la création d'un système de conciliation entre des services à vocation sociale et le marché relève encore du domaine des aspirations.

Les spécificités des « SSIG », tel que le logement social, et la prise en considération des objectifs d'intérêt général par les traités européens⁸⁰⁹ opposent toutefois des résistances et suscitent des problèmes de cohérence qui ne sont que partiellement levés par la prise en considération de leurs particularités au stade de l'application des règles de concurrence⁸¹⁰.

Concernant le régime des aides d'Etat en matière de service d'intérêt général un certain nombre de critères ont été dégagés par la CJUE dans sa jurisprudence dite *Altmark*⁸¹¹ et par la décision de la Commission du 28 novembre 2005⁸¹², portant sur certaines catégories d'aides d'Etat. Ces deux décisions énoncent les conditions en vertu desquelles des subventions publiques doivent être considérées comme compatibles avec le marché commun et exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 88 § 3, du traité. Parmi les catégories d'aides visées, figure celle liée à des compensations de service public octroyées aux hôpitaux et aux entreprises de logement social qui exercent des activités qualifiées de services d'intérêt économique général par l'Etat membre concerné.

⁸⁰⁸ CJUE, 2 juill. 1974, n°C-173/73.

⁸⁰⁹ Article 86 § 2 du traité sur l'Union européenne : « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. »

⁸¹⁰ Driguez L., Rodrigues S., Services sociaux d'intérêt général et droit communautaire, Entre spécificité et banalisation, AJDA 2008, n°4, p. 191.

⁸¹¹ CJUE, 24 juill. 2003, n°C-280/00.

⁸¹² Commission européenne, 28 nov. 2005, n°2005/842/CE.

Plus précisément, les conditions très restrictives de l'arrêt Altmark⁸¹³ ne permettent pas de décider la qualification ou non d'aide d'État pour une compensation donnée de service public. L'obligation d'appel d'offre et les critères de « *bénéfice raisonnable* » et d'« *entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée* » sont en particulier assez difficiles à appliquer dans le cadre des aides à la mise en place d'un service public, tel que le logement social. Pour répondre à cette difficulté, la Commission a ainsi adopté en 2005 un ensemble de trois textes, dits « paquet Monti-Kroes »⁸¹⁴, qui encadrent le régime des aides d'État en distinguant trois catégories de compensations de service public :

- Celles qui respectent les quatre conditions de l'arrêt dit « Altmark » précitée, ne constituant pas des aides d'État, même si l'entreprise qui en a bénéficié doit tenir des comptes séparés pour ses activités réalisées dans le cadre d'une mission de service public qui lui a été conférée et ses autres activités placées dans le cadre concurrentiel, sur la base de la directive dite « transparence » ;

⁸¹³ « *Premièrement l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public, et ces obligations doivent être clairement définies. Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels la compensation est calculée doivent être préalablement établis d'une façon objective et transparente. Troisièmement, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour ouvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes qui y sont relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable. Enfin, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant la sélection du candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus* ».

⁸¹⁴ Trois textes communautaires du 28 nov. 2005, dits « paquet Monti-Kroes » : 1. La décision de la Commission n°2005/842/CE du 28 nov. 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensation de services publics octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général. 2. L'encadrement communautaire n°2005/C 297/04 du 28 nov. 2005 des aides d'Etat sous forme de compensation de service public. 3. La directive n°2005/81/CE du 28 nov. 2005 modifiant la directive n°80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises.

- Celles qui constituent des aides d'État mais sont présumées compatibles avec le marché commun, sur la base de l'article 86§2 du traité. Il s'agit en particulier des compensations de moins de 30 millions d'euros octroyées à une entreprise dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 100 millions d'euros. Certains secteurs, comme les hôpitaux et les entreprises de logement social sont également exclus du champ des aides soumises à notification préalable indépendamment de tout seuil ;
- Celles qui constituent des aides d'État en raison de l'importance du montant ou de l'étendue de l'entreprise, et restent soumises à l'obligation de notification préalable à la Commission européenne, qui peut décider de les accepter ou de les interdire.

Le logement social en tant que « SSIG » se situe dans le champ des réglementations relatives aux aides d'Etat bénéficiant des dérogations spécifiques prévues à l'article 86 § 2, inscrites à l'article 87 § 3 du traité. Le logement social bénéficie ainsi d'un régime bienveillant de la part de la Commission européenne, qui a exempté de notification les aides sous forme de compensation au logement social, quel que soit leur montant au motif que les entreprises de logement social « *procurent un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché* »⁸¹⁵. La Commission européenne considère également que la promotion du logement social constitue un élément légitime de la politique publique⁸¹⁶ et que la construction de résidences spéciales pour les personnes âgées constitue un objectif d'équité sociale en cas de défaillance du marché⁸¹⁷.

Cela se confirme par le positionnement de la Commission en 2006⁸¹⁸, en cas de qualification du logement social de service d'intérêt général par un Etat-membre, ce dernier doit le définir en référence à :

⁸¹⁵ Commission européenne, 28 nov. 2005, 2005/842/CE.

⁸¹⁶ Commission européenne, 30 juin 2004, n°89/2004 et 7 déc. 2005 n°395/2005.

⁸¹⁷ Commission européenne, 7 mars 2007, n°798/06.

⁸¹⁸ Commission européenne, 26 avr. 2006, COM (2006) 177.

- une mission particulière d'intérêt général dont doivent être chargées les entreprises de logement social au moyen d'un acte officiel ;
- des obligations spécifiques de service public découlant de cette mission particulière d'intérêt général ;
- une séparation claire entre les activités de service d'intérêt général et les autres activités commerciales éventuelles.

D'ailleurs, dans sa communication sur les services d'intérêt général en 2007, la Commission souligne que « (...) *les compensations pour les services qui remplissent ces conditions sont entièrement exemptées de notification, tant que leur montant est inférieur à 30 millions d'euros par année, ou même sans aucune application de limites dans le domaine du logement social et des hôpitaux* ». Tout en soulignant la prérogative des Etats membres relative à la définition des « SIEG », le TPICE, dans sa décision dite « Bupa »⁸¹⁹ de 2008, la Commission précise que l'imposition d'obligations « SIEG » à tous les opérateurs du marché d'assurance privée est tout à fait possible. Il suffit qu'un acte de puissance publique porte création et définition d'une mission particulière et la soumette à l'obligation de fournir le service à tout utilisateur qui en fait la demande.

En tout état de cause, le logement social n'est pas entièrement soumis aux règles du marché libre et implique une certaine marge de manœuvre aux Etats en termes d'organisation. A ce sujet, les fournisseurs de « SIEG » doivent respecter les règles édictées par le traité UE et le droit dérivé de l'Union, lorsque celles-ci sont applicables, ainsi qu'agir conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il s'agit d'une responsabilité partagée qui trouve son expression dans le Protocole sur les services d'intérêt général à annexer au Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007. A ce sujet, le Protocole 9 annexé au Traité de Lisbonne va plus loin, précisant que les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 16 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment « *le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des*

⁸¹⁹ TPICE, 12 fév. 2008, n°T-289/03.

autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs». Le principe de subsidiarité est donc appelé à commander que les autorités les plus proches des citoyens déterminent leurs besoins en termes de service public. A titre d'exemple les organismes HLM sont exemptés de l'application des règles du traité uniquement lorsque cette exemption est strictement nécessaire pour leur permettre de remplir une mission d'intérêt général.

Enfin, le logement social peut profiter de financements européens grâce à son éligibilité aux fonds structurels européens au même titre que les États membres⁸²⁰. Ce financement est possible dans le cadre d'une stratégie de soutien proposée par la Commission européenne aux services d'intérêt général dans l'ensemble de l'UE, avec l'appui financier des fonds structurels et programmes communautaires appropriés. Dans ce contexte, la Commission européenne favorise, dans certains cas, le droit interne des membres de l'Union européenne alors qu'elle choisit dans d'autres cas de mettre au premier plan les exigences de la concurrence fixées par le droit communautaire.

b. L'encadrement des droits exclusifs en droit européen en matière de logement social

De manière générale, la Commission européenne est d'avis que l'expérience acquise au niveau national ou local montre que les marchés qui sont ouverts à la concurrence contribuent à améliorer l'efficacité, le caractère abordable et le choix des services offerts. En même temps, des dispositions spécifiques peuvent être maintenues afin d'assurer qu'un équilibre soit trouvé, tels que l'octroi de droits exclusifs ou spéciaux pour certains services. La CJUE accepte l'octroi de ces derniers, de même que les

⁸²⁰ Bourekhoum O., *Le droit au logement en France et en Italie*, thèse soutenue en 2012 à Université de Toulon, p. 152.

mesures destinées à réguler les marchés (telles que l'exigence d'autorisations), dès lors qu'elles sont justifiées par des objectifs d'intérêt public et proportionnées aux buts poursuivis⁸²¹. Les droits spéciaux ou exclusifs, pouvant être accordés à des entreprises⁸²² ne doivent toutefois abuser de la position dominante qui en résulte, par exemple en n'étant manifestement pas en mesure de satisfaire la demande⁸²³.

La Commission européenne fait preuve d'un positionnement strict en termes de droits spéciaux. En effet, elle souligne que ces droits spéciaux de diffusion se heurtent à l'article 86 § 1 du Traité de Rome et sont dotés d'un effet restrictif sur le déroulement dans la concurrence dans le secteur bancaire. De plus, ils sont rattachables à des missions d'intérêt général, sans toutefois être strictement indispensables à l'accomplissement de ces missions et sans bénéficier du régime dérogatoire prévu par l'article 86 § 2 du traité de Rome. La Commission peut donc utiliser d'office ses « pouvoirs spéciaux » à l'égard des Etats membres⁸²⁴.

En matière de logement, la Commission européenne a enjoint à la France de mettre fin aux droits spéciaux et exclusifs de distribution des comptes d'épargne dits Livrets A et Bleu, participant au financement du logement social. En effet, le livret A était traditionnellement associé à l'accomplissement en France des missions d'intérêt général du logement social et de l'accessibilité aux services bancaires, ce qui rendait nécessairement délicate l'organisation de sa distribution banalisée. Cette position occupée par le livret A sur ce marché s'explique par une pluralité de facteurs tenant à sa structure.

Les droits exclusifs relatifs à la distribution du Livret A ont été appréciés en droit européen comme « *non nécessaires au financement du logement social et à l'accessibilité aux services bancaires de base* »⁸²⁵. Et cela, en dépit du fait qu'en droit

⁸²¹ CJUE, 19 mai 1993, n°C-320/91 et 27 avr. 1994, n°C-393/92.

⁸²² Article. 86 § 1 Traité CE.

⁸²³ CJUE, 12 sept. 2000, n°C-180/98 à C-184/98.

⁸²⁴ Belorgey J.-M., Gervasoni S., Lambert C., Actualité du droit communautaire, AJDA 2005, n°30, p. 1108.

⁸²⁵ Communiqué de presse IP/07/641.

européen les aides à caractère social bénéficient d'une dérogation obligatoire lorsqu'elles sont « *octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits* »⁸²⁶.

Plus précisément, la Commission a constaté en premier lieu que les droits spéciaux sur la diffusion du livret A ont un effet restrictif sur le déroulement de la concurrence dans le secteur bancaire, s'agissant d'un livret qui obtient une place supérieure par rapport aux livrets produits par les autres banques. De plus, selon la Commission, cette sorte de suprématie commerciale ainsi exercée peut ruiner tout espoir d'expansion sur le marché de l'épargne liquide des ménages et ainsi décourager les entreprises de s'y établir. La tendance à la mono-détention des produits d'épargne administrée, la faiblesse habituelle de la mobilité bancaire, la défiscalisation du Livret A, la hauteur du plafond de dépôt, son universalité et l'antériorité de sa commercialisation semblent ainsi, selon la Commission, être autant de freins au développement commercial des produits rivaux. Dans un tel contexte, les droits spéciaux sur la diffusion du livret A empêcheraient les concurrents de la Banque postale et des caisses d'épargne d'acquérir des dépôts et une clientèle dans les mêmes conditions et de commercialiser leurs autres produits financiers dans des conditions privilégiées.

Il ressort de la présente décision que la Commission relègue la question de la subvention du logement social au deuxième plan, ne s'y référant qu'à la fin de cette argumentation. Elle estime moindre l'impact qu'une telle réforme des droits spéciaux relatifs à la distribution du Livret A pourrait avoir sur le logement social et que ces droits ne sont pas indispensables à l'accomplissement de la mission d'intérêt général de logement social. En outre, la Commission soutient que l'ouverture du Livret A au marché ne signifie pas que sa mission de financement du logement social sera abolie. Elle explique que la banalisation du livret A amènerait les banques à réorienter l'épargne collectée sur le livret A vers d'autres placements plus avantageux, ce qui aboutirait au tarissement de l'encours centralisé auprès de la Caisse des dépôts et

⁸²⁶ Art. 87 § 2 du traité CE.

consignations, sans amoindrir les capacités financières de la Caisse des dépôts pour soutenir le logement social.

En somme, le logement social répond en France à un dysfonctionnement structurel du marché du logement et à son incapacité à assurer un équilibre entre l'offre et la demande de logements à un niveau de prix et de qualité acceptable socialement. Les raisons en sont multiples et tiennent à une faible élasticité de l'offre de logements face à une évolution rapide de la demande et à sa concentration géographique.

Qu'il soit qualifié de service public ou de service d'intérêt général, le logement social fait face à de nombreuses controverses juridiques sur le plan français et européen en raison de son caractère particulièrement lucratif.

La mission du logement social de garantir l'effectivité du droit au logement est ainsi incontestable en théorie et en pratique. Pour cela, son encadrement juridique et sa mise en place effective émerge et nécessite une intervention constante de la part des pouvoirs publics, afin d'assurer cette mission d'intérêt général face aux forces du marché. Cela se traduit par la mise en place d'un régime particulièrement stricte concernant l'identification du logement social et des attributions des logements sociaux.

Section II. Le régime spécifique du logement social

Le logement social en France présente des spécificités concernant son identification (1) ainsi que ses modalités d'accès (2). Ces derniers sont toutefois importants à préciser, afin que la mission de service public du logement social puisse être accomplie en faveur de la garantie de l'effectivité du droit au logement et au profit des bénéficiaires de ce droit.

L'intérêt du développement d'un régime juridique solide s'accroît face aux spécificités de la procédure d'attribution des logements sociaux et l'ampleur du parc dit « social », composé par des logements sociaux qui s'élève à environ 5 millions de logements en 2019.

S'y ajoute la restructuration du modèle économique du logement social par la loi dite « ELAN »⁸²⁷, favorisant l'auto-financement des organismes HLM par le biais de l'augmentation du nombre de ventes de logements sociaux et leur organisation sur la base de structures concentrées. Plus précisément, afin de faciliter la vente de logements sociaux et d'atteindre l'objectif de cession annuelle de 1 % du parc social, la loi dite « ELAN » a autorisé la création de sociétés de vente d'HLM chargées d'acquérir des logements auprès des bailleurs sociaux en vue de les revendre⁸²⁸. Cette réforme législative comporte le risque de la privatisation progressive du service public et de « financiarisation du logement »⁸²⁹, au détriment de l'effectivité du droit au logement.

1. L'identification du logement social en droit français

Le logement social en France est un service public ancré dans l'évolution économique et sociale depuis plus d'un siècle. Une première tentative de construction de logements à vocation sociale, dans l'objectif de résorber le logement insalubre et de répondre aux besoins d'une urbanisation massive, a été réalisée par le biais de deux lois votées à l'aube du XIX^{ème} siècle. Il s'agit d'abord de la loi dite « Siegfried » du 30 novembre 1894⁸³⁰ qui créait les Habitations à bon marché (HBM), confiées à des sociétés privées approuvées. Grâce à cette loi certains établissements publics pouvaient accorder des prêts aux sociétés « HBM », afin qu'elles puissent développer leur activité. Par la suite, la loi dite « Strauss » du 12 avril 1906 incitait les communes et les départements à soutenir également les sociétés « HBM » par des prêts, la cession de terrains à des conditions avantageuses et d'autres outils qui sont à leur disposition.

⁸²⁷ Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁸²⁸ Art. L. 422-4 et L. 445-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁸²⁹ ONU, Conseil des droits de l'homme, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, 18 janv. 2017.

⁸³⁰ Loi du 30 nov. 1894 relative aux habitations à bon marché.

Ces efforts étant plutôt limités face aux problèmes de logement, le législateur est intervenu de nouveau en 1912 avec la loi dite « Bonnevey »⁸³¹ visant à instaurer un véritable service public du logement social, grâce à l'autorisation de la création des offices d'habitation à bon marché (HBM) pouvant bénéficier de prêts de l'État à bas taux. Ces établissements publics autonomes permettent aux communes et dans une moindre mesure aux départements de construire et d'aménager des immeubles, de créer des cités-jardins et d'assainir des immeubles anciens.

Après la première guerre mondiale le retard pris dans la construction, les destructions et l'afflux de populations provinciales et étrangères ont rendu le parc inadapté, insuffisant, insalubre pour accueillir les populations. Les réponses données à ces situations sont de deux ordres : l'une, d'initiative privée et non structurée, les lotissements et l'autre, d'initiative publique, les cité-jardin et les « HBM »⁸³². De nombreuses mesures ont été prises ayant pour but d'encourager la construction et la réhabilitation des logements. En effet, une construction forte de logement a été réalisée entre 1920 et 1930 surtout en Ile de France, soutenue par une loi dite « Loucheur » de 1928⁸³³ qui a prévu, dans le cadre des actions des offices de « HBM », la construction de 200 000 logements « HBM » et 60 000 logements à loyer moyen en 5 ans avec l'aide financière de l'État.

La France au lendemain de la Seconde Guerre mondiale a massivement investi dans le logement social, tant pour assurer la reconstruction que pour faire face à l'exode rural et gérer le mouvement d'urbanisation massive qui caractérisait les Trente glorieuses. Dans le cadre de la reconstruction du pays, une loi de 1949 a transformé les « HBM » en « HLM »⁸³⁴ (habitations à loyer modéré), devenus par la suite l'outil principal de l'État pour lutter contre la crise du logement de l'après-guerre, au moyen notamment des grands ensembles et des zones à urbaniser en priorité. Les offices « HBM », devenus des offices « HLM », demeurent qualifiés d'établissements publics

⁸³¹ Loi du 23 déc. 1912 qui crée les Offices publics d'habitations à bon marché.

⁸³² Habitations à bon marché.

⁸³³ Loi du 13 juill. 1928 établissant un programme de construction d'habitations à bon marché et de logements en vue de remédier à la crise de l'habitation.

⁸³⁴ Habitations à loyer modéré.

locaux rattachés aux collectivités territoriales, à savoir la commune puis, également, le département⁸³⁵.

Plus précisément quatre catégories d'organismes « HLM » ont été créées, existant jusqu'aujourd'hui : les Offices publics de l'habitat, les Entreprises sociales pour l'habitat, les Sociétés coopératives d' « HLM », les Sociétés anonymes de crédit immobilier. La diversité d'organismes « HLM » renforce l'intérêt de l'investissement des capitaux privés et impulse la construction de logements, limitant le rôle des collectivités aux Offices publics de l'habitat. Il s'agit d'une évolution étroitement liée au besoin de faire face à la croissance démographique et à la création des centres urbains, dans le contexte de la révolution industrielle ayant engendré la concentration des travailleurs autour des zones d'activité économique.

Face à cette longue et complexe évolution juridique du concept du logement social, sa définition s'avère très difficile. Nous pouvons ainsi rencontrer plusieurs approches différentes de la notion du logement social, comme celle étroitement liée à un organisme bailleur, celle en fonction de l'accord des aides de la part de l'Etat ou encore celle basée sur le critère d'accessibilité d'un logement aux ménages à faibles ressources, telle qu'elle est exprimée en droit français par l'article L. 411 du code de la construction et de l'habitation⁸³⁶.

Ces approches semblent incomplètes pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce qu'elles cantonnent le logement social aux organismes « HLM », alors qu'il existe des agences immobilières à vocation sociale⁸³⁷ et des logements privés financés afin d'assurer une mission sociale. Pour ce qui est de ces derniers, les cinq principaux dispositifs par ordre d'importance sont :

- l'investissement locatif (dit aussi « Pinel » depuis) ;
- les logements conventionnés par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ;

⁸³⁵ Loi n°50-854 du 21 juill. 1950.

⁸³⁶ Le « logement destiné à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds ».

⁸³⁷ Régies par la loi n°70-9 du 2 janv. 1970.

- les logements locatifs intermédiaires lancés en 2014 et destinés aux zones tendues ;
- les logements en intermédiation locative (Louez Solidaire à Paris, Solibail dans le reste de la région) afin de mobiliser les logements vacants ;
- le bail à réhabilitation institué par la loi Besson de 1990, visant à mettre en œuvre le droit au logement.

Ensuite parce que le logement social risque d'être réduit à la question complexe portant sur les aides de l'Etat, sans prendre en compte les autres paramètres le définissant, notamment son organisation et sa vocation sociale. Enfin, indépendamment des évolutions socio-économiques, le logement social n'est nullement réservé aux personnes à faibles ressources, son but étant beaucoup plus large et variable. En effet, le logement social a joué un rôle important dans le cadre de la résorption du logement insalubre et a été la solution par excellence de logement des travailleurs pendant la Révolution industrielle.

En droit européen le logement social inclut tout logement dont les conditions d'obtention et d'occupation sont soumises à des obligations spécifiques afin de permettre aux personnes éprouvant des difficultés à se loger aux conditions prévalant sur le marché, d'accéder et de se maintenir dans un logement décent et abordable. Il s'agit d'une approche matérielle faisant du logement social une réponse permanente des autorités publiques à une défaillance structurelle du marché du logement. De manière plus précise la décision de la Commission européenne de 2005 relative aux aides d'Etat définit le logement social comme le « *logement destiné aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables qui pour des raisons de solvabilité ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions de marché* »⁸³⁸, et la communication SSIG en 2006⁸³⁹ comme le « *logement destiné aux personnes défavorisées ou aux groupes moins avantagés* »⁸⁴⁰.

⁸³⁸ Commission européenne, 28 nov. 2005, n°2005/842/CE.

⁸³⁹ Commission européenne, 26 avr. 2006, COM (2006) 177.

⁸⁴⁰ Référence

De manière générale, en faisant abstraction de sa dimension strictement matérielle, le logement social ne peut être défini que dans sa complexité et sa polyvalence comme tout logement qui n'est pas laissé entièrement aux règles du marché libre⁸⁴¹. Cette approche du logement social n'est point technique ni exhaustive, mais permet de délimiter son périmètre sur un axe de régulation du marché du logement au profit du droit au logement.

Cependant cette approche généraliste du logement social semble progressivement céder sa place à une approche plus pragmatique, liée aux critères et moyens d'y accéder. Cela change totalement la perception de ce service public et ses missions, en le cantonnant aux besoins d'apporter des réponses à la précarité croissante, voire les situations urgentes, et cela dans un contexte de privatisation et de baisse des aides publiques. Par conséquent des mutations de fond et de forme sont progressivement opérées en matière de logement social, en faveur de sa mission très sociale mais au détriment de l'effectivité du droit au logement d'un point de vue global.

2. L'attribution des logements sociaux

Dans un objectif de garantir l'effectivité du droit au logement par le biais du service public du logement social, les attributions des logements sociaux ne sont pas exclusivement gérées par les bailleurs sociaux eux-mêmes, notamment en ce qui concerne la désignation des candidats à un logement.

En effet, la « spécialisation » du droit au logement au profit des personnes défavorisées a abouti à la mise en place de quotas de réservation pesant sur les bailleurs sociaux, qui sont tenus de réserver une partie de leur parc au profit de ces derniers. Ces obligations légales sont destinées à remplir l'obligation des pouvoirs publics en tant que garants ou de débiteurs du droit au logement.

⁸⁴¹ Romdhane H., Droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université Panthéon-Assas-Paris II, p. 186.

En tout état de cause, l'attribution effective des logements sociaux est réalisée par un organe spécifiquement dédié à cette fonction (a) et est juridiquement encadrée de manière très stricte (b).

a. Les multiples instances décisives de l'attribution des logements sociaux

Pour ce qui est précisément de la gestion des attributions des logements locatifs sociaux, deux acteurs jouent un rôle central : les réservataires et les commissions d'attribution. En effet, les attributions ne relèvent pas uniquement de la volonté des bailleurs sociaux mais également des réservataires, à savoir les personnes qui gèrent les attributions d'un certain nombre de logements sociaux afin qu'elles soient destinées à des personnes ayant des caractéristiques spécifiques, souvent précisées par voie règlementaire⁸⁴². Il s'agit, en principe, du préfet, du maire, du président d'un « EPCI » et d'Action logement, pouvant orienter les attributions d'un quota des logements sociaux, gérés en stock ou en flux selon les cas de figure, en contrepartie des aides accordées aux bailleurs sociaux. Il convient, toutefois, de souligner que les commissions d'attribution, existant au sein de chaque bailleur social, détiennent le dernier mot concernant une attribution précise.

Par la suite, l'accès au logement social passe obligatoirement par une procédure spécifique d'attribution strictement réglementée, concernant l'étape de sélection des demandeurs à reloger mais aussi les étapes précédentes, à savoir la gestion de la demande d'un logement social ainsi que l'instruction des dossiers.

La procédure d'attribution d'un logement social relève de la compétence exclusive des commissions d'attribution⁸⁴³, créées au niveau local au sein des organismes

⁸⁴² Article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁴³ CAA de Nîmes, 8 févr. 2011, n°10/03675.

bailleurs⁸⁴⁴ et chargées d'étudier les dossiers de demande de logement social déposés au niveau national via un enregistrement unique⁸⁴⁵. Cet enregistrement national des demandes de logement social favorise l'égalité de traitement parmi les demandeurs de logement social.

Ainsi l'attribution des logements sociaux n'est pas réalisée par le bailleur au sens classique du terme, par exemple le propriétaire ou le gestionnaire d'un logement, mais par un organe collégial dont la composition et le fonctionnement sont juridiquement encadrés. Pour ce qui est de la composition des commissions d'attribution des logements sociaux, ses six membres sont désignés parmi par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de la société ou de l'organisme concerné et le maire de la commune où sont situés les logements à attribuer siège comme membre de droit⁸⁴⁶. Participent également à ces commissions, avec voix consultative, d'autres membres tels que les représentants des organismes d'insertion⁸⁴⁷, des établissements publics intercommunaux compétents en matière des plans locaux pour l'habitat et les maires des arrondissements de Paris, Marseille et Lyon où se situent les logements à attribuer. Enfin, le Préfet du département du siège du bailleur concerné est invité, peut assister aux réunions des Commissions et est informé de son ordre du jour et du procès-verbal de ses décisions⁸⁴⁸.

Concernant le fonctionnement des commissions d'attribution, les orientations applicables à l'attribution des logements sociaux et leur règlement intérieur sont définis par le conseil d'administration ou de surveillance de l'organisme bailleur. Cela donne une certaine marge de manœuvre aux organismes bailleurs, qui sont tout de même

⁸⁴⁴ Article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁴⁵ Article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁴⁶ Article L. 441-2 et R. 441-9 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁴⁷ Article L. 365-3 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁴⁸ Article R. 441-9 du code de la construction et de l'habitation.

tenus de rendre publiques les règles de leur fonctionnement et de respecter les dispositions législatives relatives à l'attribution des logements⁸⁴⁹.

Bien que les commissions d'attribution ne soient pas des personnes publiques mais plutôt des organes au sein des bailleurs sociaux, leur légitimité se renforce grâce à la participation des représentants des pouvoirs publics et des associations d'insertion. Cela permet d'un côté d'être en mesure d'examiner les dossiers de manière approfondie tout en respectant les particularités des contextes locaux et, de l'autre côté, d'assurer la transparence de la procédure d'attribution. En effet, la garantie du droit au logement, du droit à la vie privée et du principe d'égalité est au centre de l'activité des commissions d'attribution.

b. La procédure encadrée de l'attribution des logements sociaux

La procédure d'attribution des logements sociaux se déroule dans des conditions visant non seulement la garantie du droit au logement mais aussi la prévention des pratiques discriminatoires. Afin d'atteindre cet objectif, la sélection des candidats qui se présentent devant une commission d'attribution des logements sociaux doit être objective, la procédure d'attribution transparente et les refus d'attribution motivés⁸⁵⁰.

Les commissions attribuent nominativement chaque logement locatif après avoir examiné au moins trois dossiers de demande⁸⁵¹. Cette règle peut ne pas être appliquée dans les cas de ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable⁸⁵² (DALO) ou des personnes bénéficiant de la subvention spécifique en

⁸⁴⁹ Article R. 441-9 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁵⁰ Article R. 441-9 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁵¹ Article R. 441-3 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁵² Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

faveur du développement d'une offre de logements locatifs très sociaux⁸⁵³. Cependant, le décret encadrant le nombre de candidats ne précise pas les modalités selon lesquelles les commissions doivent procéder, ce qui peut créer des confusions au niveau local⁸⁵⁴. A titre d'exemple, certaines commissions d'attribution examinent uniquement les candidatures des personnes reconnues comme prioritaires au titre du « DALO », tandis que d'autres considèrent que cela constitue une rupture du principe d'égalité et choisissent d'examiner plusieurs candidatures. Ces pratiques divergentes entraînent un risque de différences de traitement des demandeurs selon les territoires.

Concrètement, l'attribution des logements sociaux se déroule en deux temps : la sélection des candidats qui sont présentés auprès de la commission d'attribution et la décision d'attribution. L'étape de sélection consiste en une recherche dans la base de données d'enregistrement national des demandes de logement social, réalisée par les bailleurs sociaux ou les réservataires des logements sociaux⁸⁵⁵. A défaut d'un cadre légal qui formalise cette sélection, le bailleur social dispose d'une certaine marge de manœuvre importante pour réaliser des recherches, des classements ou des tris selon des critères ou méthodes qui lui sont propres

A l'issue d'une réunion de la commission d'attribution, les candidats sont classés par ordre de priorité pour l'attribution du logement. Pour ce qui est des demandes rejetées, la commission a pour obligation d'informer les demandeurs par écrit, en spécifiant les motifs de refus⁸⁵⁶. La commission d'attribution peut également décider d'ajourner une

⁸⁵³ Article R. 331-25-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁵⁴ Article R. 331-25-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁵⁵ Article L. 441-1 et article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁵⁶ Article L. 441-2-2 du code de la construction et de l'habitation.

demande, en vue d'une attribution ultérieure⁸⁵⁷, sans obligation de motivation, en se laissant ainsi une marge de manœuvre importante⁸⁵⁸.

Pour ce qui est des motifs de refus d'une attribution, ils portent le plus souvent sur le non-respect des conditions règlementaires d'accès au logement social, à savoir le séjour régulier sur le territoire français, le respect d'un plafond de ressources fixé territorialement⁸⁵⁹ et la difficulté du ménage de vivre de manière autonome dans un logement⁸⁶⁰. Dans certains cas, les commissions d'attribution peuvent également motiver un refus d'attribution par le fait que le logement est situé dans des ensembles immobiliers accueillant déjà beaucoup de personnes fragiles. En effet, la loi réserve au critère de la mixité sociale une place importante dans le cadre des attributions des logements sociaux⁸⁶¹ et des accords collectifs intercommunaux ou départementaux⁸⁶², et le met en perspective avec la prise en compte du contexte territorial de logement et le principe d'égalité. Il s'agit, a priori, d'un critère qui donne la possibilité aux bailleurs sociaux de gérer leur parc de manière intelligible et de faire face à des configurations qui favorisent la marginalisation ou la ghettoïsation. Pour faire face au risque des discriminations à l'accès au logement social au motif de la mixité sociale, il est préconisé aux bailleurs sociaux d'assurer une transparence à ce sujet et de n'employer ce motif que dans les cas où la décision s'inscrit « dans une politique d'attribution

⁸⁵⁷ L'Union sociale pour l'Habitat, Refuser et ajourner une demande de logement, les collections d'Actualités Habitat 2009, Cahier n. 129.

⁸⁵⁸ L'Union sociale pour l'Habitat, Refuser et ajourner une demande de logement, les collections d'Actualités Habitat 2009, Cahier n. 129.

⁸⁵⁹ Article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁶⁰ Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁶¹ Article L. 441 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁶² Article L. 441-1-1 et article L. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation.

formalisée, équitable et explicitée auprès des demandeurs et des partenaires locaux »⁸⁶³.

Concernant spécifiquement le choix du candidat à reloger, le code de la construction et de l'habitation prévoit que « *la commission exerce sa mission d'attribution des logements locatifs dans le respect des objectifs fixés à l'article L. 441 et des priorités définies aux premier à dixième alinéas de l'article L. 441-1 en faveur des personnes défavorisées et de celles qui rencontrent des difficultés de logement* »⁸⁶⁴.

Cette mission de la commission d'attribution d'identifier et de sélectionner le « meilleur » candidat à reloger s'avère très compliquée, en raison de la multiplication des critères⁸⁶⁵ et dispositifs de priorité⁸⁶⁶ pour accéder au logement social, notamment dans le contexte actuel de pénurie de logement et de fragilisation des ménages demandeurs de logement social. Le problème qui se pose est que, d'un côté, ces critères peuvent varier ou coïncider selon les différents dispositifs et, de l'autre côté, il n'existe pas de hiérarchie de critères ou de dispositifs, afin de pouvoir régler les cas de « cumul » ou de « concurrence ». Il existe ainsi des cas dans lesquels des demandeurs de logement social présentent les mêmes critères de fragilité (ou équivalents) mais relèvent de différents dispositifs fixant leur caractère prioritaire ou encore des demandeurs qui relèvent du même dispositif mais sur la base d'un critère de fragilité différent. Dans ces cas de figure la position de la commission d'attribution est très délicate et l'objectivité de sa décision compromise. Cette difficulté s'est accentuée depuis l'institution de l'opposabilité du droit au logement en 2007⁸⁶⁷, qui a créé une obligation de résultat pesant sur l'Etat quant au relogement des personnes entrant dans le champ d'application de cette loi. L'obligation de l'Etat de reloger les

⁸⁶³ L'Union sociale pour l'Habitat, Refuser et ajourner une demande de logement, les collections d'Actualités Habitat 2009, Cahier n. 129.

⁸⁶⁴ Article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁶⁵ Article L. 441-1 du code de construction et de l'habitation.

⁸⁶⁶ Notamment les PDALHPD, les ACD/ACI, le droit au logement opposable etc.

⁸⁶⁷ Loi 2007-290 du 5 mars 2007.

personnes prioritaires au titre du « DALO », combinée au fait que leur relogement est en principe assuré dans le parc social, a eu un impact important sur la procédure d'attribution des logements sociaux.

Dans un but d'objectiver les attributions des logements sociaux, un système de cotation a été mis en place depuis plusieurs années en Isère, en Ille-et-Vilaine, et plus récemment à Paris, désormais rendu obligatoire pour les « EPCI » tenus à se doter d'un programme local de l'habitat (PLH) ainsi que pour Paris⁸⁶⁸. Il s'agit d'une méthode objectivée pour évaluer la précarité de logement d'une personne, que les commissions d'attribution, doivent prendre en compte dans le cadre de la procédure d'attribution des logements sociaux. Plus précisément, il s'agit d'une priorisation des demandeurs par l'attribution de points, sur la base d'une grille commune de cotation établie localement sur la base des diagnostics locaux très élaborés et de l'investissement des acteurs du logement. L'intérêt de la mise en place d'une grille commune repose sur l'établissement d'une hiérarchisation des demandeurs pour accéder au logement social selon des critères objectifs, en principe l'ancienneté d'une demande de logement social, le statut d'occupation et les revenus des demandeurs. Les systèmes de cotation assurent l'égalité de traitement parmi les demandeurs de logement social, en objectivant les critères de leur priorité. La possibilité de prendre en compte les spécificités territoriales est tout de même envisageable dans le cadre des Plan partenariaux de gestion de la demande (PPGD)⁸⁶⁹, les instances au niveau des EPCI qui sont chargés de préciser le principe et les modalités de la cotation, notamment les critères choisis et leur pondération.

Après de longues périodes d'expérimentation, cette méthode d'objectivation a déjà porté ses fruits, grâce à l'implication des acteurs locaux dans le cadre d'un partenariat solide et grâce à un effort de traitement personnalisé des dossiers des demandeurs. De plus, dans l'objectif de rendre les demandeurs de logement social acteurs de leur recherche de logement, et de lutter contre le sentiment qu'un logement social leur est imposé, la mairie de Paris a créé un site internet où sont postées les annonces des

⁸⁶⁸ Article 111 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018 ; décret n°2019-1378 du 17 déc. 2019.

⁸⁶⁹ Article L. 441-1 al. 20 du code de la construction et de l'habitation.

logements sociaux disponibles dans la commune. Il s'agit du site « locannonces », qui croit progressivement en popularité et semble avoir des effets positifs.

Cependant, la mise en place de ce système au niveau de la ville de Paris soulève des interrogations du fait de l'inadéquation entre offre et demande de logements sociaux, mais également de l'absence d'une jurisprudence susceptible d'apporter des éclairages sur cette pratique. De plus, le problème de l'inadéquation entre offre et demande de logements sociaux reste d'actualité et fragilise le système de cotation.

Enfin, d'autres initiatives, règlementaires ou non, ont été mis en place afin de rationaliser les attributions des logements sociaux et de faciliter l'accès non seulement des personnes défavorisées mais aussi à tous les « ayant droit ». Certains bailleurs ont mis en place une bourse d'échange, destinée à permettre aux locataires de leur parc de trouver un nouveau logement qui serait plus adapté à leur situation personnelle et financière.

A titre d'exemple, depuis octobre 2018 une plate-forme d'échange de logements sociaux à destination des locataires⁸⁷⁰ a été mise en place à Paris et, quelques mois après, élargie à l'échelle d'Ile-de-France. Cette bourse d'échange constitue le fruit d'un besoin qui a été observé depuis longtemps dans le parc social parisien, celui de pouvoir profiter d'une mutation de logement en fonction de l'évolution familiale et financière des locataires, et concerne potentiellement 224.000 logements. En effet, l'inadéquation entre l'offre et la demande de logements sociaux à Paris a abouti à une sorte de « stagnation » des locataires du parc social pendant des périodes très longues et à un taux de rotation particulièrement faible. La mise en place de cet outil est révélatrice du problème de mobilité résidentielle présente dans des agglomérations telles que Paris et démontre le problème de gestion du parc social par les bailleurs ainsi que celui de l'absence d'une offre de logement en mesure de satisfaire les besoins de logement existants. Par conséquent, des outils alternatifs sont développés faisant des occupants des acteurs de leur droit au logement pour faire face aux freins à la mise en œuvre du droit au logement.

⁸⁷⁰ <https://www.echangerhabiter.fr/>

D'autre part, une expérimentation a été récemment mise en place à Rennes consistant à prévoir un prix unique pour accéder au logement social, en palliant les différences de ressources avec les aides publiques. Cette mesure donne la possibilité à une large palette de demandeurs de logement social de pouvoir avoir accès à un maximum de logements, le prix n'étant plus un critère déterminant de leur caractère adapté. Les attributions des logements sociaux obtiennent ainsi un caractère plus qualitatif et universel, tout en respectant le principe de mixité sociale⁸⁷¹. Enfin, une mesure très intéressante a été introduite par l'article 88 de la loi « ELAN »⁸⁷² et mise en application par l'ordonnance du 15 mai 2019⁸⁷³. Cette dernière prévoit, pour une durée de cinq ans, la possibilité pour les bailleurs sociaux volontaires de, mettre en œuvre à titre expérimental une politique des loyers HLM dérogatoire, en faveur des ménages très modestes, modulant leurs loyers pour mieux prendre en compte leur capacité financière et ainsi faciliter leur accès au parc social.

Conclusion du chapitre

Le logement social joue un rôle central en matière de garantie d'effectivité du droit au logement. Il s'agit, en effet, d'un service public qui remplit une mission d'intérêt général, en donnant la possibilité à une partie de la population de se procurer un logement décent et accessible. Le logement social est ainsi soumis à un cadre juridique strict en droit français qui profite d'une dérogation des règles de concurrence du droit européen, notamment en matière d'aides d'Etat et de droits exclusifs.

Le rôle du logement social en tant que régulateur du marché du logement se combine à son obligation de garantir le droit au logement au profit des personnes défavorisées. Si cette mission restreint progressivement le champ de mise en œuvre du droit au logement, elle s'avère incontournable face aux évolutions socio-économiques et

⁸⁷¹ Articles L. 302-8 et R. 441-3 du code de la construction de l'habitation.

⁸⁷² Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁸⁷³ Ordonnance n°2019-453 du 15 mai 2019.

géographiques ainsi que juridiques tendant à limiter le champ de bénéficiaires du droit au logement aux seules personnes défavorisées. Ce phénomène se traduit par un encadrement très strict des attributions des logements sociaux, nécessaire pour répondre aux objectifs légaux de logement des personnes défavorisées mais posant parfois des freins à la gestion du parc social de la part des bailleurs sans pour autant traiter de manière globale ou pérenne le problème global d'accès à tous à un logement décent.

Le développement d'un point de vue quantitatif et qualitatif du service public du logement social semble ainsi émerger, afin d'assurer le logement des personnes défavorisées et de lui redonner une vocation universelle. Cependant, cette nécessité semble rencontrer des obstacles, le logement social étant constamment remis à l'épreuve du droit de concurrence, notamment face à une tendance de sa privatisation, désormais promue par la loi dite « ELAN »⁸⁷⁴.

⁸⁷⁴ Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

Chapitre 3/ Le renforcement de l'effectivité du droit au logement à travers les exigences relevant de l'ordre public

« Depuis le début du XX^e siècle, le bloc de l'ordre public n'a cessé de se développer en matière sociale, qu'il s'agisse à proprement parler du droit du travail (...) ou des secteurs voisins dans lesquels on pourrait comprendre, au moins en partie, le logement »⁸⁷⁵

Une étude approfondie de la mise en œuvre du droit au logement révèle que ce dernier est doté d'un ensemble des règles de droit public qui engagent la responsabilité des pouvoirs publics en matière de sa garantie, ce qui découle de son caractère de droit fondamental. La fundamentalité du droit au logement se traduit ainsi par l'engagement de la responsabilité des autorités administratives au niveau local de protéger toute personne contre les atteintes à son intégrité physique ou morale en raison de ses conditions de logement ou de sa privation. Ces atteintes sont liées en droit positif à des atteintes à l'ordre public qui justifient l'abstention ou la mobilisation des polices administratives adéquates en fonction des cas de figure.

En effet, des atteintes à l'ordre public peuvent avoir lieu en raison d'une violation du droit au logement, notamment dans des expulsions locatives aboutissant à la privation d'un abri de personnes considérés comme vulnérables de telle manière que la sauvegarde de leur dignité peut être compromise (section I).

De plus, la garantie d'un droit à un logement décent s'est traduit en droit français par un ensemble des règles juridiques destinées à garantir l'habitation d'un logement dans des conditions conformes à la dignité humaine. L'effectivité du droit au logement a été

⁸⁷⁵ Lemoulant J.-J., Piette G. Hauser J., *Ordre public et bonnes mœurs*, Répertoire de droit civil, Dalloz 2019, par. 90.

ainsi renforcée par le biais de la sauvegarde de l'ordre public contre des atteintes liées à l'occupation d'un logement, notamment concernant la salubrité et la sécurité publique, mais aussi la dignité humaine (section II).

Section I. Les atteintes à l'ordre public en raison d'une expulsion locative

Le législateur français, dans l'objectif d'empêcher les entraves à l'ordre public résultant des expulsions locatives, a formellement interdit les expulsions effectives dans des circonstances particulières et objectives, ne dépendant pas des rapports locatifs. En effet, la prise en considération des conséquences graves que les conditions climatiques risquent d'avoir sur les personnes dépourvues d'un abri, ont conduit le législateur à reconnaître l'existence d'une atteinte à l'ordre public. Plus concrètement, le concours de la force publique ne peut en aucun cas être accordé pendant la période de la « trêve hivernale »⁸⁷⁶, à savoir la période entre le premier novembre et le premier avril. Seule exception au bénéfice de la trêve hivernale constitue le cas de l'occupation suite à l'introduction par voie de fait au domicile d'une personne⁸⁷⁷.

Le dispositif juridique relatif à la « trêve hivernale » est emblématique de la reconnaissance de l'importance donnée au logement pour l'être humain, notamment en sa qualité d'abri le protégeant contre les menaces à sa santé ou sa sécurité. La garantie du droit au logement peut ainsi justifier la limitation de la possibilité d'un bailleur de reprendre son bien et, plus précisément, de l'exécution d'une décision de justice ayant ordonné une expulsion, et cela pendant une période considérable couvrant la quasi-moitié de l'année.

D'autre part, afin de faire face aux atteintes à l'ordre public résultant de la mise à la rue de personnes sans solution de relogement, des mesures de police administrative peuvent être prises au niveau local pour interdire les expulsions locatives pendant des

⁸⁷⁶ L'article L. 613-3 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁷⁷ Art. L. 412-1 et L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution.

périodes dépassant la « trêve hivernale ». A titre d'exemple, le maire d'Aubière a pris le 22 mai 2017 un arrêté municipal dit « anti-mise à la rue », stipulant que « *lorsque, sur le territoire de la commune, une personne aura fait l'objet d'une procédure d'expulsion de son logement, que cette procédure aura été exécutée, elle ne devra pas être laissée à la rue et il devra être fourni au maire ou à son représentant qualifié, la justification que cette personne et sa famille ne sont pas laissées à la rue et sont relogées dans un logement décent* »⁸⁷⁸.

Si ce type de mesures administratives sont d'une étendue limitée sur le plan juridique et spatio-temporel, elles sont emblématiques de la mise en œuvre du droit au logement en prenant en considération des atteintes à l'ordre public susceptibles de survenir en cas d'expulsion. Cela implique toutefois que l'autorité administrative qui s'engage dans cette direction doit mettre en place les moyens nécessaires afin d'équilibrer les éventuelles entraves excessives au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre.

Pour ce qui est de l'exécution d'une procédure d'expulsion, sa suspension peut être envisagée en raison d'une atteinte à l'ordre public. En effet, l'exécution d'une décision d'expulsion locative peut faire l'objet d'un sursis d'exécution, décidé par le préfet, ou d'une suspension ou annulation judiciaire, dans le cas où l'expulsion effective peut causer des troubles à l'ordre public. Et cela malgré le fait que le refus de l'Etat de prêter son concours à l'exécution d'un jugement d'expulsion ouvre un droit à réparation⁸⁷⁹ à l'égard du bailleur concerné⁸⁸⁰. Ce droit à l'indemnisation peut être remis en question uniquement dans le cas où la suspension de l'exécution a été prononcée par le juge au motif d'une atteinte à l'ordre public.

Plus précisément, le juge considère qu'afin d'ordonner l'expulsion d'un domaine privé des indigènes qui s'y étaient installés sans droit « *le gouvernement a le devoir*

⁸⁷⁸ https://www.lamontagne.fr/aubiere/politique/puy-de-dome/2018/07/17/expulsions-locatives-le-maire-d-aubiere-puy-de-dome-a-pris-un-arrete-anti-mise-a-la-rue_12926229.html

⁸⁷⁹ Article 16 de la loi n°91-650 du 9 juill. 1991.

⁸⁸⁰ Un fond pour dédommagement des bailleurs existe en cas de sursis d'exécution.

*d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force armée, tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité »*⁸⁸¹. De même, le préfet est « *tenu d'accorder le concours de la force publique pour l'expulsion du requérant sous la seule réserve de son pouvoir d'appréciation sur l'existence d'un trouble à l'ordre public »*⁸⁸². Le concours de la force publique peut ainsi ne pas être accordé sur la base de motifs liés à un trouble à l'ordre public, tout en procédant à l'examen du caractère proportionné de la mesure.

Hormis les trois composantes de l'ordre public, à savoir la salubrité, la sécurité et la tranquillité, l'atteinte à la dignité humaine et été également retenue comme une atteinte à l'ordre public dans le cas des expulsions locatives. Cette prise en compte de l'atteinte à la dignité humaine comme un trouble à l'ordre public résultant d'une expulsion a fait l'objet d'une jurisprudence fluctuante. En effet, le juge semble dans certains cas appliquer strictement le critère du trouble à l'ordre public pour annuler une décision d'accord du concours de la force publique mais refuse de prendre en compte des considérations purement humanitaires⁸⁸³.

Un autre exemple est celui de la Cour administrative d'appel de Paris qui ne retient pas les motifs de la précarité économique et l'état de santé des enfants pour suspendre l'exécution d'une décision d'expulsion⁸⁸⁴. Le juge se fonde sur les articles 544 et 545 du code civil pour confirmer le caractère proportionné du but légitime poursuivi d'une ingérence au droit au domicile consistant à expulser une personne et à démolir sa maison construite sur un terrain dont cette dernière n'est pas propriétaire⁸⁸⁵. Ce positionnement du juge peut soulever des interrogations concernant les garanties légales du droit au logement, en termes de protection du domicile mais aussi de dignité humaine.

⁸⁸¹ CE, 30 nov. 1923, n°38284 48688.

⁸⁸² CAA de Nancy, 15 nov. 2004, n°01NC00363, inédit.

⁸⁸³ CAA de Paris, 7 nov. 2000, n°97PA01786, inédit. CAA de Marseille, 5 juill. 2001, n°98MA00551, inédit.

⁸⁸⁴ CAA de Paris, 7 juin 2007, n°06PA03783.

⁸⁸⁵ Cass., Civ., 17 mai 2018, n°16-15.792.

En revanche, le Conseil d'Etat reconnaît que « (...) *des considérations impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public ou à la survenance de circonstances postérieures à la décision judiciaire d'expulsion telles que l'exécution de celle-ci serait susceptible d'atteindre à la dignité de la personne humaine, peuvent légalement justifier, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, le refus de prêter le concours de la force publique* »⁸⁸⁶. Le Conseil a également affirmé que le risque d'atteinte à l'ordre public ou la survenance de circonstances postérieures à un jugement d'expulsion telles que l'exécution de celle-ci serait susceptible d'atteindre à la dignité de la personne humaine doivent conduire le préfet à refuser le concours de la force publique⁸⁸⁷. Autrement dit, le fait que la personne expulsée se trouve en situation de trop grande précarité en raison de l'expulsion est de nature à porter atteinte à l'ordre public et à justifier le refus du concours de la force publique, y compris dans le cas de « *considérations d'ordre humanitaire ou social* »⁸⁸⁸.

De manière plus large, le Conseil d'Etat a reconnu comme constituant un trouble à l'ordre public l'atteinte au respect de la vie privée et familiale et du domicile résultant de l'expulsion sans relogement de personnes occupant illégalement une parcelle municipale. Par conséquent, le juge a suspendu l'arrêté d'expulsion contesté, en prenant en compte de manière concomitante les modalités de l'occupation prouvant qu'il s'agit du domicile des occupants ainsi que l'absence de relogement de ces derniers⁸⁸⁹.

Enfin, si l'exécution d'une expulsion locative ne saurait dépendre de leur relogement⁸⁹⁰, une sorte de conflit juridique existe entre l'exécution d'une décision de justice et la garantie du droit au logement opposable par l'Etat (reconnu sur la base d'une décision d'une commission de médiation validée par le juge). A ce sujet, le juge reconnaît que : « *le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation au regard des*

⁸⁸⁶ CE, 30 juin 2010, n°332259.

⁸⁸⁷ CE, 15 mai 2013, n°34305.

⁸⁸⁸ CAA de Nantes, 3 déc. 2010, n°09NT02117.

⁸⁸⁹ CE, 13 févr. 2019, n°427423.

⁸⁹⁰ CC, 29 juill. 1998, n°98-403 DC.

risques de troubles à l'ordre public, dont le risque d'ordre social est une composante, qu'est susceptible de provoquer la décision préfectorale autorisant l'expulsion du logement qu'elle continue d'occuper faute d'avoir trouvé une solution de relogement, est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette décision »⁸⁹¹. Le juge élargit de cette façon davantage des troubles à l'ordre public liés à l'intégrité physique et mentale des personnes menacées d'expulsion, en ajoutant une dimension sociale qui prend en compte la place de l'être humain au sein de la société.

D'ailleurs, le caractère prioritaire au titre du « DALO » est a priori incompatible avec une expulsion locative en absence de relogement. En effet, l'expulsion locative d'une personne ayant été reconnue comme prioritaire pour être logée au motif d'une menace d'expulsion semble juridiquement incohérente, voire contradictoire. Autrement dit, alors que l'Etat est responsable de reloger une personne menacée d'expulsion, il en arrive à procéder lui-même à son expulsion en accordant le concours de la force publique. Dans ce cas de figure, l'Etat assure à ses frais l'hébergement à l'hôtel de la personne expulsée, alors qu'elle a été reconnue prioritaire pour être logée, ce qui constitue une mise à l'abri indispensable mais ne délie pas l'Etat de son obligation de logement et constitue une irrationalité économique : l'Etat dépense des sommes importantes pour assurer les frais d'hôtel, au lieu de s'investir dans le développement d'une offre de logements pérenne, dont le loyer serait à la charge du locataire.

Deux circulaires du gouvernement du 26 octobre 2012 et du 22 mars 2017⁸⁹² invitent les préfets à limiter au maximum les procédures d'expulsion des personnes reconnues prioritaires pour être logée en urgence au titre du droit au logement opposable. Malgré l'aspect formel de l'absence de leur normativité, le non-respect du contenu de ces circulaires nuit d'un point de vue substantiel au noyau dur de l'opposabilité du droit au logement ainsi qu'à son effectivité.

⁸⁹¹ TA de Paris, 9 oct. 2017, n°1714956/9.

⁸⁹² Circulaire du 26 oct. 2012 relative aux modalités de mise en œuvre du droit au logement opposable et circulaire du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan ministériel de prévention des expulsions locatives.

En somme, l'expulsion des personnes reconnues prioritaires pour être logées en urgence au motif d'être menacées d'expulsion porte atteinte non seulement au droit au logement mais aussi à l'Etat de droit.

Section II. Le droit au logement dans des conditions conformes à la dignité humaine

« L'intervention publique en faveur de l'amélioration de l'habitat se justifie par la reconnaissance d'un droit à un logement décent par le Conseil constitutionnel (...). Cet objectif de valeur constitutionnel intègre une dimension qualitative qui est mise en œuvre par le législateur »⁸⁹³.

Le régime juridique portant sur la dimension qualitative du droit au logement, à savoir le caractère décent et confortable d'un logement occupé à titre d'habitation principale n'est pas cantonné au champ des rapports locatifs mais relève également de la protection de l'ordre public. Plus précisément, les normes juridiques portant sur le caractère décent d'un logement consistent en une mosaïque d'obligations contractuelles et de mesures de police couvrant quasiment toutes les manifestations de la protection de l'ordre public : l'ordre public au sens classique du terme, notamment la sécurité et la salubrité, et l'ordre public dans sa dimension morale, notamment la dignité humaine.

A ce sujet, un cadre juridique pointilleux a été développé afin de définir les caractéristiques qu'un logement doit remplir afin de garantir la santé et la sécurité de ses occupants. Cette réglementation a comme double objectif de préserver l'ordre public au sens classique du terme, notamment la sécurité et la salubrité, ainsi que sa quatrième composante, la dignité humaine (1), par le biais de mesures de police

⁸⁹³ Quilichini P., Les attributions des collectivités locales en matière de logement, Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz 2007, Chapitre 7, folio n°4182, par. 293.

administrative susceptibles d'être engagées à l'encontre de situations d'habitat indigne (2).

1. L'habitat indigne, une atteinte à l'ordre public

Le droit au logement a été juridiquement construit sur la base de la mobilisation publique concernant la résorption de l'insalubrité de grands ensembles immobiliers menaçant la santé publique. Afin de préserver ces atteintes à l'ordre public, des interventions d'une large étendue ont eu lieu de la part des pouvoirs publics dans les grands ensembles immobiliers insalubres et/ou dangereux, afin de protéger non seulement leurs habitants mais aussi l'ensemble de la société face à des menaces telles qu'une épidémie ou un effondrement. Autrement dit, la protection de l'ordre public, notamment en termes de salubrité et de sécurité, a pu justifier l'intervention publique sur des immeubles et logements privés, et cela à grande échelle.

La dimension généraliste de la protection de l'ordre public en matière de logement, située au niveau des ensembles immobiliers, a progressivement donné sa place à une approche individualiste, liée à la prise de conscience des violations au principe de dignité humaine qu'un logement de mauvaise qualité peut causer à la personne qui y habite. Cela s'explique d'un point de vue matériel par l'aboutissement des grandes opérations de résorption d'ensembles immobiliers insalubres en raison duquel l'habitat indigne concerne moins des cas collectifs mais plus de logements individuels situés dans des immeubles de manière dispersée (à titre d'exemple, les chambres de service de mauvaise qualité). Au cours de cette évolution s'est également opérée une sorte d'individualisation de la conception du droit au logement plaçant l'individu au centre du régime juridique et privilégiant l'encadrement juridique au cas par cas des situations d'habitat indigne.

Cette évolution de la perception de l'habitat considéré comme indigne a été assortie à une évolution normative importante ayant comme objectif de lutter contre l'habitat insalubre ou dangereux, portant atteinte à la dignité humaine des personnes y habitant. Ces règles de droit trouvent leur justification non seulement à une atteinte à

la salubrité ou la sécurité, mais également à une atteinte à la dignité humaine. Il s'agit d'un glissement juridique tout à fait cohérent avec le renforcement de la portée du droit au logement comme un droit nécessaire à l'être humain et aboutit à une meilleure garantie de ce droit. En effet, même en l'absence d'un impact réel à la santé et la sécurité des occupants d'un logement présentant de désordres, leur mise en péril équivaut à une atteinte à la dignité humaine, justifiant la prise de mesures de police administrative.

Sur le plan du droit positif, l'interdiction de toute forme d'habitat portant atteinte à la dignité humaine a été précisée, dans un premier temps, dans le cadre de la régulation des rapports locatifs : « *Le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent* »⁸⁹⁴ ; puis sous la forme de garantie d'accès à un logement décent et indépendant⁸⁹⁵, opposable à l'Etat⁸⁹⁶ et au législateur⁸⁹⁷ . Ainsi, l'obligation contractuelle du bailleur à délivrer un logement décent n'est pas seulement susceptible d'engager sa responsabilité contractuelle mais peut également engager la responsabilité des pouvoirs publics.

Un concept propre à la volonté de préserver la dignité humaine des habitants d'un logement a été créé afin d'englober les différents types de désordres présents dans un logement susceptibles de porter atteinte à la dignité humaine : celui de l'habitat indigne, à savoir « *les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres à cet usage, ainsi que les logements dont l'état ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* »⁸⁹⁸.

La notion de l'habitat indigne englobe une large palette de cas de figure, déclinés en deux grandes catégories juridiques qui sont respectivement régies par le code de la

⁸⁹⁴ Article 6, loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

⁸⁹⁵ Article 1, loi n°90-449 du 31 mai 1990.

⁸⁹⁶ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

⁸⁹⁷ CC, 19 janv. 1995, n°94-359 DC.

⁸⁹⁸ Article 1-1 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990.

santé publique et le code de la construction et de l'habitation : l'insalubrité⁸⁹⁹ (les logements constituant un danger pour la santé des occupants) et le péril⁹⁰⁰ (les logements menaçant la sécurité publique en raison de l'instabilité de leur structure), y compris dans les cas d'urgence sanitaire ou de stabilité. Afin de pouvoir apprécier le caractère dangereux d'un logement à la santé ou la sécurité de ses occupants l'administration se base sur le décret du 30 janvier 2002⁹⁰¹ ainsi qu'aux règlements sanitaires départementaux⁹⁰², contenant des faisceaux d'indices.

En effet, l'obligation du bailleur de louer un logement décent a été précisée par le décret du 30 janvier 2002⁹⁰³, consistant à livrer un logement qui respecte les règles de confort minimum, de sécurité, de santé et de performance énergétique minimale. Il s'agit, plus précisément, du droit de vivre dans un logement présentant un nombre de caractéristiques permettant à la personne qui l'occupe de vivre dignement, à savoir : une surface et un volume minimum, de l'eau courante, une installation électrique conforme aux normes, une ouverture à l'extérieur suffisante, une séparation entre les sanitaires et la pièce à vivre etc.⁹⁰⁴. Les caractéristiques d'un logement conforme à la dignité humaine ont également été précisées par les règlements sanitaires départementaux⁹⁰⁵, mis en place dans chaque département sous la responsabilité du maire. Ces règlements contiennent des dispositions concernant la qualité des

⁸⁹⁹ Article L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique ainsi que les cas spécifiques des articles L. 1331-22 et L. 1331-23 du code de la santé publique.

⁹⁰⁰ Articles L. 511-1 et suivants code de la construction et de l'habitation.

⁹⁰¹ Décret n°2002-120 du 30 janv. 2002.

⁹⁰² En application de l'ancien article 1^{er} du code de la santé publique. Les dispositions des règlements sanitaires départementaux sont censées donner progressivement leur place à des décrets au Conseil d'Etat, conformément à la loi n°86-17 du 6 janv. 1986.

⁹⁰³ Décret n°2002-120 du 30 janv. 2002.

⁹⁰⁴ Cass., Civ., 15 déc. 2004, n°02-20.614.

⁹⁰⁵ En application de l'ancien article 1^{er} du code de la santé publique. Les dispositions des règlements sanitaires départementaux sont censées donner progressivement leur place à des décrets au Conseil d'Etat, conformément à la loi n°86-17 du 6 janv. 1986.

logements au même titre que dans le décret de 2002 précité et ont une valeur juridique équivalente, même s'ils sont pris sur le fondement d'un arrêté préfectoral⁹⁰⁶.

2. Des mesures de police administrative contre l'habitat indigne

Le cadre juridique portant sur l'habitat indigne ne se limite pas à une définition de ses différentes manifestations et caractéristiques mais comporte également la mise en place de mesures de police contre les atteintes à l'ordre public pouvant survenir en raison d'une situation d'habitat indigne. Ces mesures de police varient en fonction de la nature et de l'intensité du désordre présent dans un logement et sont d'ordre public, s'imposant ainsi aux rapports locatifs contractuels.

Tout d'abord, la protection de la salubrité et la sécurité publique en matière d'habitat relève de la police générale du maire⁹⁰⁷ et, à défaut, du préfet⁹⁰⁸. En effet, ces autorités administratives peuvent prendre une mesure de police en cas d'une atteinte à l'ordre public liée à une cause extérieure à un immeuble, comme par exemple une inondation ou un incendie, afin de pouvoir y faire face rapidement. L'inconvénient de ces mesures de police est qu'elle vise uniquement l'attente à l'ordre public, sans procurer de garanties légales aux personnes concernées risquant de devoir quitter en urgence leur domicile contre leur gré et sans solution de logement.

Hormis la possibilité de l'exercice des pouvoirs de police générale, des mesures de police spéciales sont prévues en matière d'habitat indigne, afin de pouvoir agir contre une atteinte à la santé ou la sécurité des occupants d'un logement et protéger les occupants qui en sont victimes. Les mesures de police spéciale qui sont propres aux habitations occupées à titre principal sont justifiées par les spécificités et, souvent, le caractère urgent des atteintes à la dignité humaine pouvant avoir lieu dans ce cadre.

⁹⁰⁶ CE, 4 mars 2011, n°336243.

⁹⁰⁷ Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

⁹⁰⁸ Article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

Plus précisément, le représentant de l'Etat dans le département peut déclarer un logement insalubre et mettre en demeure le bailleur de réaliser des travaux ou, même, interdire son habitation par le biais d'un arrêté préfectoral susceptible d'être assorti d'une astreinte en cas de non-respect des mesures prescrites⁹⁰⁹. Cet arrêté est pris suite à un rapport émis par l'agence régionale de santé (ARS) ou par le service communal d'hygiène et de santé compétent (SCHS) au conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), qui se prononce sur la base d'une procédure contradictoire.

Ces procédures peuvent être longues et fastidieuses en fonction des moyens disponibles au niveau territorial permettant de repérer et de qualifier les cas d'insalubrité mais aussi en raison de la difficulté d'établir le lien de causalité entre les désordres dans un logement et la mise en danger de la santé de ses occupants. A ce sujet, de nombreuses études scientifiques et sociales ont été menées au niveau national et européen afin de préciser l'impact des conditions de logement à la santé de la personne qui l'occupe. Il a été ainsi démontré que « *le logement est un milieu de vie qui peut influencer la santé* »⁹¹⁰ et cela d'un point de vue physique et d'un point de vue social et humain.

D'autre part, le maire détient la compétence en matière de péril, inscrite dans le cadre de son pouvoir de police spéciale des immeubles menaçant ruine⁹¹¹. Comme dans le cas de l'insalubrité, un arrêté municipal peut déclarer un logement en situation de péril suite à une procédure contradictoire (péril ordinaire) ou après l'intervention d'un expert nommé par le tribunal administratif (péril imminent), assorti d'une astreinte en cas de retard à la réalisation des travaux⁹¹².

La difficulté rencontrée lors de la mise en place de ces mesures de police est qu'il s'agit de problèmes impactant souvent l'ensemble de l'immeuble et impliquant ainsi la

⁹⁰⁹ Article L. 1331-25 du code de la santé publique.

⁹¹⁰ Haut conseil de la santé publique, Facteurs contribuant à un habitat favorable à la santé, 31 janv. 2019.

⁹¹¹ Article L. 2213-24 du code général des collectivités territoriales.

⁹¹² Articles L. 511-1 à L. 511-7 du code de la construction et de l'habitation

mobilisation de moyens conséquents de la part de la copropriété pour réaliser les travaux nécessaires. En effet, l'identification d'un problème de péril n'aboutit pas toujours facilement à la réalisation effective des travaux prescrits par les propriétaires ou les copropriétaires, à défaut de moyens adéquats ou en raison des obstacles administratifs imposés par des copropriétaires majoritaires qui ont des intérêts financiers incompatibles au maintien de la qualité du bâtiment.

Les occupants d'un logement concerné par un arrêté préfectoral ou municipal bénéficient des droits prévus par les articles L. 521-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, qui ont des répercussions importantes sur le bail et les droits et obligations qui en découlent. De cette manière le législateur fait primer la protection de l'ordre public sur les rapports locatifs et, plus globalement, le droit d'être logé dans des conditions dignes sur le droit de propriété et la liberté d'entreprendre.

Plus précisément, pendant la période de validité d'un arrêté le locataire est délié de son obligation de payer le loyer (mais pas de celle de payer les charges dues, à l'exception des arrêtés prononçant le caractère impropre à l'habitation du logement⁹¹³). Cette restriction apportée au droit de propriété du bailleur d'un logement présentant des désordres mettant en danger la santé ou la sécurité des occupants se justifie par le fait que la jouissance d'un tel bien n'est pas conforme à un usage normal et un but légitime d'utilité publique lié au danger à la sécurité⁹¹⁴.

De plus, la prise d'un arrêté suspend le bail jusqu'à sa levée. Ceci a des impacts très importants sur sa durée et la résiliation du bail, l'expulsion des occupants étant impossible et la période de validité de l'arrêté ne pouvant être comptée pour calculer la période de la fin du bail, ce qui reporte la possibilité de donner congé. Il s'agit d'une mesure visant à protéger les personnes victimes d'une situation d'habitat indigne, étant donné que la mobilisation de l'occupant concerné pour faire valoir ses droits risque de dégrader les rapports locatifs et de donner lieu à une (re)action de la part du bailleur visant la résiliation du bail.

⁹¹³ Article L. 1331-22 et suivants du code de la santé publique.

⁹¹⁴ CA de Paris, 29 juin 2010 n°10/06777.

D'autre part, si des travaux prescrits par un arrêté rendent le logement inhabitable ou en cas d'interdiction temporaire d'habiter, le bailleur est obligé de prendre en charge l'hébergement de l'occupant et ne doit pas empêcher sa réintégration dans le logement à la fin des travaux. En cas d'inertie de la part du bailleur, l'Etat peut réaliser des travaux d'office, afin de faire face à une situation particulièrement dangereuse et, le cas échéant, d'assurer l'hébergement des occupants⁹¹⁵. Cette obligation d'hébergement lors des travaux ne vaut que dans les cas de prise d'un arrêté, malgré une éventuelle mise en demeure pour faire des travaux.

Enfin, en cas d'interdiction définitive d'habitation, le bailleur est tenu d'assurer le relogement de l'occupant, à savoir réaliser dans un délai prévu au moins une proposition ferme⁹¹⁶ d'un logement adapté à la situation personnelle et professionnelle de la personne concernée. Il s'agit d'un véritable droit au relogement, l'occupant du logement concerné étant titulaire d'un droit réel, qu'il peut revendiquer devant le juge⁹¹⁷. De plus, le bailleur est obligé de régler au locataire trois mois de son nouveau loyer afin d'assurer sa réinstallation. En cas de défaillance du bailleur de respecter son obligation, l'Etat peut s'y substituer puis se retourner également contre le bailleur pour réclamer des indemnités égales à une année du nouveau loyer.

Ce régime juridique très protecteur concernant les conditions dignes d'habitation rencontre de nombreuses limites notamment dues en partie à leur technicité, la complexité des situations concrètes et l'absence de moyens suffisants ou adéquats dans certains territoires. D'ailleurs, un signalement d'un problème d'habitat indigne ne donne pas forcément lieu à une prise d'un arrêté, seule mesure administrative protectrice des occupants, mais à de mesures « amiables » invitant simplement le bailleur concerné de réaliser des travaux ou le mettant en demeure sans suites. De plus, sauf dans les cas exceptionnels d'un danger imminent, les autorités compétentes en matière d'habitat indigne n'interviennent que suite à un signalement émanant des personnes concernées. Or ces dernières ne sont pas toujours en mesure de mobiliser

⁹¹⁵ Articles L. 521-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.

⁹¹⁶ CA de Douai, 6 déc. 2007, n°06/07273.

⁹¹⁷ Article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation.

les procédures qui assureraient leur protection en raison de la complexité des textes ou de leur situation précaire.

Se pose ainsi la question de savoir si une intervention était possible indépendamment du signalement des personnes qui subissent une situation d'habitat indigne ou, même, contre leur volonté, comme ça a été le cas du port de la ceinture de sécurité : "*la liberté de circuler sur les voies publiques et dans les lieux ouverts au public n'emporte pas le droit de s'y exposer au risque de mourir, une mort de froid constitue un désordre qu'il incombe à l'autorité de police de prévenir par tous les moyens adéquats* »⁹¹⁸. Si une réponse globale est difficile, une mesure de protection de l'ordre public en cas d'habitat indigne pourrait être envisageable non seulement dans le cas d'un danger imminent mais également dans les cas de violations très importantes du principe de la dignité humaine, toute proportion gardée par rapport au principe de liberté.

D'autre part, face à la complexité des situations concrètes et aux conséquences lourdes de la prise d'un arrêté, les autorités publiques responsables en matière d'habitat indigne procèdent à une phase préalable à la prise d'une mesure administrative, amiable ou contradictoire en fonction de la gravité des désordres. Cette phase est indispensable pour identifier la provenance de ces derniers et donner la possibilité au bailleur à remédier aux désordres relevant de sa responsabilité, et se concrétise par le biais d'invitations ou de mises en demeure pour réaliser ces travaux. Toutefois, les tentatives de trouver des solutions en amont ne sont pas juridiquement encadrées et risquent de prolonger la situation d'habitat indigne pendant des périodes très longues, laissant les occupants dépourvus de garanties juridiques.

Un exemple emblématique de cette irrégularité est le faible nombre d'arrêtés de péril dans des territoires particulièrement concernés par ce problème tels que Paris. En effet, malgré le constat d'un risque de sécurité dans un logement, le Préfet de police de Paris (autorité compétente en matière de péril jusqu'au 1^{er} juillet 2017⁹¹⁹) se contentait de simples lettres destinées au bailleur ou à la copropriété constatant l'existence d'un problème de péril. Cependant un tel choix, laissant être habité un

⁹¹⁸ TA de Paris, 1^{er} juill. 2003, n°030245/4.

⁹¹⁹ Loi n°2017-257 du 28 févr. 2017.

immeuble en situation de péril, met en danger les occupants et peut causer des accidents particulièrement graves, comme ça a été le cas de l'effondrement de plusieurs immeubles le 5 novembre 2018 à Marseille.

D'autre part, les garanties relevant du cadre juridique portant sur l'habitat indigne sont intimement liées en pratique à la régularité de l'occupation du logement. En effet, le fait de ne pas disposer d'un bail valide ou en vigueur peut, paradoxalement, faire obstacle à la contrainte d'un bailleur de réaliser des travaux de mise en conformité du logement ou de reloger l'occupant ayant droit au motif d'un arrêté. Cela peut signifier qu'en cas de résiliation du bail les occupants d'un habitat indigne restent sans protection et risquent même de subir une expulsion.

Or, indépendamment de l'existence d'un bail valide, la protection de la dignité humaine est un principe fondamental et sa garantie nécessite la prise de toute mesure nécessaire de résorption du caractère dangereux d'un logement pour la santé ou la sécurité de son occupant. Dans le cas contraire, les occupants d'un logement risquent d'être exposés à des atteintes à leur santé et leur sécurité relevant de la responsabilité de leur bailleur, ce dernier pouvant s'en délier sur le simple motif de la validité d'un titre d'occupation. D'autant plus que ce caractère disproportionné de violation de l'ordre public est souvent d'origine d'une dégradation des rapports locatifs en raison d'un problème d'habitat indigne. A titre d'exemple, il n'est pas rare qu'un bailleur donne congé à son locataire suite au signalement d'un problème d'habitat indigne à l'autorité compétente ou qu'un occupant concerné d'un problème d'habitat indigne cesse le paiement des loyers à défaut de réalisation des travaux nécessaires de la part du bailleur, ce qui peut enclencher une procédure d'expulsion.

S'ajoute à ces procédures de police administrative une mesure administrative complémentaire en matière d'habitat indigne, visant précisément les allocations concernant les logements présentant de problèmes de non-décence. En effet, le non-respect du bailleur de délivrer un logement décent peut faire l'objet d'une sorte de sanction administrative consistant en la conservation des allocations de logement jusqu'à la réalisation des travaux nécessaires et cela pour un délai de dix-huit,

prolongeable deux fois pour une durée de six mois⁹²⁰. Il s'agit, en réalité, d'une baisse du loyer de fait, puisque le montant de l'allocation est déduit du loyer résiduel dû pendant la période de la suspension. Cette mesure administrative donne l'opportunité aux bailleurs volontaires de remédier aux désordres présents rendant le logement non-décent et, cela, dans un délai raisonnable.

Toutefois, des limites d'ordre pratique peuvent se présenter, cette procédure impliquant la mobilisation de moyens conséquents de la part de la caisse d'allocations familiales (CAF) afin de pouvoir repérer et d'évaluer les situations de non-décence et d'assurer un suivi de la réalisation des travaux. De plus, à l'issue du délai de dix-huit mois pour réaliser les travaux, éventuellement prolongé de douze mois, les allocations familiales sont définitivement supprimées mais elles ne sont plus déduites du loyer. Par conséquent, si les travaux prescrits n'ont pas été réalisés, le locataire non seulement est exposé à un conflit locatif mais il risque de devoir payer un loyer plus important, ce qui peut nuire à sa capacité de se maintenir dans son logement.

Cette mesure qui s'apparente à une mesure de police administrative sans l'être formellement, constitue un moyen supplémentaire de sanction, voire de pression, vis-à-vis des bailleurs ne respectant pas leur obligation de mettre en location un logement décent. La sanction concrète de la carence des bailleurs concernés étant la suspension des allocations pour le logement, son efficacité peut varier au cas par cas étant donné que les sommes pouvant être conservées ne sont pas toujours très élevées. Hormis certains retours positifs, la procédure de conservation des loyers fait l'objet d'une mise en œuvre variable en fonction des territoires et des moyens consacrés pour identifier les cas litigieux et assurer des visites de contrôle. A titre d'exemple, en 2017 parmi les 3347 situations de non-décence ayant donné lieu à une procédure de conservation des allocations de logement, la grande majorité ont fait l'objet de travaux de mise en conformité aux normes de décence dans un délai compris

⁹²⁰ Article 85 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014, précisé par le décret n°2015-191 du 18 févr. 2015.

entre 6 à 18 mois⁹²¹. Enfin, la pertinence de la mesure de conservation des allocations de logement interroge dans les cas où elle n'est pas articulée avec les procédures de police administrative portant sur l'habitat indigne, au risque d'un traitement partiel ou peu lisible et inefficace des mesures administratives engagées au cas par cas.

Conclusion du chapitre

La violation du droit au logement peut ainsi consister en des violations de l'ordre public, que ce soit en matière de perte de son abri ou de vivre dans des conditions de logement pouvant être qualifiées d'indignes, tout en prenant compte des attentes de nature physique, psychique et sociale. Face à ces ingérences, les autorités publiques ont l'obligation d'intervenir pour prévenir ou faire cesser une telle attente, tout en disposant d'un pouvoir d'appréciation en fonction des cas de figure. Il en demeure que ces dernières puissent en prendre connaissance et disposer des moyens matériels pour intervenir. Dans le cas contraire, des recours en justice peuvent s'offrir aux personnes concernées pour faire valoir leur droit vis-à-vis des autorités publiques compétentes ainsi que de leur bailleur, sous la forme d'une demande d'injonction de s'abstenir ou de prendre d'une mesure administrative et de la demande des dommages et intérêts pour le préjudice subi.

La complexité de ces procédures et les délais longs peuvent toutefois les rendre dissuasives ou contreproductives, malgré la présence d'un danger pour la santé et la sécurité réel, persistant ou, même, matérialisé (par le biais d'un impact négatif à la santé des personnes ayant droit). De plus l'aboutissement des mesures de police administrative pouvant être enclenchées contre un problème d'habitat indigne est en pratique fortement influencé par l'évolution des rapports locatifs, au détriment de l'effectivité du droit au logement. Autrement dit, la mise en œuvre des mesures de police en matière d'habitat indigne, destinée à empêcher un trouble à l'ordre public et

⁹²¹ ANIL, CAF, Mise en place de la mesure de conservation de l'allocation de logement en cas de non-décence du logement, Organisation partenariale, mise en œuvre opérationnelle et premiers résultats oct. 2019.

liée à la protection d'un droit fondamental, fait face à une inconstance juridique faisant parfois prévaloir des obligations contractuelles à la garantie du droit à un logement décent.

Conclusion du titre

La construction juridique autour du droit au logement développée ci-dessus a résulté « *des effets indirects, l'obligation pour les collectivités publiques de réaliser les logements sociaux en vue de répondre à la demande non solvable de logement, le fondement légal et constitutionnel du système d'aides des collectivités publiques aux mal logés ou aux sans-logis, la responsabilité des organismes HLM en cas de refus illégal opposé à une demande de logements, la justification de sanctions financières à l'encontre des propriétaires laissant vacants les logements etc.* »⁹²².

En somme, que ce soit dans le cadre des rapports locatifs privés ou de la sauvegarde de l'ordre public et de la réalisation du service public, le droit au logement fait l'objet d'un cadre juridique riche et polyvalent.

D'un point de vue substantiel, ce cadre juridique prend en compte une large palette de manifestations du droit au logement, notamment en matière d'accès, de maintien et d'occupation effective. Il contribue, également, au développement d'un contexte du marché locatif favorable à la nature de la demande, et offre aux occupants des outils juridiques pour se protéger face à une menace d'expulsion sans solution de logement et contre les entraves à l'ordre public.

D'un point de vue formel, la garantie du droit au logement engage une double responsabilité, dans le cadre des relations contractuelles et dans le cadre de la sauvegarde de l'intérêt général et de l'ordre public. Il existe ainsi un socle juridique solide offrant la possibilité aux occupants d'un logement de demander réparation à leur bailleur fautif ou solliciter l'intervention des pouvoirs publics pour remédier à un

⁹²² Le DALO, Cahiers du GRIDAUH, La Documentation française 2011, n°21.

problème d'habitat indigne ou de proposer des alternatives de logement par le biais du logement social.

De manière plus globale, l'encadrement exhaustif du droit au logement par des règles de droit privé et de droit public est tout à fait cohérent avec sa nature de droit fondamental et sa vocation à être effectif. L'enjeu de préserver ce cadre juridique est majeur si sa mise en place nécessite une implication plus forte de la part des pouvoirs publics. Il en demeure ainsi que ces dispositifs juridiques ne peuvent être effectifs que si le droit au logement est exigible vis-à-vis de débiteurs qui sont en mesure d'assurer leur rôle. Vu les spécificités du droit au logement, de nombreuses mutations juridiques ont été opérées en ce sens, afin de renforcer la garantie de son effectivité.

Titre 2 - La responsabilité de la garantie de l'effectivité du droit au logement

La définition des personnes, physiques ou morales, ayant une responsabilité en matière de garantie du droit au logement a fait l'objet de nombreuses mutations. En effet, de nombreuses personnes, notamment institutionnelles, se sont désignées au fil du temps en raison de leur rôle important dans le cadre de la mise en œuvre de ce droit. Parmi ces personnes, certaines ont un véritable rôle de garant du droit au logement, du fait de leur intervention indispensable et centrale lors des différents processus juridiques concernant ce droit. Ces dernières sont ainsi tenues de garantir le droit au logement, à savoir prendre les mesures pour empêcher sa violation⁹²³ (Chapitre 1).

Hormis les garants du droit au logement, tels qu'ils sont désignés en droit positif, le renforcement de son caractère contraignant a donné lieu à la désignation d'un véritable débiteur de ce droit, à savoir l'Etat. En effet, depuis l'institution du droit au

⁹²³ Cornu G., Vocabulaire juridique, PUF 2007.

logement opposable l'Etat est tenu d'une obligation⁹²⁴ de reloger les titulaires de ce droit. Si la désignation d'un véritable débiteur du droit au logement évoque une sorte de subjectivisation de ce droit, il ne s'agit pas pleinement d'un droit subjectif (Chapitre 2).

Au cours de ces évolutions, la mise en œuvre du droit au logement a été également concernée par l'implication de nombreux acteurs⁹²⁵, publics et privés, qui ont souvent connu des changements profonds afin de mieux garantir l'effectivité de ce droit. Le droit au logement a lui-même été impacté et transformé afin de s'adapter aux mutations opérées. Malgré les mutations favorables au droit au logement, un désengagement progressif de la part des pouvoirs publics peut être observé, au détriment de son effectivité (Chapitre 3).

Chapitre 1/ Les garants du droit au logement

La question des garants du droit au logement a été véritablement abordée en France dans un contexte de promotion de son caractère fondamental et d'émergence de sa mise en œuvre, accentuée par la crise économique et celle du logement. Le droit au logement a été ainsi appréhendé par l'ordre juridique français simultanément comme un droit objectif et un droit opposable « *aux prérogatives de trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) et même à celles des institutions supranationales* »⁹²⁶.

Par conséquent, « *il incombe tant au législateur qu'au gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en œuvre de*

⁹²⁴ Cornu G., Vocabulaire juridique, PUF 2007.

⁹²⁵ A titre d'exemple, les destinataires de loi de 1998 sont multiples et variés : art. 2, 31, 32-39, 40-61, 114-126.

⁹²⁶ Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Annabelle Pena-Soler, Otto Pfersmann, Joseph Pini, André Roux, Guy Scoffoni, Jérôme Tremeau, Droit des libertés fondamentales, éditions Dalloz 2012.

cet objectif à valeur constitutionnelle »⁹²⁷. La garantie du droit au logement au niveau du pouvoir législatif (Section I) et exécutif (Section II) est complétée par son application par le juge (Section III), dans le cadre d'un contentieux riche portant sur les différentes manifestations du droit au logement.

Section I. Le législateur

*« Il revient au législateur de définir les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales en ce qui concerne les actions à mener pour promouvoir le logement des personnes défavorisées »*⁹²⁸.

L'affirmation par le juge constitutionnel que la promotion du logement des personnes défavorisées *« répond à une exigence d'intérêt national »*⁹²⁹ et de l'objectif de valeur constitutionnelle de la possibilité de toute personne de disposer d'un logement décent⁹³⁰ justifient l'intervention législative et réservant ainsi de larges prérogatives étatiques à ce sujet⁹³¹.

Le législateur français joue un double rôle concernant le régime du droit au logement : d'un côté, il est à l'origine de la mise en place d'un cadre juridique destiné à garantir son effectivité non seulement en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle mais aussi en tant que droit fondamental. De l'autre côté, le législateur intervient à travers les lois de finances afin d'assurer le budget public pouvant être alloué aux missions de service public liées au droit au logement.

⁹²⁷ CC, 19 janv. 1995, n°94-359 DC.

⁹²⁸ CC, 29 mai 1990, n°90-274 DC.

⁹²⁹ CC, 29 mai 1990, n°90-274 DC.

⁹³⁰ CC, 19 janv. 1995, n°94-359 DC.

⁹³¹ Prétot X., Libre administration des collectivités territoriales et politique d'aide sociale, RDSS 1990, n°4, p. 711.

Tout d'abord, l'obligation du législateur de mettre en œuvre le droit au logement a donné lieu à pléthore de dispositifs législatifs, portant sur ce droit directement ou indirectement. En effet, comme vu précédemment, le caractère fondamental et opposable du droit au logement, la garantie d'un logement conforme à la dignité humaine, l'encadrement des rapports locatifs ou, bien, le service public du logement social ont été introduits dans l'ordre juridique par voie législative et ont fait l'objet de multiples réformes.

L'œuvre du législateur, en vue de garantir l'effectivité du droit au logement, a abouti à une construction législative très riche, posant un cadre solide qui prend en compte toutes ses manifestations. De plus *« la norme relative au « droit au logement » y constitue un titre de compétence direct pour des interventions publiques en matière d'urbanisme et de logements sociaux, ainsi qu'une formulation spécifique de l'intérêt général autorisant le législateur à réglementer les rapports locatifs afin de favoriser l'accès ou le maintien du locataire dans un logement »*⁹³².

Toutefois, les dispositifs législatifs portant sur le droit au logement font souvent preuve de complexité et sont parfois dépourvus de cohérence, en raison de leur abondance et l'absence d'une articulation entre eux. Un risque d'inintelligibilité, ponctuelle ou systémique, de ces dispositifs juridiques se présente, au détriment de la garantie de l'effectivité du droit au logement. Le problème d'intelligibilité et d'articulation des dispositifs légaux portant sur le droit au logement peut être lié à un souci de qualité de la loi. En effet, les nombreuses lois portant sur le droit au logement ont été introduites dans l'ordre juridique français à des temps différents, parfois même en urgence comme c'est le cas de la loi dite « DALO »⁹³³, et n'ont pas été conçues comme un ensemble. Par conséquent, le droit au logement est mis en œuvre par des règles que ne constituent pas un ensemble unifié ni cohérent, ce qui compromet sa garantie et sa mise en œuvre et, parfois, aboutit à des incohérences. De plus, le contenu de ces lois

⁹³² Gay L., Propriété et logement, Réflexions à partir de la mise en œuvre du référé-liberté, RFDC 2003/3, n°55, p. 527-546.

⁹³³ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

peut varier sans forcément être en mesure de prendre en compte l'évolution du droit au logement au regard de celle du cadre juridique et du contexte socio-économique.

D'un point de vue systémique, la prolifération des dispositifs législatifs portant sur le droit au logement n'a pas été assortie d'une prise en compte des autres branches du droit ayant un impact important à sa mise en œuvre, notamment le droit de l'urbanisme et le droit à la ville. A défaut de prise en compte de ces derniers, le droit au logement risque de se cantonner juridiquement et de devenir parfois inopérant ou obsolète, étant donné qu'il ne peut pas s'appliquer indépendamment de l'environnement urbain ou rural concerné. En effet, si le contexte urbain n'est pas conçu pour procurer des logements adaptés aux bénéficiaires du droit au logement et ne peut pas leur offrir un environnement sain et adapté, *intra* et *extra-muros*, le droit au logement ne peut guère être effectif.

D'autre part, au-delà des lois portant directement sur le droit au logement, adoptées régulièrement, une autre catégorie de lois n'ayant pas de lien direct avec le droit au logement sont vecteurs de son évolution. Il s'agit des lois de finances qui définissent le budget alloué aux différentes activités de l'Etat portant sur le droit au logement, ce qui est décisif de la mise en œuvre effective du droit au logement. Par conséquent, ces lois constituent une véritable source du droit au logement qui est peu connue⁹³⁴ et ont créé un cadre législatif « parallèle » et difficile à anticiper ou de mesurer en matière d'impacts.

Plus précisément, les lois de finances permettent d'aménager le droit au logement beaucoup plus rapidement que les lois ordinaires car elles sont adoptées tous les ans sans étude d'impact ni de médiatisation si forte en amont. De plus, elles sont très techniques et risquent d'engendrer des débats très longs sur le fond des différents droits concernés. Comme le souligne le Professeur DRIANT, il s'agit de lois aptes à insérer dans l'ordre juridique des réformes qui seraient difficilement envisageables à travers les lois visant directement le droit au logement. A titre d'exemple, c'est à travers des lois-finances qu'ont été opérées des défiscalisations (des réductions ou des

⁹³⁴ <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

exonérations fiscales)⁹³⁵ au profit de la construction de logements ou de la location, l'accélération ARLS⁹³⁶ etc.

Des restrictions au droit au logement incluses dans les lois de finances peuvent être observées ces dernières années, en raison de la diminution des financements publics dédiés à la mise en œuvre du droit au logement. Des exemples représentatifs constituent les prélèvements des fonds bailleurs sociaux⁹³⁷, la diminution des « APL »⁹³⁸, la réforme du livret A précitée, l'élargissement du champ d'application du « FNAVDL »⁹³⁹ en matière de droit au logement opposable, la baisse du fond de dédommagement des propriétaires en matière d'expulsions locatives⁹⁴⁰ etc.).

En somme, l'ensemble de l'œuvre du législateur crée un oxymore : des dispositifs législatifs sont régulièrement institués pour garantir l'effectivité du droit au logement, alors que les moyens financiers alloués par l'Etat à la mise en œuvre du droit au logement ne cessent de se restreindre à travers les lois de finances.

⁹³⁵ Aussi opérées par les lois ordinaires ; à titre d'exemple, 15 bis du CGI exonère d'impôt sur le revenu, sous certaines conditions, pendant une période renouvelable de trois ans, les loyers tirés de la location de logements à des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, à des étudiants boursiers ou à des organismes qui mettent ces logements à la disposition de personnes défavorisées. L'article 15 ter du CGI exonère également d'impôt sur le revenu les loyers procurés par les deux premières années de location d'un logement conforme à des normes minimales de surface et de confort, vacant depuis plus de deux ans et situé dans une commune de moins de 5 000 habitants.

⁹³⁶ Loi n°2019-1479 du 28 déc. 2019 de finances pour 2020.

⁹³⁷ Loi n°2009-1673 du 30 déc. 2009 de finances pour 2010.

⁹³⁸ Loi n°2017-1837 du 30 déc. 2017 de finances pour 2018.

⁹³⁹ Loi n°2012-1509 du 29 déc. 2012 de finances pour 2013.

⁹⁴⁰ Loi n°2017-1837 du 30 déc. 2017 de finances pour 2018.

Section II. Les autorités administratives⁹⁴¹

« L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en œuvre de ces principes »⁹⁴².

La nature fondamentale du droit au logement pour l'être humain et la société ainsi que son caractère complexe nécessitant une régulation d'échelle nationale a conduit à la désignation des pouvoirs publics, notamment l'Etat, comme garant principal du droit au logement, aussi bien en droit européen et international et en droit français. D'ailleurs, *« son caractère nécessaire – on ne peut vivre longtemps sans toit –, les imperfections de marché multiples (...) et les nombreuses externalités qui accompagnent sa consommation font du logement un bien tutélaire, c'est-à-dire un bien sur lequel l'État a légitimité à intervenir »⁹⁴³.*

De manière générale, la garantie du droit au logement par l'Etat se manifeste de quatre manières différentes, qui n'ont pas nécessairement un contenu financier : l'obligation de respect (abstention pour ne pas interférer), l'obligation de protection (créer des conditions favorables pour une meilleure réalisation-intervention financière ou régulation légale), l'obligation de garantie (service public, moyens matériels etc.) et l'obligation de promotion (idem)⁹⁴⁴. L'Etat a ainsi une mission de veiller à la mise en œuvre du droit au logement à travers les mécanismes juridiques qui lui sont dédiés.

⁹⁴¹ Lefebvre B., Mouillart M. et Occhipinti S., Politique du logement, 50 ans pour un échec, L'Harmattan, collection Habitat et sociétés 2000, p. 33 et s.

⁹⁴² Article L. 115-1 code de l'action sociale et des familles.

⁹⁴³ Laferrère A., Pouliquen E., Rougerie C., Le logement en France depuis trente ans, Insee Références 2017.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586003?sommaire=2586377>

⁹⁴⁴ Herrera C.-M., Les droits sociaux, PUF 2009, p. 30.

En droit européen, afin de garantir les droits sociaux fondamentaux, le Traité instituant la communauté européenne affirme que « *la Communauté et les États membres mettent en œuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de la Communauté*⁹⁴⁵. L'Union européenne elle-même⁹⁴⁶ peut être considérée comme garante du droit au logement, sur le fondement de l'article 34.3 de la Charte européenne des droits fondamentaux. En effet, l'Union européenne assure ce rôle par l'intermédiaire des Etats-membres, auxquels incombe la mise en place des moyens nécessaires pour garantir l'effectivité du droit au logement. Une participation matérielle de l'Union européenne est, à titre d'exemple, possible par l'intermédiaire de financements tels que les « FEDER »⁹⁴⁷ et les FSE+⁹⁴⁸, et a pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions.

En droit français la responsabilité de garantir le droit au logement incombe principalement à l'Etat. La compétence de l'Etat en matière de droit au logement se traduit par une compétence centralisée à ce sujet, ce qui assure une action coordonnée de la part des autorités publiques afin de garantir ce droit et, en plus, de manière équitable sur l'ensemble du territoire. En effet, en matière de droit au logement l'Etat dispose d'un ensemble de compétences clefs, notamment : il définit et conduit une politique nationale d'aide au logement, il finance, au titre de la solidarité nationale, les « aides à la pierre » et les « aides à la personne », il finance et assume la responsabilité de l'hébergement, il co-pilote les plans départementaux pour le

⁹⁴⁵ Article 136 du Traité instituant la communauté européenne, 25 mars 1957.

⁹⁴⁶ Par l'entremise notamment de la méthode ouverte de coordination (MOC), dans le cadre des plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale (cf. sur ce thème Schutter (de) O. et N. Boccadoro, Le droit au logement dans l'Union européenne, working paper de la Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme (CRIDHO) de l'Université catholique de Louvain, série n°2/2005, p. 51 et s.).

⁹⁴⁷ Fonds européen de développement régional.

⁹⁴⁸ Fonds de solidarité européen.

logement des personnes défavorisées, il dispose d'un contingent réservé de logements locatifs sociaux et, enfin, il a le droit de réquisition⁹⁴⁹.

La conception centralisée de la garantie du droit au logement est liée au modèle de l'Etat unitaire et à son rôle en matière de garantie des droits fondamentaux. En effet, selon ce modèle « *la politique du logement doit pouvoir être assurée de manière égale sur l'ensemble du territoire de la République* », elle « *ne saurait être confiée à la seule discrétion des collectivités territoriales* » et « *La légitimité de l'intervention de l'Etat s'impose donc sans difficulté (...) malgré la décentralisation, ses capacités d'intervention restent importantes.* »⁹⁵⁰.

Cette conception se heurte pourtant à des limites d'ordre juridique et pratique. L'Etat est certes le garant de la solidarité nationale et de la cohésion sociale, mais il ne dispose pas d'outils pour assurer l'effectivité du droit au logement dans le cadre de sa mise en œuvre. En effet, la mise en œuvre des PDALHPD⁹⁵¹ et la gestion des FSL⁹⁵² relève du département et la compétence en matière d'urbanisme et de construction appartient aux communes : grandes opérations d'urbanisme, permis de construire, délégataires du contingent, garantie des prêts etc.

Plus précisément, l'élaboration et la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat (PLH), principal document stratégique de programmation en matière de politique locale de l'habitat et notamment de gestion du parc existant et des constructions nouvelles, relève de la compétence communale ou intercommunale. Les communautés de communes et d'agglomération sont également compétentes en matière de Plan local d'urbanisme (PLU), ce qui permet une meilleure coordination des

⁹⁴⁹ Projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (www.senat.fr).

⁹⁵⁰ Projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (www.senat.fr).

⁹⁵¹ Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

⁹⁵² Fonds de solidarité pour le logement.

politiques d'urbanisme, le PLU intercommunal (PLUi) pouvant tenir lieu de PLH⁹⁵³. De plus, les « EPCI »⁹⁵⁴ disposant d'un « PLH » peuvent être délégataire des aides à la pierre⁹⁵⁵, leur permettant d'avoir les moyens financiers pour produire de nouveaux logements sociaux, réhabiliter ou démolir les logements existants, créer des places d'hébergement et améliorer l'habitat privé.

Les collectivités territoriales jouent également un rôle d'interlocuteur traditionnel des bailleurs sociaux et veillent à la garantie d'un taux minimum de logements sociaux dans leur territoire. Le rôle de mobilisation et de coordination des acteurs intervenant dans le domaine du logement au niveau local se complète par l'institution d'un comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)⁹⁵⁶. Il s'agit d'une instance de concertation destinée à assurer la cohérence entre les politiques locales de logement et d'hébergement. S'y ajoutent au niveau régional les conférences intercommunales qui jouent depuis 2017⁹⁵⁷ un rôle important en matière d'attributions des logements sociaux et de mixité sociale, étant appelées à définir ces orientations relatives aux attributions sur leur territoire.

Dans un objectif de renforcer le service public du logement social dans les secteurs géographiques caractérisés par un déséquilibre important entre l'offre et la demande, les collectivités territoriales sont liées par une obligation de respecter un taux minimal de logements sociaux. En effet, l'article 55 de la loi dite « SRU »⁹⁵⁸ impose à certaines communes urbaines de disposer d'un nombre minimal de logements sociaux, proportionnel à leur parc de résidences principales (25 % ou 20 %). Les communes urbaines qui ne respectent pas cet objectif sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales et un plan de rattrapage leur est imposé en vue de combler le déficit dans le cadre d'un plan triennal inscrit dans le Programme local de l'habitat. Cette obligation n'étant pas toujours respectée par les collectivités territoriales

⁹⁵³ Article 136 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

⁹⁵⁴ Etablissement public de coopération intercommunale.

⁹⁵⁵ Article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁹⁵⁶ Article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation et décret n°2014-1369 du 14 nov. 2014.

⁹⁵⁷ Article 70 I.2.f de la loi n°2017-86 du 27 janv. 2017.

⁹⁵⁸ Articles L. 302-5 à L.302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

concernées, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour la redéfinir et la recentrer en fonction des territoires⁹⁵⁹. Un assouplissement de son application a été effectué par la loi du 23 novembre 2018⁹⁶⁰, qui a recentré le seuil de population de l'Ile-de-France, élargi le décompte des logements sociaux, créé un échancier adapté aux "communes entrantes" et mis en place un dispositif expérimental de mutualisation des obligations découlant de la loi dite « SRU » en intercommunalité⁹⁶¹.

Les collectivités territoriales sont les seules capables de mettre en œuvre une gestion de proximité de l'accès au logement et elles disposent d'une large palette d'outils juridiques pour le faire. Même si l'Etat a tendance à recentraliser la politique du logement, notamment suite à la suppression du cumul de mandats, contourner les collectivités territoriales à ce sujet semble aujourd'hui inenvisageable et stérile. « *Une évolution majeure des relations État-collectivités et un rapprochement du citoyen et des centres de décision* »⁹⁶² en matière de logement semble ainsi pertinent car elle donnerait au droit au logement un aspect plus pragmatique, sans remettre en question son caractère de droit fondamental devant être garanti de manière égalitaire dans tout le territoire. De plus, à défaut d'une compétence expresse en matière de droit au logement justifierait les obligations qui incombent juridiquement ou de fait aux collectivités territoriales et, de surcroît, les entraves au principe de leur libre administration⁹⁶³.

⁹⁵⁹ Articles 97 à 99 de la loi n°2017-86 du 27 janv. 2017.

⁹⁶⁰ Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

⁹⁶¹ <https://www.anil.org/aj-logement-production-logement-social-obligation-commune/>

⁹⁶² Pastor J.-M., Pour un nouvel élan de la décentralisation, Territoires unis - Les propositions au Grand débat national, Dalloz Actualité, 14 mars 2019.

⁹⁶³ Article 72 de la Constitution de 1958.

Section III. Le juge

« La justice d'équité prend le pas sur celle de défense des intérêts dans la logique revendicative (...) la gestion des conflits devient désormais inséparable d'un effort pour trouver un consensus sur les catégories du juste et de l'injuste »⁹⁶⁴.

Le juge, gardien de la liberté individuelle⁹⁶⁵, est appelé à assurer la garantie du droit au logement, et occupe une place centrale concernant la garantie du droit au logement au sens de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La garantie du droit au logement est assurée tant dans le cadre d'un contentieux objectif que subjectif, en ce sens que « *le juge constitutionnel veille au respect des obligations qui pèsent sur le législateur en matière de droit au logement et le juge administratif fait peser des obligations sur les autorités administratives* »⁹⁶⁶.

En effet, le juge ordinaire et le juge constitutionnel sont appelés à assurer le respect du droit au logement sur la base des règles de droit qui le régissent, tout en remplissant son rôle herméneutique⁹⁶⁷ pour donner sens aux énoncés juridiques (1).

Le rôle du juge en matière de garantie du droit au logement est accompli à travers la concrétisation du droit à un procès équitable⁹⁶⁸, qui n'est pas pourtant équitablement accessible à tous les bénéficiaires du droit au logement (2).

⁹⁶⁴ Rosanvallon P., La nouvelle question sociale, Editions du Seuil 1995, p. 61.

⁹⁶⁵ Article 66 de la Constitution de 1958.

⁹⁶⁶ Barré-Pépin M., Coutant-Lapalus J., Logement et famille : des droits en question, Dalloz 2005.

⁹⁶⁷ Rousseau D., La loi ? Un instrument de communication, Le Monde 03 fév. 2005, p. 17.

⁹⁶⁸ Article 6 de la Convention EDH.

1. Le juge, interprète des normes et conciliateur des droits

Le rôle du juge ne se limite pas à un contrôle du respect du cadre juridique en vigueur, mais comprend une fonction d'interprétation de la norme, plus ou moins étendue en fonction de la juridiction et les droits en conflit. En effet, le devoir du juge d'appliquer le cadre juridique régissant le droit au logement, composé d'énoncés juridiques précis ou imprécis, est complété par l'interprétation de ces derniers afin de leur donner un plein sens juridique et de garantir l'effectivité de ce droit, tout en préservant la cohérence du système concerné⁹⁶⁹.

Le rôle du juge est d'autant plus important car il est appelé à contextualiser un énoncé juridique, afin de pouvoir l'appliquer, et en même temps de respecter l'esprit du texte pour veiller à la garantie effective du droit au logement. Malgré le cadre juridique particulièrement développé du droit au logement, ce travail s'avère difficile face à la variété des situations concrètes où le droit s'applique, étant donné que « *tout énoncé, même le plus précis, peut être rattrapé par la complexité et le caractère insolite des faits ou l'enchevêtrement imprévu de plusieurs énoncés juridiques* »⁹⁷⁰. En effet, le contentieux lié au droit au logement est particulièrement complexe et le juge doit prendre en compte de nombreux paramètres juridiques et socio-économiques, notamment l'articulation des dispositifs juridiques portant sur le droit au logement au niveau local, les atteintes à l'ordre public au regard des évolutions sociales et scientifiques etc.

La posture du juge peut varier entre une application *stricto sensu* des textes et une interprétation *lato sensu*, ayant comme objectif de garantir l'effectivité du droit au logement. Le juge peut même faire preuve d'une posture pédagogique en précisant, voire parfois complétant, les textes de loi, ce qui semble opérant si nous acceptons que ce soit « *la dialectique du législatif et du judiciaire, de la doctrine et de l'autorité,*

⁹⁶⁹ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 64.

⁹⁷⁰ Champeil-Desplats V., Les clairs-obscur de la clarté juridique, in Legal Language and Search for Clarity, Bern, Peter Lang 2006, p. 35.

du pouvoir et de l'opinion publique, qui fait la vie du droit et lui permet de concilier la stabilité et le changement »⁹⁷¹. A titre d'exemple, pour ce qui est de l'appréciation du caractère impropre à l'habitation d'un logement au sens de l'article 1331-22 du code de la santé publique, le juge se sert des faisceaux d'indices fournis par les règlements sanitaires départementaux et le décret de 2002⁹⁷² pour apprécier la destination d'un espace occupé à titre d'habitation principale. Ainsi, dans certains cas de figure il est amené à interpréter la notion des combles de manière large, retenant le critère de la surface exigüe⁹⁷³, alors que dans d'autres cas l'exiguïté d'un logement n'est pas jugée suffisante pour interdire son occupation⁹⁷⁴.

Cependant, les éléments de précision de la portée et du contenu du droit au logement par le juge peuvent varier ou même, parfois se contredire. En effet, comme vu précédemment, alors que le juge administratif reconnaît le droit à l'hébergement comme une liberté fondamentale au sens du code de la justice administrative, il laisse le droit au logement en dehors de ce champ, même dans les cas où ce dernier est gravement atteint face à une situation d'urgence.

Le juge joue également un rôle de conciliateur entre le droit au logement et les droits fondamentaux qui peuvent rentrer en conflit avec ce dernier. Le juge assure cette mission de conciliation des droits au moyen du principe de proportionnalité⁹⁷⁵. Ceci semble tout à fait justifié, étant donné que tous les droits fondamentaux relèvent du même rang juridique et que *« quand le juge se trouve devant une affaire déterminée, devant une antinomie juridique, il ne peut négliger entièrement l'une des deux lois au profit de l'autre ; il doit justifier sa façon d'agir par une délimitation du champ d'application de chaque loi, par des interprétations qui rétablissent la cohérence du système juridique »*⁹⁷⁶.

⁹⁷¹ Perelman Ch., L'interprétation juridique, APD 1972, n°17, p. 37.

⁹⁷² Décret n°2002-120 du 30 janv. 2002.

⁹⁷³ CE, 4 mars 2011, n°366243.

⁹⁷⁴ Cass., Civ., 11 oct. 2018, n°17-21.677.

⁹⁷⁵ Ardant P. et Mathieu B., Droit constitutionnel, L.G.D.J. 2014.

⁹⁷⁶ Perelman Ch., Olbrechts-Tyteca L., Traité de l'argumentation, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles 1992, p. 554.

La question de la conciliation des droits par le juge se pose plus précisément dans les cas de conflit entre le droit au logement et le droit de propriété et de la liberté d'entreprendre. Ce type de conflit est assez récurrent dans la jurisprudence judiciaire, notamment en matière de conflits locatifs où le juge, souverain⁹⁷⁷, conserve un large pouvoir d'appréciation⁹⁷⁸. Cette jurisprudence démontre clairement la tendance du juge de mettre en balance les rapports locatifs dans leur globalité, afin de pouvoir s'assurer que les deux parties du contrat respectent leurs obligations et que les droits en question soient équitablement garantis.

Cette posture du juge peut être considérée comme inadaptée face à une atteinte à l'ordre public et à la dignité humaine en raison d'un problème d'habitat indigne. Si ne sont pas rares les décisions qui accordent des dommages et intérêts à un locataire ayant subi un préjudice de jouissance ou ordonnent la réalisation de travaux ou, même, le relogement du locataire dans des cas exceptionnels, le juge peut s'avérer particulièrement sévère vis-à-vis d'un locataire ne respectant pas ses obligations contractuelles. En effet, le juge, peut considérer que le défaut de paiement du loyer est suffisamment grave pour justifier la résiliation du bail et qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte la situation personnelle du locataire⁹⁷⁹. Par conséquent, nombreux sont les jugements prononçant la résiliation du bail au motif de l'existence d'une dette ou de l'expiration d'un congé malgré l'état impropre à l'habitation du logement concerné. Or, comme vu précédemment, un logement impropre à l'habitation ne peut faire l'objet d'un bail locatif et, de surcroît, la résiliation de ce dernier et l'exigence de la perception de loyers sont juridiquement obsolètes⁹⁸⁰.

Il se peut, également, que le juge résilie un bail locatif en cas de refus par un locataire de réaliser ces travaux même si ces derniers ne sont pas techniquement possibles. Inversement, le juge judiciaire peut résilier un bail pour protéger une personne contre une situation d'atteinte à sa dignité humaine, au motif que le maintien de ce logement

⁹⁷⁷ Cass., Civ., 22 mars 1983, n°81-13.508.

⁹⁷⁸ Terré F., Simler P. et Lequette Y., Droit civil, Les obligations, Dalloz 2018.

⁹⁷⁹ Cass., Civ., 15 oct. 2014, n°13-16.990.

⁹⁸⁰ Art. 1719 du code civil.

n'est pas « de son propre intérêt » en raison des conditions d'occupation⁹⁸¹. Si cette logique peut sembler opérante, une telle résiliation peut exposer une personne à une expulsion sans solution de relogement, alors qu'il a subi déjà des conditions de vie indignes et, même, malgré le respect de ses obligations locatives.

Du point de vue du droit pénal, les violations du principe de dignité en raison des conditions de logement⁹⁸² peuvent donner lieu à des condamnations des responsables, mais les peines semblent faibles par rapport à la durée et à l'ampleur de l'infraction. A titre d'exemple, un bailleur ayant loué pendant des nombreuses années des dizaines de logements insalubres à des personnes vulnérables a fait l'objet d'une condamnation d'une peine de prison de deux ans avec sursis et d'une amende de 600 000 euros, alors que les bénéficiaires déclarés de cette activité ont été très largement supérieurs⁹⁸³.

D'autre part, la garantie du droit au logement en tant que droit « *que la Constitution garantit* »⁹⁸⁴ relève du contrôle de constitutionnalité, *a priori* et *a posteriori*. Pour ce qui est du contrôle de constitutionnalité *a priori*, le Conseil constitutionnel se limite à un contrôle d'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'objectif de valeur constitutionnel d'accéder à un logement décent. Ce dernier est très peu employé dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*⁹⁸⁵ et n'a actuellement donné lieu à aucune décision de non-conformité d'une loi. D'ailleurs, le Conseil d'Etat a estimé à ce sujet que « *l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue pour toute personne la possibilité de disposer d'un logement décent, n'est pas, à lui seul, au nombre, au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, des droits et libertés garantis par la Constitution* »⁹⁸⁶.

⁹⁸¹ TI de Paris, 16 nov. 2018, n°368-2018.

⁹⁸² Articles 225-13 et s. du code pénal.

⁹⁸³ Cour d'appel de Paris, 7 févr. 2018, n°16/04982.

⁹⁸⁴ Article 61-1 de la Constitution.

⁹⁸⁵ A titre d'exemple CC, 22 janv. 2016, n°2015-517 QPC.

⁹⁸⁶ CE, 23 mars 2016, n° 392638.

Ainsi les atteintes au droit au logement sont rarement déférées devant le Conseil constitutionnel, en raison des réticences des juridictions chargées de statuer sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité. A titre d'exemple, dans un avis de 2010⁹⁸⁷ le Conseil d'Etat a laissé le droit au logement opposable en dehors du périmètre du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, en considérant qu'il n'y a pas d'atteinte à ce droit justifiant de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité pour examiner la « *conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du septième alinéa du I de l'article L. 441-2-3-1 CCH*⁹⁸⁸ »⁹⁸⁹. En l'espèce, le Tribunal administratif de Paris a saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'avis afin que celui-ci se prononce sur les modalités de fixation et de versement de l'astreinte en matière de « DALO » ainsi que sur leur compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme, notamment ses articles 5 et 6 relatifs au droit de la liberté et de sûreté et au procès équitable. Il s'agit, plus précisément, de l'article L. 441-2-3-1 CCH, modifié par la loi dite « MLLE »⁹⁹⁰, qui a plafonné l'astreinte et l'a déterminée en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

Pour ce qui est du contrôle de la constitutionnalité des dispositifs législatifs en cause, le Conseil d'Etat a jugé que la fixation de l'astreinte prévue par la loi ne pose aucun problème de nature constitutionnelle. La question de la fixation de l'astreinte se pose néanmoins avec une certaine acuité, cette dernière étant un élément majeur de l'effectivité du « DALO », en ce sens que des moyens existent réellement pour compenser la non-satisfaction de ce droit. Par conséquent, la systématisation des

⁹⁸⁷ CE, 2 juill. 2010, n°332825.

⁹⁸⁸ Alinéa 6 : « Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'Etat et peut assortir son injonction d'une astreinte. », alinéa 7 : « Le montant de cette astreinte est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation ».

⁹⁸⁹ Montecler (de) M.-C., La marge de manœuvre du juge dans la fixation de l'astreinte DALO, AJDA 2010, n°24, p. 1343.

⁹⁹⁰ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009.

critères de définition et le plafonnement des astreintes risquent de porter atteinte au droit au logement.

Dans l'avis en question, le Conseil d'Etat définit la latitude du juge quand il fixe une astreinte : cette astreinte n'est pas limitée par la loi, mais le juge ne peut pas s'en écarter de manière disproportionnée. Le Conseil d'Etat ajoute que « *dès lors que le juge dispose ainsi de la faculté de moduler le montant de l'astreinte, il doit pouvoir prendre en compte d'autres éléments que le montant du loyer moyen du type de logement adapté aux besoins du demandeur et statuer en fonction de l'ensemble des circonstances de l'espèce* » et qu' « *il lui est, par suite, possible de moduler le montant de l'astreinte en fonction de critères tenant notamment à la taille de la famille, à la vulnérabilité particulière du demandeur, à la célérité et aux diligences de l'Etat (...)*⁹⁹¹ ».

Toutefois, en pratique, la mise en œuvre de ces critères est difficile étant donné que les commissions de médiation ne sont pas en mesure de déterminer le loyer du logement à attribuer au plaignant et que le juge dispose d'un délai très court pour recueillir, étudier et apprécier toutes ces informations afin de rendre une décision adaptée aux différentes situations des requérants. Les juges appliquent ainsi des barèmes qui peuvent servir de base de référence mais qui ne sont pas limitatifs et, surtout, qui sont loin d'être suffisants pour couvrir tous les cas de figure.

Enfin, les juges internationaux et européens, notamment la Cour EDH et la Cour de justice de l'Union européenne, restent également réservés, se contentant à l'exercice d'un contrôle du respect des stipulations conventionnelles⁹⁹², à la limite du principe de subsidiarité et sans sanctionner sévèrement les Etats. Le juge européen préfère ainsi évacuer la question du droit au logement et condamner l'Etat français sans lui imposer des sanctions dissuasives⁹⁹³.

⁹⁹¹ CE, 2 juill. 2010, n°332825.

⁹⁹² Akandji-Kombe F., L'application de la Charte sociale européenne : la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives, Dr. soc. 2000, n°9, p. 888.

⁹⁹³ CEDH, 9 avr. 2015, n°65829/12.

2. Les freins à l'accès au juge

« L'accès au juge des personnes sans abri ou mal logées, et partant, désocialisées, n'est certes pas impossible, mais fort compromis en pratique »⁹⁹⁴.

Les différentes dimensions de l'opposabilité, structurelle, procédurale, téléologique, « s'articulent autour de l'idée d'une capacité du sujet à faire valoir ses droits et libertés »⁹⁹⁵. Cependant, l'accès au juge des bénéficiaires du droit au logement s'avère particulièrement difficile, en raison de la complexité du cadre juridique existant, ayant un effet dissuasif ou aboutissant à une difficulté de prise de conscience d'une violation du droit au logement. S'y ajoutent les freins de nature procédurale et matérielle, les recours contentieux étant souvent très longs et nécessitant des moyens matériels considérables.

La difficulté d'accéder au juge est d'autant plus importante étant donné que les leviers judiciaires portant sur le droit au logement concernent majoritairement les personnes défavorisées. A titre d'exemple, les personnes menacées d'une expulsion locative ou qui vivent dans des conditions de logement non-décentes se trouvent souvent démunies face à leur bailleur, le locataire étant toujours la partie faible du contrat locatif et l'accès à un logement décent étant difficile pour dans certains territoires. Par conséquent, les bénéficiaires du droit au logement sont souvent dissuadés d'enclencher une procédure judiciaire contre le bailleur en cas du non-respect de ses obligations contractuelles. La renonciation de leurs droits s'alimente par leur peur, l'ignorance de leurs droits et la complexité de leur exercice, les multiples refus à la demande d'aide ainsi qu'à la crainte associée à une procédure judiciaire⁹⁹⁶, au

⁹⁹⁴ Boyer-Capelle C., La construction jurisprudentielle du droit au logement par le Comité européen des droits sociaux, RDSS 2015, n°2, p. 250.

⁹⁹⁵ Roulhac C., L'opposabilité des droits et libertés, thèse soutenue en 2016 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 565.

⁹⁹⁶ Observatoire social, DASES de Paris, Etude du non-recours aux dispositifs de prévention des expulsions, 9 oct. 2019.

détriment de l'effectivité du droit au logement⁹⁹⁷. S'y ajoute la jurisprudence parfois elle-même dissuasive en ce sens que « *les intérêts financiers d'une catégorie sociale particulière et minoritaire, les propriétaires de logements locatifs, sont ainsi indument priorisés par rapport, par exemple, aux enjeux de salubrité ou de santé qui sont au cœur des préoccupations des locataires* »⁹⁹⁸.

De plus, la qualité de la défense en justice d'un occupant d'un logement n'est pas toujours garantie, étant donné que le cadre juridique régissant le droit au logement est très complexe, même pour un avocat spécialisé en la matière. Concernant les personnes ayant des ressources modestes, elles peuvent solliciter une aide juridictionnelle⁹⁹⁹, à savoir la prise en charge par l'Etat d'un avocat. Toutefois, la rémunération réglementaire des avocats dans le cadre de la prise en charge par l'aide juridictionnelle¹⁰⁰⁰ n'est pas forcément très élevée pour permettre aux avocats de consacrer un temps conséquent pour réaliser un travail approfondi.

Ce défaut de défense en justice peut, dans certains cas, avoir des conséquences en la défaveur des locataires, du fait de suivre des conseils impertinents ou fondés sur des idées reçues. A titre d'exemple, les personnes concernées par un conflit locatif sont parfois conseillées de ne pas se défendre lors d'une procédure d'expulsion, afin de faire d'objet d'une décision d'expulsion leur permettant d'entrer dans le champ d'application « DALO », ce qui garantirait leur relogement. Cela non seulement constitue une application détournée de l'opposabilité du droit au logement mais risque de mettre le locataire en difficulté en raison d'une menace d'expulsion sans solution de logement, étant donné qu'être reconnu prioritaire pour être logé au titre du « DALO » ne garantit aucunement un logement effectif.

D'autre part, les délais très courts des procédures en justice jouent en la défaveur des personnes défavorisées, qui n'ont pas les moyens de s'organiser et de réagir en amont

⁹⁹⁷ Roman D., Les enjeux juridiques du non-recours aux droits, RDSS 2012, n°4, p. 603.

⁹⁹⁸ Gallié M., Leblanc J., Hébert-Dolbec M.-L., Abraham C., Les délais judiciaires comme modalité d'organisation d'une justice de classe : la hiérarchisation des causes à la Régie du logement, Nouveaux Cahiers du socialisme, Numéro 16, automne 2016.

⁹⁹⁹ Loi n°91-647 du 10 juill. 1991.

¹⁰⁰⁰ Décret n°2018-1280 du 27 déc. 2018.

pour se défendre¹⁰⁰¹. En effet, les conflits locatifs sont souvent examinés devant le juge des référés en vue de trouver une solution rapide à une violation des obligations contractuelles et, éventuellement, faire valoir la clause résolutoire pour résilier le contrat et expulser le locataire. Le contentieux devant le juge de référés, très performant en termes de délais, ne permet pas néanmoins aux locataires-défendeurs de faire valoir leurs contestations et accélère considérablement la procédure d'expulsion.

En tout état de cause, le volume de contentieux portant sur les expulsions locatives est très important et les recours en ce sens aboutissent en majorité à la résiliation du bail. A titre d'exemple, en 2018, la grande majorité des assignations visant la résiliation d'un bail locatif (77%) au niveau national ont donné lieu à une décision de justice prononçant l'expulsion du locataire. En effet, 119.554¹⁰⁰² sur 154.583¹⁰⁰³ assignations au tribunal pour expulsion, ont abouti à un jugement prononçant l'expulsion. De plus, 15.993 expulsions ont été réalisées en 2018 avec le concours de la force publique. Ces chiffres sont révélateurs des problèmes susceptibles de grande ampleur en matière de capacité de maintien des locataires dans leur logement mais aussi leur position difficile face au juge-conciliateur des droits.

Une volonté d'accélérer le contentieux locatif, y compris concernant les procédures au fond, a eu lieu avec la réforme de la justice de 2019¹⁰⁰⁴ par le biais du renforcement de la résolution amiable des litiges. Le juge peut ainsi désormais, en cours de procédure, y compris en référé, enjoindre aux parties de rencontrer un médiateur s'il estime qu'une résolution amiable du litige est possible¹⁰⁰⁵. Le recours à un mode alternatif de règlement des litiges, à savoir la conciliation ou la médiation, est

¹⁰⁰¹ Gallié M., Leblanc J., Hébert-Dolbec M.-L., Abraham C., Les délais judiciaires comme modalité d'organisation d'une justice de classe : la hiérarchisation des causes à la Régie du logement, Nouveaux Cahiers du socialisme, Numéro 16, automne 2016.

¹⁰⁰² Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Exploitation statistique du Répertoire Général Civil.

¹⁰⁰³ Ministère de la Justice/ SG/ SDSE/ Exploitation du RGC.

¹⁰⁰⁴ Loi n°2019-222 du 23 mars 2019 et loi organique n°2019-221 du 23 mars 2019.

¹⁰⁰⁵ Article 21-1 de la loi n°95-125 du 8 févr. 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

désormais obligatoire¹⁰⁰⁶, visant à faciliter le règlement des conflits locatifs. Toutefois, le flou existant en matière d'encadrement juridique de ces procédures suscite des inquiétudes, notamment au sujet de la représentation, des garanties juridiques et de la défense des intérêts des personnes menacées d'une expulsion locative ou subissant des conditions de logement indignes.

Enfin, les voies contentieuses portant sur le droit au logement semblent progressivement se restreindre. En effet, ne peuvent pas être contestées dans le cadre d'un appel¹⁰⁰⁷ des décisions de justice portant sur « *les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi, mentionnés à l'article R. 772-5, y compris le contentieux du droit au logement défini à l'article R. 778-1* »¹⁰⁰⁸. Ce dispositif comprend non seulement les recours concernant la carence de l'Etat de reloger les personnes ayant été reconnues prioritaires pour être logées ou hébergées au titre du « DALO », mais aussi les autres contentieux relatifs au droit au logement opposable, à titre d'exemple les recours indemnitaires¹⁰⁰⁹. Par conséquent, une personne ayant fait l'objet d'une décision de justice défavorable en première instance n'a plus le choix que d'un pourvoi en cassation. Hormis le fait que ce dernier ne consiste pas à examiner de nouveau l'affaire au fond, il s'agit d'une procédure encore plus complexe et moins accessible que celle de l'appel, non seulement en raison des longs délais et des règles strictes de la recevabilité des pourvois, mais aussi du caractère obligatoire de la défense par un avocat aux Conseils ainsi que des moyens restreints de l'aide juridictionnelle.

D'ailleurs, pour ce qui est des contentieux liés au droit au logement susceptibles d'être accueillis en appel, cette procédure a fait l'objet de nombreuses réformes l'ayant rendu moins accessible en raison de la multiplication des conditions de recevabilité¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁶ Loi n°2019-222 du 23 mars 2019 et décret n°2019-1333 du 11 déc. 2019.

¹⁰⁰⁷ Décret n°2013-730 du 13 août 2013.

¹⁰⁰⁸ Article R. 811-1 du code de justice administrative.

¹⁰⁰⁹ CE, 27 juin 2016, n°384156 ; CE, 13 juill. 2016, n°382872.

¹⁰¹⁰ Décret n°2017-891 du 6 mai 2017.

De manière globale, l'accès au juge et les moyens de défense deviennent de plus en plus difficiles en matière de droit au logement opposable, remettant en question non seulement l'effectivité du droit au logement mais aussi le droit à un procès équitable et à la garantie des droits.

Le rôle du juge en matière de garantie de l'effectivité du droit au logement est ainsi central, en ce sens qu'il veille à la bonne application du cadre juridique protecteur en matière de droit au logement et interprète les dispositifs législatifs afin qu'ils soient adaptés à l'esprit du législateur et aux évolutions socio-économiques. Cependant l'intervention du juge se heurte aux difficultés des personnes défavorisées pour se défendre en justice ainsi qu'à la combinaison des règles de droit privé et de droit public qui doivent être prises en compte en fonction des cas d'espèce.

Conclusion de chapitre

En somme, chacun des trois pouvoirs politiques, à savoir le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, est impliqué en matière de garantie du droit au logement. Le droit au logement fait ainsi l'objet d'une garantie globale et complète dans chaque étape de sa mise en œuvre, de l'établissement de son régime juridique jusqu'à son application par les autorités administratives et au contrôle de son application par le juge.

Toutefois, malgré le rôle important des garants du droit au logement afin d'assurer son effectivité, cette dernière reste tout de même limitée. En effet, l'intervention des institutions précitées en faveur du droit au logement, notamment afin d'empêcher ses violations, n'a pas lieu de manière transversale ni coordonnée. Hormis les critiques pré-exposées concernant les garants séparément, le législateur comme les autorités administratives et le juge traitent le droit au logement exclusivement de leur point de vue, sans consulter ou associer les autres. Par conséquent, des mesures insuffisantes, contradictoires, inintelligibles, impertinentes ou même obsolètes peuvent être prises en matière de droit au logement, en raison des spécificités de chaque institution et étant donné qu'il s'agit d'un droit complexe et évolutif en fonction du contexte socio-économique.

Face à un contentieux riche portant sur le droit au logement, le juge joue un rôle important pour garantir l'effectivité de ce droit, sur le plan quantitatif mais aussi sur le plan qualitatif. En effet, le juge doit non seulement veiller à ce que les garanties légales en matière de droit au logement soient effectives lors de chaque litige concerné, mais aussi apporter des précisions concernant l'application des textes relatifs. Ces dernières sont d'une grande importance, vu la nature évolutive du droit au logement, nécessitant une permanente adaptation de son cadre juridique.

Cependant, la jurisprudence n'est pas toujours favorable à la garantie du droit au logement et s'avère parfois fluctuante, voire excessivement restrictive, au détriment de son effectivité. D'ailleurs, l'accès au juge est souvent restreint d'un point de vue formel et n'est pas réalisé dans les mêmes termes pour tous, notamment les personnes défavorisées, bénéficiaires « par excellence » du droit au logement.

Chapitre 2/ L'Etat, débiteur du droit au logement

Comme vu précédemment, l'effectivité du droit au logement ne peut être envisageable que par la désignation d'un débiteur spécifiquement identifié et apte à remplir son rôle. Le rôle du débiteur du droit au logement a été attribué par le législateur en 2007 à l'Etat, dans le cadre de l'institution d'un droit au logement opposable¹⁰¹¹. Cette consécration de l'opposabilité du droit au logement en France en 2007¹⁰¹², fruit de mutations sociojuridiques inspirées d'autres paradigmes étrangers, s'inscrit dans un processus d'engagement de la responsabilité de l'Etat en matière de droit au logement.

L'opposabilité du droit au logement « *appelle et légitime l'intervention de l'État pour réaliser les droits* »¹⁰¹³, qui a désormais un rôle prépondérant en matière de garantie du droit au logement. En effet, la loi dite « DALO »¹⁰¹⁴ a désigné comme débiteur du droit au logement « *le représentant de l'Etat dans le département, en concertation avec les organismes, les associations et les autorités publiques concourant à la réalisation des objectifs de la politique d'aide au logement dans le département (...)* »¹⁰¹⁵.

Le rôle de l'Etat en tant que débiteur du droit au logement peut être engagé par le biais d'une double procédure administrative (Section I) et judiciaire (Section II) très formalisée et complexe¹⁰¹⁶, compromettant ainsi l'effectivité de ce droit.

¹⁰¹¹ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

¹⁰¹² Loi 2007-290 du 5 mars 2007.

¹⁰¹³ Roulhac C., L'opposabilité des droits et libertés, thèse soutenue en 2016 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 566.

¹⁰¹⁴ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

¹⁰¹⁵ Article L. 441-2-3-2 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰¹⁶ Annexe 1.4.

Section I. L'opposabilité du droit au logement soumise à une procédure amiable

Le droit au logement opposable (« DALO ») constitue une spécificité française qui se distingue de son équivalent écossais du fait que sa reconnaissance et sa mise en œuvre ne surviennent pas automatiquement. En effet, correspondre aux critères et conditions prévues par la loi dite « DALO »¹⁰¹⁷ ne suffit pas pour faire valoir l'opposabilité du droit au logement d'une personne et, le cas échéant, engager la responsabilité des pouvoirs publics.

Pour cela, il est indispensable de déclencher en amont une procédure amiable devant une commission départementale de médiation ayant pour mission de statuer sur le caractère prioritaire pour être logé en urgence d'un demandeur (1) en appréciant les conditions et critères définis par la loi de 2007 (2).

1. La reconnaissance du « DALO » par le biais d'un recours amiable

Comme vu précédemment, le droit au logement opposable se concrétise à travers une procédure longue et complexe, déclenchée à l'initiative des personnes intéressées entrant dans le champ d'application de la loi.

En effet, la reconnaissance du droit au logement opposable passe, dans un premier temps, par un recours amiable auprès d'une commission de médiation spécialement constituée à cet effet. Ce n'est que lors de la procédure amiable que le bénéfice du « DALO » peut être reconnu à une personne et c'est sur la base de la décision d'une commission de médiation¹⁰¹⁸ qu'une personne peut se fonder pour faire valoir son droit au logement opposable.

¹⁰¹⁷ Loi 2007-290 du 5 mars 2007.

¹⁰¹⁸ Annexe 1.5.

Ce mécanisme *sui generis* peut soulever des questions, notamment concernant le rôle et le fonctionnement des commissions de médiation (a), l'instruction des dossiers de demande d'un « DALO » en amont de leur examen par ces dernières (b) ainsi que son appréhension et déclenchement par ses éventuels bénéficiaires (c).

a. La reconnaissance du « DALO » par une commission de médiation

Le recours amiable prévu par la loi dite « DALO »¹⁰¹⁹ a été confié à des commissions de médiation départementales¹⁰²⁰, qui sont appelées à trancher sur l'éligibilité au droit au logement opposable des demandeurs. Une commission de médiation a pour mission de déterminer la recevabilité du recours et d'apprécier si le demandeur remplit les critères d'éligibilité au droit au logement opposable, tels qu'ils sont prévus par la loi et précisés par décret de manière limitative¹⁰²¹. Autrement dit, c'est auprès de cette commission qu'il est décidé si une personne est prioritaire à être logée en urgence au titre du droit au logement opposable.

Plus précisément, le droit au logement opposable peut être revendiqué devant une commission de médiation par toute personne de bonne foi, qui justifie des démarches préalables de recherche d'un logement et satisfait aux conditions réglementaires d'accès à un logement social, à savoir le séjour régulier au territoire français et le respect d'un plafond de ressources fixé territorialement¹⁰²² dans deux cas de figure¹⁰²³ : soit après l'expiration d'un délai d'attente anormalement long de la proposition d'un logement social adapté à la situation d'un demandeur (défini au

¹⁰¹⁹ Loi 2007-290 du 5 mars 2007.

¹⁰²⁰ Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰²¹ Articles L. 441-2-3 et article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰²² Article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰²³ Articles L. 441-2-3 et article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

niveau départemental par arrêté préfectoral)¹⁰²⁴, soit sans délai par les demandeurs remplissant l'un des critères prévus par la loi « DALO » liés à la précarité de logement¹⁰²⁵.

¹⁰²⁴ Article L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰²⁵ Sans conditions de délai, les personnes :

- Dépourvues de logement parmi lesquels celles qui sont à la rue, à l'hôtel ou hébergés chez des tiers. La commission de médiation apprécie la situation du demandeur au regard du logement ou de l'hébergement dont il peut disposer de la part de personnes apparentées en ligne directe (Articles 205 et s. du code civil).
- Logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. Le cas échéant, la Commission tient compte des droits à relogement ou à hébergement auxquels le demandeur peut prétendre en application des articles L. 521 et suivants du code de la construction et de l'habitation, des articles L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme, ou de toute autre disposition ouvrant au demandeur un droit au relogement. L'habitat insalubre ou dangereux s'apprécie au sens du code de la santé publique (notamment les articles L. 1331-1 à L. 1331-22 du code de la construction et de l'habitation), de la loi dite « Vivien » (Loi n°70-612 du 10 juill. 1970) et des articles L. 521-1 à L. 522-2 du code de la construction et de l'habitation. La notion de bâtiment menaçant ruine s'apprécie au regard des articles L. 511-1 à L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation.
- Hormis un cas exceptionnel de relogement ou d'hébergement au titre de la loi « DALO » (Article R. 441-18-1 du code de la construction et de l'habitation), ne sont pas visés les demandeurs logés dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou menaçant ruine ayant fait l'objet d'un arrêté, assorti d'une interdiction définitive d'habiter car ils bénéficient d'un droit au logement opposable à leur propriétaire et, en cas de défaillance de celui-ci, à la commune ou à l'Etat (Articles L. 521-1 et s. du code de la construction et de l'habitation).
- Menacées d'expulsion sans relogement, notamment suite à une décision de justice prononçant l'expulsion du logement.
- Hébergées dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois ou depuis plus de dix-huit mois dans un logement de transition ou un logement foyer.
- En situation de handicap (Article L. 114 du code de l'action sociale et des familles), ou ayant à charge une personne handicapée, ou ayant à charge au moins un enfant mineur et qui occupent un logement soit en suroccupation (Articles D. 542-14 du code de la sécurité sociale et R.111-2 du code de la construction et de l'habitation) soit non-décent, présentant au moins un des

Si ces critères semblent couvrir un large panel de problèmes de logement en France, il en demeure qu'ils ne sont pas exhaustifs. Afin d'inclure des situations en dehors du champ d'application défini par la loi, il a été précisé que tous ces critères sont exclusifs mais qu'ils ne sont pas absolus, du fait qu'une commission de médiation peut par décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire et devant être logée en urgence une personne, qui ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus¹⁰²⁶.

La saisine d'une commission de médiation peut avoir pour objet la reconnaissance du droit au logement opposable (« DALO ») ou bien du droit à l'hébergement opposable (« DAHO »), en fonction du souhait et de la situation des demandeurs. Ces derniers précisent s'il s'agit d'une demande de « DALO » ou de « DAHO », réalisant leur demande sur la base d'un formulaire distinct, ainsi que les motifs pour lesquels ils considèrent qu'ils sont prioritaires.

Pour ce qui est du déroulement du recours amiable, les membres des commissions sont réunis de manière régulière afin de statuer sur la recevabilité des recours et d'apprécier si le demandeur d'un recours recevable remplit les critères d'éligibilité au droit au logement opposable, tels qu'ils sont prévus par la loi de manière limitative.

Les commissions de médiation rendent leur décision dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande, dans le but de confirmer ou d'infirmer le caractère prioritaire d'une personne pour être logée au titre du « DALO ». Des exceptions sont prévues par décret concernant ce délai, qui peut se prolonger jusqu'à six mois dans le cas des départements comportant au moins une agglomération (ou une partie d'une agglomération) de plus de 300.000 habitants ainsi que les départements de l'Île-de-France, afin de permettre à ces derniers de s'adapter aux

risques pour la sécurité physique et la santé énumérés à l'article 2 du décret du 2002-120 du 30 janv. 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent ou auquel font défaut au moins deux des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret.

¹⁰²⁶ Article R. 441-14-1 code de la construction et de l'habitation.

exigences du droit au logement opposable. Depuis 2015 ces exceptions ne valent plus que pour les départements d'Outre-mer¹⁰²⁷.

La spécificité du « DALO » réside dans le fait que les commissions de médiation jouent un double rôle dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable : celui des instances de médiation positionnées entre l'Etat-garant du droit au logement et les citoyens et, en même temps, celui des instances responsables de se prononcer sur le caractère prioritaire d'un demandeur pour être logé au titre du « DALO ». Par conséquent, elles ont un pouvoir décisif sur la reconnaissance d'une personne comme bénéficiaire du droit au logement et constituent également une sorte de filtre entre la demande initiale de reconnaissance et le recours juridictionnel pour faire valoir ce droit.

Face à ce rôle central qu'occupent les commissions de médiation concernant la mise en œuvre du « DALO », la question de leur statut et de leur légitimité se pose avec une certaine acuité. En tant qu'instances de médiation ayant pour mission la garantie du droit au logement et susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat, les commissions de médiation ont une certaine indépendance, qui découle de leur composition et du fait que leurs membres ne sont pas rémunérés dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit, plus précisément, de commissions mixtes paritaires, dont la composition est prévue de manière restrictive par la loi, pour faire en sorte que soient représentés les principaux acteurs impliqués à la mise en œuvre du droit au logement dans un département, à savoir l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes bailleurs et les associations représentantes des locataires¹⁰²⁸.

Cependant, les garanties d'indépendance liées à la composition des commissions de médiation se heurtent à l'absence d'une exigence de quorum afin de pouvoir statuer. L'implication à titre bénévole des membres des commissions peut avoir en pratique un impact sur leur représentativité et, de ce fait, la légitimité de leurs décisions, en fonction des contextes territoriaux. A titre d'exemple, une absence systématique lors des séances peut être observée dans certains territoires de la part des membres représentant les collectivités territoriales.

¹⁰²⁷ Article R. 441-15 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰²⁸ Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

Hormis ces interrogations concernant les garanties d'indépendance, les commissions de médiation ne sont pas des autorités administratives indépendantes, n'étant pas consacrées en tant que telles par le législateur et n'ayant pas un mode de fonctionnement propre à ce type d'autorités. En effet, les commissions dépendent du fonctionnement des autorités administratives déconcentrées, du fait que leur organisation matérielle dépend du département et que le président est désigné par le préfet.

De surcroît, des incertitudes subsistent concernant la portée des décisions des commissions de médiation. En effet, si, malgré la tendance de certaines commissions d'adopter une forme propre aux décisions de justice¹⁰²⁹, ce qui n'est pas le cas, leur caractère de décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif a pu soulever des questions. Ces doutes ont été rapidement levés et les décisions des commissions ont été qualifiées de décisions administratives, susceptibles de faire l'objet d'un recours administratif. Sur cette base un contentieux d'excès de pouvoir se développe progressivement, remettant en question certaines décisions des commissions de médiation.

L'intervention des commissions de médiation peut ainsi soulever des questions quant à l'effectivité du droit au logement, étant donné que l'opposabilité du droit au logement s'accomplit réellement au niveau du recours juridictionnel. Si les commissions de médiation jouent un rôle important en permettant un examen approfondi des demandes « DALO », leur intervention est susceptible de ralentir, voire de rendre complexe la mise en œuvre du droit au logement, face aux démarches nécessaires de la part des demandeurs ainsi qu'aux délais qui se cumulent avant qu'une personne puisse faire valoir son logement (délai d'instruction, délai de décision, délai de relogement...). Cette question se pose avec une certaine acuité dans les territoires où le nombre de saisines des commissions est très élevé, ce qui implique que ces dernières ne sont pas en mesure d'étudier les demandes de manière approfondie, à défaut de moyens supplémentaires.

¹⁰²⁹ Puy-Montbrun G., Le DALO, les commissions, la médiation, séminaire CERDEAU du 22 juin 2010 relatif à la mise en œuvre de la loi DALO.

b. L'instruction d'une demande « DALO »

Pour examiner les demandes « DALO », les commissions, se fondent sur une procédure préalable d'instruction des dossiers, complètement distincte de la séance d'examen des dossiers. L'instruction des demandes « DALO » s'avère d'une grande importance pour la mise en œuvre du « DALO », permettant un traitement approfondi des dossiers en amont de la séance de la commission de médiation. Grâce à l'instruction, la commission obtient des éléments nécessaires pour pouvoir apprécier une demande « DALO », cette dernière ayant un caractère plutôt déclaratif. En effet, le degré d'approfondissement du dossier dans l'étape de l'instruction détermine la capacité de la commission de médiation à exercer son pouvoir d'appréciation et de prendre une décision qui correspond mieux aux besoins et aux capacités des demandeurs. L'examen des dossiers par le service instructeur peut donner lieu à un avis ou une préconisation, sur la base des critères « DALO » lui paraissant pertinents.

La réalisation d'une instruction de qualité est ainsi une préoccupation majeure dans tous les départements. Pour cela l'instruction des demandes « DALO » est confiée à des prestataires externes à la Commission de médiation ayant des compétences en la matière et pouvant varier selon le département. Il s'agit, par exemple, des caisses d'allocation familiales (CAF) et des agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL). Ces prestataires extérieurs présentent de nombreux avantages, notamment leurs compétences juridiques et techniques, leur devoir d'impartialité (ADIL) et leur accès à des bases de données contenant des informations utiles sur les ménages (CAF).

Cependant, la réalisation d'une instruction de qualité rencontre de nombreux freins, notamment dans les territoires où le nombre des demandes est très élevé et les moyens matériels et la coordination des acteurs intervenant sur le champ du logement sont insuffisants pour obtenir les informations nécessaires sur les demandeurs. En effet, les services instructeurs peinent souvent à faire face à la quantité des dossiers qu'ils doivent traiter, ce qui ne leur permet pas d'émettre un avis approfondi à la commission de médiation. De plus, s'agissant d'un prestataire extérieur (ou éloigné) de l'administration qui est désigné lors d'une procédure de marchés publics, il est

possible que l'instruction soit réalisée par des entreprises privées dont l'action est éloignée des questions relatives au droit au logement, comme à Paris où l'instruction des demandes « DALO » est assurée par la société Docapost.

En pratique les commissions de médiation suivent largement l'avis du service instructeur. Cela s'explique certainement par la qualité du travail d'instruction mais aussi par l'afflux des demandes « DALO » dans certains départements en combinaison à un marché du logement « tendu »¹⁰³⁰, ne permettant pas un débat approfondi sur chaque dossier lors de la séance de la commission. Par conséquent, les services instructeurs jouent souvent *de facto* un rôle d'instance décisive en matière de « DALO », notamment en ce qu'ils émettent à la commission un avis pour chaque dossier qui est systématiquement retenu. Les services instructeurs risquent de se faire transformer en une sorte de pré-commissions, sans pourtant avoir la légitimité nécessaire ni remplir l'exigence d'impartialité. Cette dérive de la mise en œuvre du droit au logement opposable risque également de créer de fait une étape supplémentaire à la procédure de reconnaissance du « DALO » qui n'est pas juridiquement encadrée, au détriment de son effectivité.

c. Un droit difficilement accessible à ses titulaires

L'opposabilité du droit au logement telle qu'elle a été instituée par la loi dite « DALO » ne survient pas automatiquement. Il incombe aux personnes intéressées de se renseigner sur les voies de recours ouvertes en vue d'être reconnu prioritaires pour être logé en urgence au titre du « DALO », ce qui lui permettrait le cas échéant de faire valoir ce droit vis-à-vis du juge. En conséquence, le bénéfice du droit au logement opposable présuppose qu'une personne prenne connaissance du mécanisme juridique complexe institué par la loi de 2007 précitée et qu'elle se mobilise pour déclencher les procédures juridiques prévues à ce sujet, notamment être en mesure de constituer le dossier de demande, respecter les conditions légales, les délais des

¹⁰³⁰ A titre d'exemple les commissions de médiation du département de la Seine-Saint-Denis traitent environ trois cent demandes « DALO » par séance de demi-journée.

recours etc. Cependant, la compréhension et l'appréhension du droit au logement opposable sur le fond et sur la forme s'avère souvent difficile, même pour les personnes ayant une formation juridique.

Malgré les efforts de communication et de sensibilisation, le « DALO » reste ainsi un droit peu intelligible, soumis à des procédures chronophages et nécessitant une culture juridique ou, a minima, un accompagnement pour être en mesure de s'en saisir. Les chiffres relatifs au nombre de saisine des commissions de médiation¹⁰³¹, en soi très élevés, ne reflètent qu'une partie des problèmes liés au logement¹⁰³² : 100 000 demandes aient été déposées en 2019 auprès des commissions de médiation au niveau national et environ un million depuis 2008¹⁰³³.

Le fait que le droit au logement opposable repose en principe quasi-exclusivement sur l'initiative individuelle est susceptible de constituer un obstacle pour son accessibilité et, de ce fait, pour son effectivité. Peuvent ainsi être « exclus » du droit au logement opposable de nombreuses personnes n'étant pas en mesure de comprendre ce mécanisme juridique pour des raisons objectives ou subjectives. D'autant plus que les publics visés par le droit au logement font souvent face à des problématiques de précarité ou d'exclusion sociale, ayant de ce fait des difficultés supplémentaires d'accès au droit et au juge. Cela risque de restreindre le champ d'application de la loi « DALO » et d'empêcher ainsi une partie considérable de personnes de faire valoir leur droit au logement opposable.

Pour surmonter ces obstacles, des efforts sont réalisés à l'initiative des pouvoirs publics, des bailleurs sociaux et les associations de défense du droit au logement. Ces dernières assurent l'information et la sensibilisation du public mais aussi forment les professionnels du logement, en vue d'être en mesure de mieux s'en saisir. Cet effort de sensibilisation et de formation a été également réalisé par le biais notamment des études sur la mise en œuvre du « DALO », des rapports de bilan annuels, des guides de bonnes pratiques des commissions de médiation, de la création des partenariats

¹⁰³¹ Annexe 9.

¹⁰³² Annexes 6, 7 et 8.

¹⁰³³ <http://droitaulogementopposable.org/actualites/le-comite-de-suivi-dalo-publie-les-chiffres-2017-0>

au niveau national et local, du financement de formations destinées aux travailleurs sociaux ou aux associations accompagnant les personnes ayant des problèmes de logement. Ces efforts ont eu comme but de décrire et de théoriser l'institution du « DALO » en France, d'objectiver et d'analyser les modalités de sa mise en œuvre et, enfin, de mesurer son effectivité et son efficacité. Les efforts de communication et de sensibilisation du public semblent porter progressivement leurs fruits, comme en témoigne l'augmentation du nombre de recours « DALO » au fil des années.

Des effets pervers peuvent cependant être constatés, liés à la surmédiation du « DALO », notamment le caractère massif des recours devant des commissions de médiation dans certains territoires, constituant un obstacle au bon fonctionnement de ces dernières. Cela peut avoir un impact négatif sur la qualité de travail d'une commission et est susceptible de limiter son pouvoir d'appréciation, au détriment de l'effectivité du droit au logement. En conséquence, certaines commissions adoptent des interprétations plutôt strictes de la loi « DALO », en mettant en jeu également le principe d'égalité. Les faibles taux de personnes reconnues prioritaires par certaines commissions sont révélateurs, notamment dans des territoires où subsistent toujours de grands problèmes concernant le marché du logement et la précarisation des personnes qui peinent à y accéder (même si ces chiffres doivent être regardés avec précaution)¹⁰³⁴.

2. Une interprétation stricte du champ d'application du « DALO » par les commissions de médiation

Malgré la réaffirmation de son caractère fondamental, le droit au logement opposable n'a été conçu en droit français ni comme un droit universel ni comme un droit inconditionnel, en faisant du droit au logement un droit réservé aux personnes défavorisées. En effet, dans un souci de résorber prioritairement la précarité en matière de logement, le droit au logement opposable peut uniquement profiter à

¹⁰³⁴ Annexe 9.

certaines catégories de personnes : soit faisant face à des problèmes de logement soit demandeurs de logement social de longue date.

Cette restriction de principe des bénéficiaires du droit au logement opposable peut s'accroître davantage dans le cadre de la mise en œuvre de celui-ci, du fait que les critères et conditions prévus juridiquement font l'objet d'une interprétation plutôt stricte de la part des commissions de médiation.

Selon sa consécration par le législateur en 2007, le droit au logement opposable est un droit garanti au niveau national, à savoir dans les mêmes conditions dans la totalité des territoires français. Par conséquent, les conditions et les critères d'accès à ce droit doivent être appliqués de la même manière, conformément à la loi et à ses décrets d'application.

Si les critères et conditions de reconnaissance du droit au logement opposable sont prévus de manière relativement précise, ils peuvent faire l'objet d'une interprétation de la part des commissions de médiation, disposant d'une certaine marge de manœuvre à ce sujet. En effet, le caractère unique et absolu du droit au logement opposable est susceptible d'être remis en question en raison de la prise en compte par les commissions de médiation des spécificités territoriales ou l'interprétation excessivement restrictive (a) des conditions de recevabilité (b) et des critères d'éligibilité d'une demande de reconnaissance de son caractère prioritaire pour être logé au titre du droit au logement opposable (c).

a. Le pouvoir d'appréciation des commissions de médiation

Les commissions de médiation départementales disposent d'une marge d'appréciation importante, leur rôle n'est pas simplement « constatatoire » mais décisif en termes de reconnaissance du bénéfice du « DALO ». Les commissions de médiation doivent procéder à un examen global de la situation du demandeur au regard des informations dont elles disposent sans être limitée par les motifs invoqués¹⁰³⁵. D'ailleurs, elles ont

¹⁰³⁵ CE, 24 mai 2017, n°396062.

la possibilité de reconnaître comme prioritaires des personnes « *ne répondant qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus* »¹⁰³⁶, possibilité qui n'est pas mobilisée en pratique.

Le juge reconnaît une marge d'appréciation assez large aux commissions de médiation¹⁰³⁷ : « (...) *il appartient à la commission de médiation, lorsqu'elle examine une demande de logement au regard des critères définis au II de l'article L. 441-2-3 et des situations mentionnées à l'article R. 441-14-1, d'apprécier, d'une part, le caractère prioritaire du demandeur, et, d'autre part, le caractère urgent de son besoin de se voir attribuer un logement* ». Cette marge d'appréciation est conforme à l'esprit de la loi « DALO », comme il ressort des débats parlementaires ainsi qu'à la nature sociale de ce droit nécessitant une approche polyvalente et souple pour pouvoir englober des cas de figure très différents.

Plus concrètement, le périmètre d'action des commissions de médiation étant situé au niveau départemental, ces commissions sont censées apprécier au cas par cas la situation des demandeurs d'un « DALO », souvent présentant des caractéristiques ou problématiques variant selon le territoire. En effet, la diversité des situations auxquelles les commissions de médiation doivent faire face en combinaison avec les spécificités territoriales nécessitent une certaine souplesse concernant l'appréciation du caractère prioritaire d'un logement en urgence d'une personne.

Cependant, si cette souplesse est justifiée et si les différentes situations peuvent être traitées de manière différente, les commissions de médiation ne sont pas censées interpréter les critères de priorité au « DALO » de manière subjective en prenant en compte, par exemple, l'inadéquation entre l'offre et la demande de logements dans le département. En effet, la commission est tenue d'examiner le caractère prioritaire et urgent d'une personne pour être logée et non pas la probabilité qu'elle trouve un logement. Ainsi, la tendance de certaines commissions de médiation de prendre en compte des éléments territoriaux dépassant leur compétence comporte un risque de « sectorialisation » de la mise en œuvre du droit au logement opposable, au détriment

¹⁰³⁶ Article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰³⁷ TA de Paris, 20 nov. 2008, n°0812600.

de son effectivité. De surcroît, un risque d'atteinte au principe d'égalité peut également se présenter, la garantie du droit au logement pouvant varier en fonction du territoire et des pratiques des commissions de médiation.

En l'absence d'outils de coordination, un effort est réalisé par les commissions de médiation pour échanger régulièrement sur leurs pratiques et doctrines. L'Etat a également mis en avant la nécessité de l'harmonisation des critères et des conditions de priorité au titre du « DALO », en y apportant des précisions grâce au guide des bonnes pratiques des commissions de médiation « DALO »¹⁰³⁸.

b. L'appréciation des conditions de recevabilité

Concernant précisément l'appréciation de recevabilité d'une demande « DALO », par les commissions de médiation, trois conditions sont exigées portant sur la situation personnelle et administrative et la recherche de logement des demandeurs.

En effet, avant d'apprécier l'éligibilité d'une personne au « DALO », les commissions de médiation procèdent à l'examen de leur recevabilité des demandes sur la base de trois critères : la bonne foi (i), les démarches préalables de recherche de logement (ii) et le séjour régulier (iii).

i. La bonne foi

Le principe de la bonne foi, imposée à tous les contrats¹⁰³⁹, s'applique également en matière de droit au logement, notamment quand il s'agit de faire valoir ce droit par ses bénéficiaires. Il s'agit, en effet, d'une application extensive de ce principe, consistant en l'« *attitude traduisant la conviction ou la volonté de se conformer au droit qui permet à l'intéressé d'échapper aux rigueurs de la loi, comportement loyal que requiert*

¹⁰³⁸ http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/20171103_guide_comed_definitif.pdf

¹⁰³⁹ Article 1104 du code civil

*notamment l'exécution d'une obligation, attitude d'intégrité et d'honnêteté, esprit de droiture qui vaut un bienfait à celui qu'il anime »*¹⁰⁴⁰.

Le lien entre la notion de bonne foi et le droit au logement a été établi par le législateur par la loi du 1er septembre 1948¹⁰⁴¹ grâce à l'affirmation du « *droit au maintien dans les lieux des occupants de bonne foi* » : « *Sont réputés de bonne foi les locataires, sous-locataires, cessionnaires de baux, à l'expiration de leur contrat, ainsi que les occupants qui, habitant dans les lieux en vertu ou en suite d'un bail écrit ou verbal, d'une sous-location régulière, d'une cession régulière d'un bail antérieur, d'un échange opéré dans les conditions légales, exécutent leurs obligations* »¹⁰⁴². Il s'agit d'une approche relativement stricte du principe de bonne foi qui semble exclure les occupants sans titre d'occupation valide.

De manière globale, une volonté politique de mettre en avant la condition de bonne foi a été opérée dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement. Ceci a été le cas, notamment dans le cadre des dispositifs d'aide et de prévention de la loi du 22 juin 1982¹⁰⁴³ et, également, dans le cadre des dispositifs de prévention des expulsions locatives, telles qu'elles ont été promues par la loi du 29 juillet 1998¹⁰⁴⁴. L'article 72 de la loi du 22 juin 1982¹⁰⁴⁵ permettait ainsi à « *tout occupant de bonne foi* » de demander le bénéfice des dispositions de cette loi¹⁰⁴⁶, en précisant dans son deuxième alinéa qu'était de bonne foi l'occupant habitant effectivement dans les lieux et exécutant les obligations résultant du bail expiré. L'occupation effective et l'exécution du bail, même

¹⁰⁴⁰ Cornu G., Vocabulaire juridique, PUF 2007.

¹⁰⁴¹ Loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

¹⁰⁴² Article 4 de la loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

¹⁰⁴³ Loi n°82-526 du 22 juin 1982.

¹⁰⁴⁴ Circulaire relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés du 17 févr. 1999.

Circulaire n°UHC/DH2 n°2004-10 du 13 mai 2004 relative à la mise en œuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions du Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et du Secrétaire d'Etat au logement.

¹⁰⁴⁵ Loi n°82-526 du 22 juin 1982.

¹⁰⁴⁶ "Tout occupant de bonne foi peut demander par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, le bénéfice des dispositions de la présente loi dans les trois mois suivant sa publication, à moins qu'il n'ait fait l'objet d'une décision d'expulsion devenue définitive".

expiré, peut ainsi ouvrir des droits à la personne concernée en tant qu'occupants de bonne foi, seulement avant qu'une décision d'expulsion soit devenue définitive.

La notion de bonne foi a été expressément régie par la loi instituant un droit au logement opposable¹⁰⁴⁷ comme une condition de reconnaissance de son caractère prioritaire pour être logé à ce titre. En effet, seules les personnes de bonne foi peuvent faire l'objet d'une décision positive de la part d'une commission de médiation, qui dispose d'une marge d'appréciation à ce sujet¹⁰⁴⁸. Contrairement aux lois précitées, la notion de bonne foi n'a pas une dimension strictement contractuelle et n'est pas inhérente à une occupation régulière d'un logement, mais elle est plus large et vise l'appréciation des conditions dans lesquelles un demandeur relève d'une catégorie de personnes prioritaires au « DALO ».

Malgré sa complexité, la notion de bonne foi est largement employée par les commissions de médiation lors de l'appréciation du caractère prioritaire d'un demandeur pour être logé au titre du droit au logement opposable. Il arrive, ainsi, que les commissions fassent appel à la condition d'absence de bonne foi de façon indirecte pour rejeter une demande, notamment dans des cas de déclarations frauduleuses ou contradictoires du demandeur ou encore faute de recherche active de logement bien qu'il se trouve dans une situation de précarité.

Malgré l'intérêt de prévenir les cas d'abus en matière de « DALO », le principe de bonne foi comporte le risque d'une subjectivité démesurée des commissions de médiation pouvant aller jusqu'à la reconnaissance de ce droit « au mérite ». Dans une telle hypothèse, seraient arbitrairement exclus du champ du droit au logement opposable les personnes ne disposant pas d'un titre d'occupation valable. Cela constituerait une limitation arbitraire et illégale du droit au logement opposable et engendrerait des cas d'iniquités de traitement, voire de discriminations, notamment face aux difficultés à accéder et se maintenir dans un logement dans certains territoires.

¹⁰⁴⁷ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

¹⁰⁴⁸ Article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

La question de la bonne foi se pose de manière plus délicate s'agissant des demandeurs menacés d'expulsion au motif d'une dette locative. En effet, même si une dette locative peut être imputée à la responsabilité de la personne concernée, sa mauvaise foi en raison de sa mise en situation de difficulté de manière volontaire ne peut pas être réputée d'emblée, mais nécessite un examen plus approfondi. En ce sens, le Conseil d'Etat a affirmé en 2019 que si une personne a fait l'objet d'une mesure d'expulsion pour dette mais a fait le nécessaire pour ne pas s'échapper délibérément de ses obligations locatives, elle est considérée comme « *un demandeur de bonne foi au sens du deuxième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation* »¹⁰⁴⁹.

En tout état de cause, la notion de la bonne foi est « *par nature une notion subjective, c'est-à-dire qu'elle ne relève pas d'un principe théorique applicable à toutes les situations, mais qu'elle suppose fondamentalement une analyse au cas par cas* »¹⁰⁵⁰ et elle est « *toujours présumée et c'est à celui qui oppose la mauvaise foi de l'établir* »¹⁰⁵¹, comme il ressort de l'article 2274 du code civil. Elle s'avère très délicate à apprécier, notamment dans les cas des personnes éprouvant des difficultés à accéder ou se maintenir au logement. Hormis le fait que le droit au logement est censé être destiné à tous, la complexité des parcours locatifs rend difficile l'établissement de critères objectifs pour prouver la mauvaise foi. Cette dernière ne peut être ainsi appréciée qu'au cas par cas, au moment et pour l'objet d'une demande visant la reconnaissance du bénéfice du droit au logement opposable.

¹⁰⁴⁹ CE, 13 mai 2019, n°417190.

¹⁰⁵⁰ Ministère de l'écologie et du développement durable, des transports et de logement, Bonnes pratiques des commissions de médiation, sept. 2017.

¹⁰⁵¹ Ministère de l'écologie et du développement durable, des transports et de logement, Bonnes pratiques des commissions de médiation, p. 15, fév. 2014.

ii. Les démarches préalables pour trouver un logement

Dans le prolongement de la condition de la bonne foi, la loi instituant un droit au logement opposable exige que le bénéficiaire ait précédemment effectué des démarches. En effet, selon l'article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation, les commissions de médiation se prononcent « *en tenant compte des démarches précédemment effectuées* »¹⁰⁵².

L'exigence de démarches préalables « *découle du principe selon lequel seules les personnes ne pouvant accéder à un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir par leurs propres moyens peuvent bénéficier du droit au logement et donc le faire valoir dans le cadre de la procédure relative au droit au logement opposable* »¹⁰⁵³. Il s'agit également de faire en sorte que le droit au logement opposable ne se transforme pas en une procédure pour accéder au logement social et, de surcroît, qu'il ne soit pas utilisé de manière abusive pour contourner les mécanismes juridiques existant en faveur de l'accès au logement.

La condition des démarches préalables est couramment utilisée dans le cadre des recours visant la reconnaissance du droit au logement opposable, permettant aux commissions de médiation de prouver la diligence du demandeur. En pratique, la condition des démarches préalables peut être prise en compte par la commission dans diverses situations, concernant les démarches entreprises afin de faire face à un problème d'insalubrité (signalement de la situation au propriétaire), de non-décence (démarches auprès du propriétaire ou de l'autorité/juge compétent) ou de menace d'expulsion pour dette locative (saisine d'une instance de prévention *etc.*)¹⁰⁵⁴.

En matière de recherche au logement cette condition peut être déclinée de deux façons différentes : la demande de logement social et la recherche active de logement

¹⁰⁵² Article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰⁵³ Ministère de l'écologie et du développement durable, des transports et de logement, Bonnes pratiques des commissions de médiation, sept. 2017.

¹⁰⁵⁴ Ministère de l'écologie et du développement durable, des transports et de logement, Bonnes pratiques des commissions de médiation, sept. 2017.

en dehors du logement social. Cette dernière étant très difficile à apprécier ou à approuver, les commissions de médiation se concentrent sur la demande d'un logement social. Ainsi, il est exigé par les commissions de médiation qu'un demandeur ait effectué une demande de logement social en amont du dépôt de son recours administratif « DALO », au risque, dans le cas contraire, d'être confronté à une décision de rejet.

Face à la diversité des problèmes de logement et des parcours locatifs, la condition des démarches préalables s'avère relativement floue et très subjective. En effet, hormis certains cas exceptionnels, la sollicitation de la reconnaissance d'une personne comme bénéficiaire du droit au logement opposable découle ou est liée en pratique à une recherche de logement. Toutefois la question de la temporalité est parfois prise en compte de manière arbitraire, par exemple concernant une saisine simultanée de la commission de médiation au dépôt d'une demande de logement social.

Au prolongement de ces démarches préalables visant le dépôt d'une demande de logement social, le droit au logement opposable semble être également soumis aux conditions d'accès au logement social, à savoir des conditions de ressources¹⁰⁵⁵, sur la base d'un plafond fixé territorialement, et la condition d'un séjour régulier. Cela démontre que le droit au logement opposable repose quasi-exclusivement sur le logement social, ce qui risque de dénaturer et fragiliser le droit ainsi qu'écarte la possibilité de l'Etat de mobiliser les logements privés pour respecter son obligation de garant.

iii. Le séjour régulier

La question du séjour régulier pour accéder au logement a été soulevée dès 1968 autour de la promotion de la liberté de circulation des travailleurs migrants¹⁰⁵⁶. Cette question a été abordée de manière extensive par le juge européen dans un arrêt dit

¹⁰⁵⁵ Commission européenne, 15 déc. 2009, n°C/2009/9963.

¹⁰⁵⁶ Règlement CEE n°1612/68 du Conseil, 15 oct. 1968 ; directive n°2004/38/CE, 29 avr. 2004.

*Servet Kamberaj*¹⁰⁵⁷, qui n'a pas hésité à interpréter certains droits fondamentaux garantis par l'Union européenne de manière extensive, en faisant profiter de ces droits à personnes non-ressortissantes d'un pays européen, comme il l'a fait par exemple concernant l'article 34.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁰⁵⁸.

En principe, le droit au logement n'est assorti d'aucune condition relative à la régularité du séjour sur le territoire national par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Or, des limites sont susceptibles d'être posées, étant donné que l'article 34.3 de cette Charte a été inspiré par la Charte sociale européenne, qui précise ne viser « *les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée* »¹⁰⁵⁹. Cependant il ne s'agit pas d'une condition absolue et elle n'a pas empêché le Comité européen des droits sociaux¹⁰⁶⁰ de contourner cet obstacle.

En droit français la condition de présence régulière sur le territoire français a été imposée par la réglementation relative à l'accès au logement social, puis avec l'institution d'un droit au logement opposable. En effet, seules les personnes remplissant les conditions de permanence de la résidence en France mentionnées aux articles R. 300-1 et R. 300-2 du code de la construction et de l'habitation sont éligibles au droit au logement opposable¹⁰⁶¹, à savoir les ressortissants européens, les demandeurs d'asile et les étrangers titulaires « *1° Soit d'un titre de séjour d'une durée égale ou supérieure à un an, sous réserve que celui-ci ne soit pas périmé ; 2° Soit d'un titre de séjour d'une durée inférieure à un an autorisant son titulaire à exercer une activité professionnelle ; 3° Soit d'un visa d'une durée supérieure à trois mois conférant à son titulaire les droits attachés à un titre de séjour* »¹⁰⁶².

¹⁰⁵⁷ CJUE, 24 avr. 2012, n°C-571/10.

¹⁰⁵⁸ Boskovic O., Corneloup S., Jault-Seseke S., Joubert N., Parrot K., Droit des étrangers et de la nationalité, Chronique : déc. 2011 - déc. 2012, D. 2013, n°5, p. 324.

¹⁰⁵⁹ Article 1 de la Charte sociale européenne (révisée), Strasbourg, 3 mai 1996.

¹⁰⁶⁰ CEDS, 11 sept. 2012, n°67/2011.

¹⁰⁶¹ Article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰⁶² Article R. 300-2 du code de la construction et de l'habitation.

En ce qui concerne précisément les différents titres de séjour requis afin de pouvoir faire valoir le droit au logement opposable, le juge français a fait preuve d'une interprétation extensive concernant le champ des bénéficiaires de ce droit. En effet, le Conseil d'Etat¹⁰⁶³ a jugé comme illégal le décret¹⁰⁶⁴ d'application de la loi « DALO » qui subordonne le droit au logement opposable des étrangers à des conditions plus strictes que celles posées pour les nationaux, sur le fondement du principe d'égalité. Le décret en question a ainsi été remplacé par le décret n°2012-1208 du 30 octobre 2012¹⁰⁶⁵ qui comprend également les titres de séjours cités ci-dessus.

Malgré le caractère *a priori* objectif de la condition de régularité de séjour, celle-ci peut faire l'objet d'applications controversées, susceptibles de donner lieu à des traitements inégaux, par les commissions de médiation. Il s'agit, par exemple, des cas de regroupement familial ou, de manière plus générale, des cas où tous les membres de la famille d'un demandeur « DALO » ne satisfont pas à la condition de la permanence régulière. A ce sujet, le Conseil d'Etat a validé la décision de refus d'une commission de médiation de reconnaître une personne comme étant prioritaire pour être logée au titre du droit au logement opposable, au motif du non-respect des conditions réglementaires d'accès au logement social par tous les membres du ménage¹⁰⁶⁶.

En tout état de cause, en cas de problème de régularité de séjour, « *la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement* »¹⁰⁶⁷. Il s'agit d'une alternative pouvant assurer la mise à l'abri des demandeurs du « DALO » ne justifiant pas un séjour régulier, même s'il ne s'agit que d'un hébergement temporaire et non pas d'un logement pérenne.

¹⁰⁶³ CE, 11 avr. 2012, n°322326.

¹⁰⁶⁴ Décret n°2008-908 du 8 sept. 2008.

¹⁰⁶⁵ Décret n°2012-1208 du 30 oct. 2012.

¹⁰⁶⁶ CE, 26 nov. 2012, n°352420.

¹⁰⁶⁷ Article L. 441-2-3 al. III du code de la construction et de l'habitation.

c. L'appréciation des critères d'éligibilité au « DALO »

« L'enquête de la Cour a mis en évidence des disparités territoriales fortes dans le taux de décisions favorables rendues par les commissions de médiation (...) qui « ne peuvent pas seulement s'expliquer par des différences objectives d'accès au logement », mais « révèlent, pour une part, des divergences d'appréciation quant aux critères d'éligibilité »¹⁰⁶⁸.

Si les conditions de recevabilité sont remplies, les commissions de médiation procèdent à l'examen de l'éligibilité d'un demandeur au droit au logement opposable, sur la base des critères prévues par la loi¹⁰⁶⁹. Comme dans le cas des conditions de recevabilité, l'appréciation des critères d'éligibilité par les commissions de médiation semble plutôt stricte. Comme il a été évoqué précédemment, des variations peuvent être toutefois constatées, suscitant des questions concernant le principe d'égalité en matière de garantie du « DALO ». D'ailleurs, les commissions ne disposent pas d'un large pouvoir d'appréciation¹⁰⁷⁰ et doivent « en principe, reconnaître le caractère prioritaire et urgent » de la demande d'une personne « lorsque le demandeur répond à l'un des critères d'éligibilité posés par l'article R. 441-14-1 du CCH »¹⁰⁷¹.

Tout d'abord, le critère d'une attente anormalement longue d'une proposition de logement social constitue un critère fluctuant, cette durée pouvant varier de trois à neuf ans en fonction du département concerné¹⁰⁷². Ces écarts sont justifiés par le contexte territorial et reflètent la difficulté de trouver un logement, mais peuvent être remis en

¹⁰⁶⁸ Cour de comptes, 9 mars 2017, n°S2016-4089.

¹⁰⁶⁹ Articles L. 441-2-3 et R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰⁷⁰ Roussel F., Le Conseil d'Etat et le contentieux DALO : un an de jurisprudence, AJDA 2018, n°12, p. 665.

¹⁰⁷¹ CE, 13 oct. 2017, n°399710.

¹⁰⁷² A titre d'exemple, il est de vingt-quatre mois dans le Bas-Rhin, de trente mois dans le Haut-Rhin, de treize mois dans le Cher, de six mois dans l'Aube, de six ans (T1), neuf ans (T2/T3) et dix ans (> T3) à Paris (source : ministère du Logement).

question dans les cas où la durée est particulièrement longue, comme il s'agit du cas de Paris.

Les commissions de médiation reconnaissent assez rarement le caractère prioritaire et urgent d'une demande « DALO » uniquement sur ce fondement. Cette pratique se justifiait partiellement avant 2012, où seuls les demandeurs « sans délai » pouvaient faire un recours auprès du juge administratif. En effet, les commissions essayaient de combiner le critère de délai anormalement long avec d'autres critères de priorité afin d'ouvrir aux personnes prioritaires la possibilité de poursuivre l'Etat en justice en défaut de relogement dans les délais légaux. Cependant, cette pratique a été poursuivie après 2012 en restreignant considérablement le champ d'application de la loi dite « DALO » alors que, selon cette dernière, l'attente anormalement longue d'un logement social est un critère de priorité à part entière.

D'autre part, les commissions de médiation apprécient le critère d'une attente anormalement long d'une demande de logement social au regard de sa situation de logement. En effet, le Conseil d'Etat a précisé que « *la commission peut légalement tenir compte de la circonstance que l'intéressé dispose déjà d'un logement, à condition que, eu égard à ses caractéristiques, au montant de son loyer et à sa localisation, il puisse être regardé comme adapté à ses besoins* »¹⁰⁷³. Cette interprétation de la part du juge restreint considérablement le périmètre d'éligibilité au « DALO », notamment concernant ce critère ouvrant ce droit à une large catégorie de personnes. Par conséquent, une demande de logement pendant un délai anormalement long peut ne pas suffire en elle-même pour être reconnu comme bénéficiaire du droit au logement opposable, notamment concernant les personnes logées dans des conditions adaptées à leur situation. Autrement dit, ce critère d'éligibilité au « DALO » risque d'être absorbé par la deuxième catégorie de critères liés à l'absence d'un logement pérenne et décent. Une telle évolution constituerait une limitation excessive de la loi dite « DALO » par le juge, remettant en question la répartition de compétences entre l'autorité législative et judiciaire.

¹⁰⁷³ CE, 13 oct. 2017, n°399710.

Pour ce qui est des critères qui ouvrent la saisine de la commission sans condition de délai, concernant les personnes qui se trouvent en situation de logement précaire, les commissions de médiation ont également dans certains cas tendance à cumuler les critères, alors qu'un seul suffit pour caractériser la priorité d'un demandeur pour être logé au titre du « DALO ».

Pour ce qui est de la menace d'expulsion, les commissions de médiations accueillent favorablement une demande dans les cas où la menace d'expulsion se fonde sur la base d'une décision de justice prononçant l'expulsion. En conséquence, le congé ou l'assignation en vue d'expulser une personne ne sont pas considérés comme une menace d'expulsion avérée, hormis dans des cas exceptionnels. D'autre part, comme vu précédemment, certaines commissions de médiation prennent en compte, afin de statuer, les efforts entrepris pour résorber une dette locative subsistant lorsque cette dernière est la seule raison de la menace d'expulsion, à défaut desquelles la demande risque d'être rejetée.

Être dépourvu de logement (vivant dans la rue ou hébergé chez des tiers) ou hébergé à l'hôtel ou dans une structure d'hébergement, constituent deux critères distincts susceptibles de créer des confusions lors de leur examen par une commission de médiation. En effet, c'est souvent le cas des personnes temporairement hébergées dans un hôtel, qui ne constitue pas une structure d'hébergement au sens propre du terme. L'enjeu principal qui se présente concernant cette distinction est celui du respect d'une durée minimum d'hébergement en structure, ce qui n'est pas le cas des personnes dépourvues de logement qui sont hébergées à droite et à gauche.

D'autre part, pour ce qui est des demandeurs hébergés chez un tiers, la question qui se pose est celle de savoir s'il s'agit d'un hébergement chez des tiers ou, bien, d'un hébergement entrant dans le cadre de l'obligation alimentaire des ascendants ou les descendants du demandeur, prévue par l'article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation. Certaines commissions de médiation, prennent en compte l'existence de l'obligation d'aliment¹⁰⁷⁴ pesant sur le tiers hébergeant et, le cas

¹⁰⁷⁴ Articles 205 et s. du code civil.

échéant, elles considèrent que le demandeur ne peut prétendre au droit au logement opposable. Cependant, l'existence d'une obligation alimentaire ne peut être en soi un motif de rejet d'une demande « DALO », mais cela dépend des locaux servant à l'hébergement du demandeur et notamment, de leurs caractéristiques prouvant que l'hébergeant et l'hébergé sont logés dans des conditions adaptées.

Pour ce qui est du critère de priorité lié aux locaux impropres, insalubres, dangereux et non décents, des différences d'appréciation importantes peuvent être observées en fonction de la « doctrine » des commissions de médiation. Plus précisément, concernant la qualification des désordres afin d'examiner les critères de reconnaissance d'un « DALO » précité, les commissions de médiation se basent sur *« un rapport des services mentionnés à l'article L. 1331-26 du code de la santé publique, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune bénéficiaire de la délégation prévue aux articles L. 301-5-1-1 et L. 301-5-1-2 du présent code ou des opérateurs mandatés pour constater l'état des lieux. Si les locaux concernés sont déjà frappés d'une mesure de police, un rapport présentant l'état d'avancement de l'exécution de la mesure est également produit »*¹⁰⁷⁵.

En l'absence de saisine de ces services, même en présence de preuves d'ordre privé (à titre d'exemple un constat d'huissier, de photos etc.), certaines commissions de médiation sont amenées à rejeter une demande « DALO » au motif que les personnes n'ont pas réalisé les démarches préalables pour remédier aux désordres présents dans leur logement. Même si cette position est juridiquement justifiée, le droit au logement opposable n'étant pas un moyen de reloger une personne vivant dans un logement dégradé, rejeter d'office les demandes au seul motif de l'absence de mobilisation des procédures dites « du droit commun » ne semble pas judicieux. En effet, les critères de priorité « DALO » liés à une situation d'habitat indigne sont appréciés au cas par cas, notamment concernant des situations d'urgence. Inversement, certaines commissions de médiation estiment qu'en cas de saisine des autorités compétentes en matière d'habitat indigne le demandeur concerné n'est (toujours) pas éligible au « DALO » au motif que les critères « DALO » ne s'appliquent

¹⁰⁷⁵ Article L. 441-2-3 par. VII du code de la construction et de l'habitation.

pas étant donné qu'une procédure administrative est en cours en vue de répondre aux problèmes soulevés.

Par conséquent, les demandes des personnes faisant face à un problème d'habitat indigne se voient rarement reconnues prioritaires au titre du « DALO », ce qui peut questionner non seulement sous l'angle du principe d'égalité mais aussi du principe de légalité. D'autant plus que les procédures administratives destinées à remédier aux désordres présents dans les logements d'habitation peuvent durer pendant des périodes particulièrement longues et n'aboutissent pas toujours à l'objectif souhaité¹⁰⁷⁶. Il est, d'ailleurs, précisé par le législateur que « *la mise en œuvre de ces procédures ne fait pas obstacle à l'examen du recours par la commission de médiation* »¹⁰⁷⁷.

Malgré l'interprétation stricte des critères liés à l'état du logement, la notion de dangerosité a été étendue par le Conseil d'Etat, incluant les situations de danger liées à l'environnement¹⁰⁷⁸ et les logements inadaptés à la situation d'une personne handicapée¹⁰⁷⁹.

Pour ce qui est du critère de la suroccupation, il peut être apprécié de manière plus ou moins stricte sur des bases légales différentes en fonction des commissions de médiation. En effet, dans la majorité des cas ce critère est examiné sur la base de l'article D. 542-14 du code de la sécurité sociale qui dispose que la surface minimum d'un logement doit être est 16m² pour un couple, augmentée de 9 m² par personne supplémentaire dans la limite de 70 m² pour huit personnes. Certaines commissions de médiation appliquent l'article R. 111-2 du code de la construction et de l'habitation, prévoyant un seuil de surface habitable de 14 mètres, ce qui aboutit à l'élargissement du champ d'application du droit au logement opposable et, de surcroît, à une augmentation du nombre des décisions positives des commission de médiation concernées.

¹⁰⁷⁶ CE, 16 déc. 2016, n°388016.

¹⁰⁷⁷ Article L. 441-2-3 par. VII du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰⁷⁸ CE, 8 juill. 2016, n°381333.

¹⁰⁷⁹ CE, 19 juill. 2017, n°402721.

Ces critères s'avèrent rigides, voire sévères, ne prenant pas en compte la configuration du logement (notamment le nombre des chambres) ou l'âge et le sexe des enfants présents, ce qui influence considérablement la nature de l'occupation. En effet, le raisonnement uniquement sur la base de la surface peut aboutir à des situations contradictoires où une occupation d'un grand studio par trois personnes est considérée comme normale alors que le logement de trois personnes dans un petit appartement de deux pièces peut constituer une suroccupation.

Au-delà des critères précités, la reconnaissance du « DALO » englobe l'existence de la nécessité d'un relogement en urgence du demandeur, notion que les commissions de médiation s'amènent à prendre en compte afin de prendre leur décision. Ainsi, même si une personne répond à un critère d'éligibilité au « DALO » et sa demande est recevable, « *il n'y a pas matière à ordonner le logement, le relogement ou l'hébergement de l'intéressé lorsque l'administration apporte la preuve que l'urgence a complètement disparu* »¹⁰⁸⁰. Cependant, la notion d'urgence est une notion très subjective et pas juridiquement définie, laissant la place à des applications très restrictives des critères d'éligibilité. Il s'agit, à titre d'exemple, des cas des personnes ayant refusé une demande de logement social sans motif légitime ou logés dans un logement adapté à leur situation ou ayant de ressources assez élevées pour accéder à un logement privé, qui se voient souvent leur demande rejetée d'office. Ces pratiques questionnent également d'un point de vue de légalité mais aussi d'égalité, évacuant les désordres présents dans un logement ou les difficultés autres que financières pour trouver un logement privé (comme l'exigence d'un garant), notamment dans les territoires où le marché du logement est qualifié comme « tendue ».

Enfin, le droit au logement opposable englobe la notion du logement « adapté »¹⁰⁸¹, très largement employée¹⁰⁸² mais plutôt imprécise d'un point de vue juridique. La commission de médiation détermine ainsi au sein de sa décision les caractéristiques du logement devant être attribué, puis le préfet définit le périmètre dans lequel le

¹⁰⁸⁰ CE, 21 juill. 2009, n°324809.

¹⁰⁸¹ Brouant J.-P., Un droit au logement... variablement opposable, AJDA 2008, n°10, p. 506.

¹⁰⁸² Ballain R., La politique du logement à l'épreuve de la précarité, in *Loger les personnes défavorisées*, La Documentation française 1995, p. 98.

logement doit être situé, le délai de relogement que le bailleur doit respecter et, surtout, il s'engage à loger le demandeur dans un logement tenant compte de ses besoins et capacités¹⁰⁸³. Il en est de même pour les décisions des commissions de médiation ayant positivement accueilli une demande d'hébergement¹⁰⁸⁴.

La notion de logement adapté semble avoir été véritablement précisée sous un angle inattendu : le refus d'une proposition de logement. En effet, afin de considérer comme illégitime un refus de proposition de logement au titre du « DALO », il faut que ce dernier soit motivé par un motif impérieux¹⁰⁸⁵. Dans le cas contraire, la personne concernée risque de perdre le bénéfice du « DALO » ou même, dans certains territoires subir une sorte de suspension de sa demande de logement social pendant une période déterminée par l'administration (à titre d'exemple, un an à Paris). Cependant le « perte » du bénéfice du « DALO » ou de la possibilité de recevoir une proposition de logement social ne peuvent être imposés arbitrairement par l'administration. Il incombe ainsi au sujet d'apprécier la pertinence d'une telle violation du droit au logement au regard des circonstances. Le Conseil d'Etat précise, d'ailleurs les conséquences d'un refus du demandeur d'une offre de logement motivé par l'insécurité de l'environnement¹⁰⁸⁶.

Les efforts pour préciser la notion du logement adapté par le juge ne sont pas négligeables mais restent limités. En effet, le Conseil d'Etat considère que la proposition d'un logement temporaire à une personne reconnue prioritaire au titre du « DALO » n'est pas adaptée à sa situation et, ainsi, ne délie pas l'Etat de son obligation de reloger la personne concernée¹⁰⁸⁷. Pour ce qui est de la localisation géographique d'une proposition de logement, si l'Etat n'est pas tenu par les souhaits du bénéficiaire du « DALO » concerné, il ne peut s'exonérer de sa responsabilité née de sa carence à exécuter la décision de la commission de médiation¹⁰⁸⁸ en invoquant l'absence de

¹⁰⁸³ Article R. 441-16-2 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰⁸⁴ Article R. 441-18-2 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰⁸⁵ CE, 4 nov. 2015, n°374241.

¹⁰⁸⁶ CE, 10 févr. 2017, n°388607.

¹⁰⁸⁷ CE, 9 déc. 2016 n°394766.

¹⁰⁸⁸ Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

logement correspondant aux souhaits de localisation du demandeur de logement social¹⁰⁸⁹. Seul le refus sans motif légitime d'une proposition de logement social peut mettre fin à la responsabilité de l'État¹⁰⁹⁰, à la condition de l'information préalable de la personne concernée de cette éventualité¹⁰⁹¹.

Cette construction juridique complexe et dépourvue d'une justification juridique plausible a fait de l'opposabilité du droit au logement un processus quasi-administratif, déroulé en plusieurs étapes, au détriment de l'effectivité du droit au logement.

Section II. L'engagement de la responsabilité de l'Etat en matière de « DALO »

L'obligation de l'Etat de garantir le droit au logement opposable, telle qu'elle ressort d'une décision positive d'une commission de médiation, se concrétise par le relogement de ses bénéficiaires (1). Même si en principe cette obligation n'est pas précisée concernant la provenance du logement, le relogement des bénéficiaires du « DALO » s'effectue exclusivement dans le parc social, et cela de manière disproportionnée au regard du nombre des bénéficiaires concernés.

La responsabilité de l'Etat-garant du droit au logement opposable ne respectant pas son obligation de résultat peut être engagée devant le juge, dans le cadre d'un contentieux riche d'un point de vue qualitatif qui a été progressivement développé, au-delà du recours en injonction prévu par la loi « DALO »¹⁰⁹². Il s'agit d'un contentieux abondant et riche en matière de précision du droit au logement opposable, qui n'est pas toujours suivi dans les faits, au détriment de l'effectivité du droit au logement (2).

¹⁰⁸⁹ CE, 18 juill. 2018, n°414569 ; CE, 2 août 2018, n°413113 et n°413569.

¹⁰⁹⁰ CE, 4 nov. 2015, n°374241 ; CE, 6 avr. 2018, n°409135.

¹⁰⁹¹ Article R. 441-16-3 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰⁹² Annexe 9.

1. L'obligation de logement pesant sur l'Etat

Avec l'institution du droit au logement opposable, le lien entre la reconnaissance du droit au logement et de l'accès au logement social a été considérablement renforcé. En effet, même si ce lien n'a pas été clairement affirmé par la loi, les critères de recevabilité et d'éligibilité au droit au logement opposable l'établissent indirectement, étant donné qu'ils sont quasi-identiques aux conditions d'accès au logement social.

Suite à la reconnaissance d'une personne par une commission de médiation comme étant prioritaire pour être logée en urgence au titre du « DALO », le préfet est tenu d'assurer son logement dans un délai de trois mois et, de manière exceptionnelle, dans un délai de six mois dans les départements d'Outre-mer (et, jusqu'au 1^{er} janvier 2017, dans les départements comportant au moins une agglomération, ou une partie d'une agglomération, de plus de 300.000 habitants). Pour ce qui est des décisions des commissions de médiation portant sur l'obligation d'hébergement des demandeurs (« DAHO »), le préfet dispose d'un délai de six semaines, pouvant être porté à trois mois si la commission préconise l'accueil à un logement de transition ou un logement-foyer¹⁰⁹³.

Afin de pouvoir respecter ses obligations, l'Etat a besoin d'une palette assez large et diversifiée de logements pour être en mesure de répondre aux besoins de logement, d'ordre quantitatif et qualitatif, des bénéficiaires du « DALO ». Cependant, d'un point de vue pragmatique, l'Etat-garant du droit au logement opposable ne dispose pas d'outils juridiques lui permettant d'imposer aux propriétaires privés la mise à disposition de leur logement à cet effet. En effet, le droit au logement ne peut « être opposé de manière effective qu'aux personnes publiques et, notamment, aux organismes de logement social propriétaires de l'essentiel du parc de logements locatifs »¹⁰⁹⁴. Par conséquent, l'Etat ne peut remplir son rôle que par le biais du logement social et, plus précisément, par le biais du contingent préfectoral. En témoigne le fait que les ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable sont exclusivement relogés dans le parc social.

¹⁰⁹³ Article R. 441-18 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰⁹⁴ Jégouzo Y., Un droit au logement « opposable », AJDA 2007, n°2, p. 57.

Cette orientation vers le parc social de l'obligation de l'Etat¹⁰⁹⁵ au titre du droit au logement opposable a été renforcée par le législateur, qui impose la réservation de 25% des attributions annuelles de logements sociaux effectués par les collectivités territoriales¹⁰⁹⁶ et 25% de celles effectuées par « Action Logement¹⁰⁹⁷ »¹⁰⁹⁸ au profit des bénéficiaires du « DALO ».

Or, l'obligation de l'Etat de garantir le droit au logement opposable est générale et ne vise pas précisément le logement dans le parc social des bénéficiaires du droit au logement opposable. L'assimilation juridique et pratique du logement social et du droit au logement opposable comporte le risque de l'affaiblissement de l'effectivité du droit au logement. En effet, dans une telle hypothèse, le droit au logement risque d'être réduit à une aide à l'accès au logement social. Des interrogations subsistent également concernant le respect du principe d'égalité entre les demandeurs d'un logement social reconnus prioritaires pour être logés au titre du « DALO » et ceux qui pourraient potentiellement y prétendre mais n'ont pas été reconnus en tant que tels du fait qu'ils n'ont pas saisi une commission de médiation en ce sens.

Néanmoins, le fait d'être sous le régime d'une astreinte juridictionnelle au motif de violation du « DALO » devrait permettre à l'Etat de s'imposer et de bénéficier d'une légitimité certaine pour recenser et utiliser son contingent de réservation¹⁰⁹⁹. La mobilisation par le législateur des autres contingents du parc social au profit des bénéficiaires du « DALO » offrent davantage de possibilités de relogement mais ne sont pas suffisants pour répondre à la question dans une échelle nationale. D'ailleurs, la possibilité du préfet de proposer un logement privé reste très limitée et peut

¹⁰⁹⁵ Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰⁹⁶ Article 70 al. 1.2.h de la loi n°2017-86 du 27 janv. 2017.

¹⁰⁹⁷ Article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰⁹⁸ Article L. 313-26-2 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰⁹⁹ Brouant J.-P., Un droit au logement... variablement opposable, AJDA 2008, n°10, p. 506.

concerner un logement privé « conventionné »¹¹⁰⁰, un logement en « bail glissant »¹¹⁰¹ ou un logement réquisitionné¹¹⁰².

D'un point de vue concret, l'Etat désigne les bénéficiaires du « DALO » aux organismes bailleurs disposant des logements correspondant à leur situation et définissent le délai et le périmètre au sein desquels les bailleurs sont tenus de loger chaque demandeur¹¹⁰³, tout en s'engageant à tenir compte de leurs besoins et capacités¹¹⁰⁴. Il en est de même concernant les décisions des commissions de médiation ayant positivement accueilli une demande d'hébergement¹¹⁰⁵.

Suite à la réservation d'un logement social au profit d'un bénéficiaire du « DALO », ce dernier est soumis à la procédure classique d'attribution des logements sociaux. Son dossier est ainsi soumis, seul ou en concurrence avec d'autres dossiers, à la commission d'attribution du bailleur social qui gère le logement concerné. Autrement dit, la désignation d'une personne bénéficiaire du « DALO » par l'Etat sur un logement social n'implique pas automatiquement son relogement et peut faire l'objet d'un rejet ou d'un classement sans suites de la part de la commission d'attribution compétente.

Les obstacles concernant l'aboutissement d'une proposition de logement social pourraient être surmontés grâce au pouvoir de substitution reconnu au préfet par la loi « DALO » à l'égard des organismes HLM ou des collectivités locales. Ainsi, en cas de refus de la proposition du préfet par la commission d'attribution du bailleur, le préfet se substitue à la commission et procède lui-même à l'attribution sur son contingent¹¹⁰⁶. Le pouvoir du préfet va jusqu'à la désignation d'un délégué spécial chargé de prononcer les attributions pour le compte de l'organisme¹¹⁰⁷.

¹¹⁰⁰ Article L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹⁰¹ Article L.442-8-3 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹⁰² Articles L.641-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

¹¹⁰³ Article L. 441-2-3, par. II, al. 7 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹⁰⁴ Article R. 441-16-2 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹⁰⁵ Article R. 441-18-2 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹⁰⁶ Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹⁰⁷ Article L. 441-1-3 du code de la construction et de l'habitation.

Cette possibilité peut être exercée à titre exceptionnel par le préfet, mais présente de nombreux inconvénients liés aux équilibres du fonctionnement des partenariats des acteurs qui sont impliqués territorialement à la mise en œuvre du droit au logement. De plus, la généralisation d'une telle obligation à l'égard des bailleurs sociaux poserait un problème de compétence, les transformant en garants de fait du droit au logement et aboutissant au désengagement de l'Etat à ce sujet, au détriment de son effectivité.

Enfin, la mise en œuvre du droit au logement opposable a été rapidement confrontée à la question de son articulation avec les dispositifs juridiques portant sur le droit au logement déjà existants au niveau national et local. A défaut d'existence d'un cadre juridique clairement structuré, l'articulation du droit au logement opposable parmi les dispositifs juridiques portant sur la mise en œuvre du droit au logement a souvent donné lieu à des confusions ou à des dérives d'application. De plus, la procédure complexe introduite par le législateur se heurte à des difficultés au niveau local, de nature matérielle, liée à l'offre de logement, politique, concernant les politiques locales liées au logement, et de nature juridique, notamment en matière de mixité sociale.

2. L'exigibilité du droit au logement devant le juge

« La notion d'opposabilité a pour cette raison été présentée comme tendant à ériger la garantie juridictionnelle en moyen privilégié de la réalisation de ces droits »¹¹⁰⁸.

Le droit au logement opposable, tel qu'il a été institué en France en 2007, se concrétise véritablement par le biais d'un recours spécifique devant les tribunaux administratifs, en vue d'engager la responsabilité de l'Etat de ne pas avoir respecté une décision positive de la commission de médiation (a).

¹¹⁰⁸ Champeil-Desplats V., Normativité et effectivité des droits économiques et sociaux dans les débats constitutifs de 1946, in Commission nationale consultative des droits de l'Homme, La Déclaration des droits de l'homme (1948-2008) - Réalité d'un idéal commun ?, La Documentation Française 2009, p. 32.

Au-delà de ce recours spécifique, un contentieux assez riche a été progressivement développé à l'encontre de l'Etat dans les cas où le recours spécifique est resté infructueux en raison de la carence de ce dernier ou à l'encontre des décisions des commissions de médiation (b).

a. Le recours spécifique « DALO »

En cas d'inexécution de la décision d'une commission de médiation, les délais légaux passés¹¹⁰⁹ et le requérant ayant été formellement informé¹¹¹⁰, une action devant le juge administratif peut être menée contre l'Etat ou un établissement public de coopération intercommunal (EPCI)¹¹¹¹. Plus précisément, à défaut de proposition de logement tenant compte des besoins et capacités d'une personne reconnue comme prioritaire pour être logée en urgence par la Commission de médiation, le juge administratif peut être saisi en vue d'ordonner à l'Etat de « corriger » cette irrégularité¹¹¹². Il s'agit d'un recours contentieux spécifique dit « recours DALO », qui constitue l'originalité de la loi instituant un droit au logement opposable, en ce sens qu'il a introduit un véritable contrôle juridictionnel de l'Etat afin de mieux garantir l'effectivité de ce droit.

L'obligation pour l'Etat de proposer un logement dans les délais légaux constitue une obligation de résultat. L'Etat ne peut se délier de sa responsabilité de garant du droit au logement opposable que dans le cas d'une proposition effective de logement, même si des diligences ont été effectuées dans cet objectif. En effet, la réalisation des démarches par le préfet pour rendre effectif le droit au logement qui n'ont pas abouti à une attribution ne suffisent pas pour considérer que l'Etat a rempli son rôle de garant¹¹¹³. L'offre limitée de logements sociaux dans un territoire ne peut justifier la

¹¹⁰⁹ Article R. 441-18 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹¹⁰ Article R. 778-2 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹¹¹ Article 14 de la loi 2007-290 du 5 mars 2007.

¹¹¹² Articles L. 441-2-3-1 et R. 441-18 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹¹³ CAA de Paris, 20 sept. 2012, n°11PA04843.

carence du préfet n'ayant pas été en mesure de réaliser une proposition de logement adapté aux besoins et capacités d'un bénéficiaire du « DALO ». L'absence de proposition de logement qui serait donc la conséquence d'une impossibilité et non d'une carence de l'administration « *ne saurait dispenser le juge de l'obligation d'injonction qui lui est faite par ces mêmes dispositions* »¹¹¹⁴, lorsqu'elle émane d'une décision rendue par la commission de médiation ayant reconnu un demandeur comme prioritaire et devant être logé en urgence. Il a été, d'ailleurs, estimé que même la proposition par le préfet de la candidature du demandeur reconnu prioritaire à une société HLM pour un logement correspondant à ses besoins et capacités « *ne peut, en l'absence de l'intervention d'un accord effectif de l'organisme, s'analyser comme constituant une offre de logement au sens des dispositions de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation* »¹¹¹⁵.

En d'autres termes, le juge estime qu'il incombe à l'Etat, au titre de ses obligations découlant de la loi instituant un droit au logement opposable, de prendre l'ensemble de mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour rendre ce droit effectif. A défaut de relogement d'une personne reconnue prioritaire au titre du « DALO », et indépendamment de la marge de manœuvre de l'Etat quant à l'offre des logements, la carence de l'Etat est susceptible d'engager sa responsabilité pour faute.

L'Etat n'est plus lié par son obligation de résultat¹¹¹⁶ uniquement en cas de disparition de l'urgence d'être logé¹¹¹⁷, d'obstacles à son relogement, tels qu'un dossier de candidature à un logement incomplet¹¹¹⁸, ou de refus d'une proposition de logement « sans motif impérieux »¹¹¹⁹ (à titre d'exemple un logement qui présente des désordres suscitant « *des craintes légitimes d'être exposé à une situation d'insécurité* »¹¹²⁰). Et cela, à la condition que le bénéficiaire du « DALO » ayant reçu

¹¹¹⁴ TA de Paris, 5 févr. 2009, n°0818923.

¹¹¹⁵ CE, 15 févr. 2013, n°336006.

¹¹¹⁶ Articles R. 441-16-3, R. 441-18 et R. 441-18-2 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹¹⁷ CE, 16 déc. 2016, n°388016.

¹¹¹⁸ CE, 22 fév. 2017, n°387868.

¹¹¹⁹ CE, 4 nov. 2015, n°374241.

¹¹²⁰ CE, 10 févr. 2017, n°388607.

une proposition de logement par l'Etat ait été informé préalablement des conséquences d'un éventuel refus, étonnement non pas par l'Etat-garant du « DALO » mais par le bailleur auquel le demandeur est désigné¹¹²¹.

Le recours spécifique prévu par la loi « DALO » initialement réservé aux seuls demandeurs désignés prioritaires par la Commission de médiation pour un motif lié à leurs conditions de logement a été ouvert, depuis le 1^{er} janvier 2012, à tous les bénéficiaires du « DALO », y compris ceux qui ont été reconnus prioritaires au motif d'une attente anormalement longue d'un logement social¹¹²².

D'un point de vue formel, les juridictions administratives statuent en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine et leur jugement comporte deux volets : d'un côté, la vérification de la reconnaissance du droit au logement opposable dans le cadre du recours amiable et, de l'autre côté, que le demandeur n'a reçu aucune offre de logement adaptée à sa situation personnelle¹¹²³. Le juge administratif statue en premier et dernier degré et si le justiciable souhaite contester une décision, il ne peut le faire que par le biais d'un pourvoi en cassation¹¹²⁴. Cela comporte l'inconvénient qu'il s'agit d'une procédure très longue, complexe et coûteuse, d'autant plus que la représentation par un avocat est obligatoire, ayant ainsi un effet dissuasif pour les justiciables qui dépassent les plafonds de l'aide juridictionnelle¹¹²⁵.

Le recours spécifique « DALO » offre moins de garanties légales que le recours ordinaire, puisqu'il est jugé en urgence, sans intervention du rapporteur public. L'office du juge semble être singulièrement cantonné, le juge réalisant plutôt une vérification du contenu de la décision de médiation qu'un examen de fond et d'appréciation. Cela apparaît tant concernant le déroulement très formel de l'audience que le contenu des décisions. Il s'agit ainsi d'un recours contentieux particulier, dans le cadre duquel le

¹¹²¹ CE, 1^{er} juill. 2016, n°398546.

¹¹²² Article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹²³ Article L. 441-2-3-1 du code de la construction de l'habitation.

¹¹²⁴<https://www.conseil-etat.fr/demarches-services/les-fiches-pratiques-de-la-justice-administrative/contester-un-jugement-rendu-par-un-tribunal-administratif-les-voies-de-recours>

¹¹²⁵ Article 4 de la loi n°91-647 du 10 juill. 1991

juge ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre quant à l'appréciation du droit au logement des requérants.

D'ailleurs le contentieux « DALO » représente un nombre très élevé de recours introduits devant certains tribunaux, que le juge, à défaut de moyens supplémentaires a été contraint d'examiner de manière uniforme, sans prendre en compte les spécificités de chaque cas de figure. Si cela est en phase avec la volonté politique au moment de l'adoption de la loi « DALO » dont l'objectif, tel qu'il est exprimé par Jean-Louis Borloo, « *n'est pas de créer à terme des contentieux, c'est de faire bouger toute la République.* »¹¹²⁶, il existe un réel enjeu concernant le rôle du juge dans le processus de reconnaissance de ce droit. En effet, face à un contentieux massif en matière de « DALO », la capacité matérielle d'étude approfondie des différents par le juge est limitée, étant souvent contraint de procéder à une simple constatation, au risque de réduire le droit au logement opposable et de se limiter à sa justiciabilité.

b. Le multiples voies de recours ouvertes en matière de « DALO »

Si la loi dite « DALO » a prévu un seul contentieux, le juge administratif a été « *amené à agir de nombreuses façons différentes : comme juge du « DALO » proprement dit, comme juge de l'excès de pouvoir, comme juge de plein contentieux, comme juge de l'exécution et comme juge des référés* »¹¹²⁷. Le contentieux construit sur la base du droit au logement opposable peut viser soit la garantie du droit au logement opposable par ses débiteurs soit la légalité des décisions de la commission de médiation, constituant des décisions administratives attaquables en justice. Le développement de ce contentieux démontre la volonté du juge de renforcer l'effectivité du droit au logement par le biais de multiples voies de recours et, également, d'apporter des précisions à la loi « DALO ».

¹¹²⁶ Montecler M.-C., L'Etat sera le garant du droit au logement opposable, AJDA 2007, n°1, p. 12.

¹¹²⁷ Conseil d'Etat, Droit au logement, droit du logement, La Documentation française 2009.

Plus précisément, outre le recours spécifique « DALO », le demandeur et le préfet disposent de la faculté de saisir le juge administratif pour excès de pouvoir contre l'acte administratif par lequel la commission de médiation a statué positivement ou négativement¹¹²⁸. Le juge peut ainsi procéder à un contrôle de légalité, interne ou externe (les vices de forme substantiels¹¹²⁹ ou de procédure exerçant une influence sur le sens de la décision¹¹³⁰), d'une décision d'une commission de médiation. La légalité de la décision faisant l'objet d'un recours pour excès de pouvoir s'apprécie à la date où a été prise¹¹³¹. En cas d'annulation, la commission de médiation concernée peut se voir enjoindre de réexaminer la demande « DALO » rejetée¹¹³². Il est également envisageable que le juge reconnaisse lui-même le caractère prioritaire d'un demandeur pour être logé au titre du « DALO »¹¹³³, ce qui peut remettre en question la compétence de la commission de médiation et son rôle en matière de garantie de l'opposabilité du droit au logement. En effet, si la loi « DALO » impose ce mécanisme de recours amiable préalable à la reconnaissance d'une personne en tant que bénéficiaire du « DALO », le droit au logement est censé être opposable par définition, sans que ce soit prévu par la loi. L'opposabilité du droit au logement peut ainsi exister de manière indépendante et être appréciée et imposée directement par le juge, comme c'est le cas du paradigme écossais.

Au soutien des recours pour excès de pouvoir, un recours en référé peut être également introduit contre les décisions de rejet des commissions de médiation. Le recours en référé liberté en matière de droit au logement étant rejeté par le Conseil d'Etat¹¹³⁴, il est possible d'introduire un recours en référé suspension afin de demander la suspension de la décision de rejet mais aussi le réexamen de la demande de « DALO » par la commission de médiation dans un délai d'un mois¹¹³⁵. De plus, un

¹¹²⁸ Conseil d'Etat, 21 juill. 2009, avis n°324809.

¹¹²⁹ CE, 3 juin 2013, n°342673.

¹¹³⁰ CE, 23 déc. 2011, n°335033.

¹¹³¹ CE, 24 mai 2017, n°396062.

¹¹³² CE, 8 juill. 2016, n°381333.

¹¹³³ CE, 19 juill. 2017, n°402721.

¹¹³⁴ CE, 3 mai 2002, n°245697 et CE, 11 janv. 2017, n°406154.

¹¹³⁵ L. 911-1 du code de la justice administrative.

recours en référé « mesures utiles » peut être déposé pour demander au préfet de d'utiliser ses droits de réservation en vue du relogement d'un demandeur du « DALO »¹¹³⁶, à la condition qu'il ne tend pas exclusivement à l'exécution d'une décision d'une commission de médiation¹¹³⁷.

Il en demeure que prouver l'urgence¹¹³⁸ au regard du préjudice subi s'avère difficile en matière de logement devant le juge. D'autant plus que ce dernier prend parfois en compte l'inadéquation entre l'offre et la demande de logements pour considérer que, dans tous les cas, la reconnaissance d'une personne en tant que bénéficiaire du « DALO » ne garantit pas son relogement et ainsi rejeter un recours en référé¹¹³⁹. Ce raisonnement de certains tribunaux est entaché d'une erreur de droit, étant donné que l'Etat a une obligation de résultat de loger les bénéficiaires du « DALO », qui ne peut être conditionnée par des circonstances socio-économiques.

En tout état de cause, les recours en référé portant sur le droit au logement opposable n'aboutissent que rarement à la suspension d'une décision de rejet d'une commission ou à la prise de mesures utiles à l'encontre de l'Etat pour reloger le demandeur « DALO » concerné.

Il est également possible que les personnes n'ayant reçu aucune proposition de logement, malgré une décision positive rendue par une commission de médiation, engagent la responsabilité de l'Etat pour faute au motif de non-exécution de la décision de justice qui enjoint l'Etat de le reloger. En effet « la carence fautive de l'Etat à assurer son logement dans le délai imparti engage sa responsabilité à l'égard du seul demandeur, au titre des troubles dans les conditions d'existence qu'elle a entraînés pour ce dernier »¹¹⁴⁰.

¹¹³⁶ CE, 3 mai 2016, n°394508.

¹¹³⁷ CE, 3 mai 2016, n°394508.

¹¹³⁸ CE, 19 janv. 2001, n°228815.

¹¹³⁹ TA de Paris, 3 mai 2018, n°1805939/9.

¹¹⁴⁰ CE, 13 juill. 2016, n°382872.

Un recours indemnitaire peut ainsi être engagé contre l'Etat, sous réserve qu'une demande préalable d'indemnisation ait été présentée à l'Etat¹¹⁴¹. A défaut d'une proposition effective de logement par ce dernier dans un délai de deux mois à compter de l'accusé de réception de la lettre de demande préalable, la personne intéressée dispose d'un délai de deux mois pour déposer une requête devant le tribunal administratif. Cette dernière peut contester la décision du préfet et demander des dommages et intérêts à l'État en réparation du préjudice subi à défaut de garantie du droit au logement et/ou en raison de la violation de la décision de justice l'enjoignant de loger un bénéficiaire du « DALO »¹¹⁴².

Le recours indemnitaire consistant en une saisine du tribunal administratif au fond, par voie de requête, nécessite une procédure relativement longue. Pour cela, et afin d'éviter que des dommages irréversibles surviennent, il est possible d'envisager en parallèle d'engager un référé provision¹¹⁴³, procédure simplifiée, n'obligeant aucune demande au fond et permettant d'accorder une provision au créancier lorsque l'obligation n'est pas sérieusement contestable¹¹⁴⁴.

La tendance du juge d'élargir les voies de recours en matière de « DALO » a été de nouveau confirmée par une double voie de recours qui a été ouverte par le Conseil d'Etat en 2018¹¹⁴⁵ à ce sujet. En effet, le Conseil d'Etat a reconnu aux ménages reconnus prioritaire pour être logés au titre du « DALO » par une commission de médiation, d'un côté, la possibilité de contester pour excès de pouvoir une décision de refus d'attribution d'un logement par une commission d'attribution et, de l'autre côté, de demander au préfet de procéder d'office à l'attribution d'un logement social dans le contingent préfectoral. Pour ce qui est du deuxième recours, il s'agit, plus précisément, d'un recours en injonction devant le juge administratif en vue de contraindre l'Etat à « *faire usage des pouvoirs qu'il tient des dispositions du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation* ». A ce sujet, le Conseil d'Etat a précisé que

¹¹⁴¹ Article R. 421-1 du code de la justice administrative.

¹¹⁴² CE, 16 déc. 2016, n°383111.

¹¹⁴³ Article R. 541-1 du code de la justice administrative.

¹¹⁴⁴ CE, 5 oct. 2017, n°407030.

¹¹⁴⁵ CE, 14 fév. 2018, n°407124 ; CE, 26 juill. 2018, n°412782.

« cette demande, qui ne tend pas à faire exécuter par l'État la décision de la commission de médiation reconnaissant l'intéressé comme prioritaire et devant être relogé en urgence, est détachable de la procédure engagée par ailleurs pour obtenir l'exécution de cette décision » Par conséquent, la personne concernée peut saisir le tribunal administratif d'un nouveau recours en vue de condamner l'Etat de la reloger, même si elle un premier recours avait déjà été effectué en vue d'une injonction de relogement sous astreinte. Ce recours en vue d'une attribution d'office d'un logement social par le préfet, sur ses droits de réservation, n'a pas été possible auparavant que par le biais du référé mesures utiles.

Cette décision ne remet pas en question la loi « DALO », qui ne prévoit qu'un seul recours spécial, celui « destiné aux demandeurs reconnus comme prioritaires par la commission de médiation est seul ouvert pour obtenir l'exécution de la décision de cette commission » ¹¹⁴⁶. Ainsi, face à l'obligation de résultat pesant sur l'Etat de garantir le droit au logement opposable, le juge suprême considère que « lorsque la commission d'attribution d'un organisme de logement social auquel un demandeur a été désigné par le préfet, le cas échéant après injonction du tribunal administratif, oppose un refus, il est loisible à celui-ci de saisir, le cas échéant pour la seconde fois, le tribunal administratif d'un tel recours ».

Cette voie de recours renforce l'effectivité du droit au logement, en multipliant les voies juridiques visant à contraindre l'Etat de remplir son rôle de garant du droit au logement opposable. Il est, d'ailleurs, remarquable qu'en plus de l'engagement de la responsabilité de l'Etat en cas de violation du « DALO » ce dernier peut être condamné à procéder à un relogement effectif. Si cette possibilité de recours reste limitée aux seules personnes qui ont reçu une proposition de logement ayant fait l'objet d'une décision de refus d'une commission d'attribution, elle constitue la seule contrainte concrète existant actuellement afin que l'Etat remplisse son rôle de débiteur du droit au logement. Il reste que la jurisprudence devra préciser si ce recours peut être généralisé, profitant également aux personnes n'ayant jamais reçu de proposition de logement.

¹¹⁴⁶ CE, 14 fév. 2018, n°407124.

Si cette piste juridictionnelle paraît intéressante, elle conduit à interroger sur les garanties légales du droit au logement opposable, étant donné que le droit au logement opposable est censé être effectif dès sa reconnaissance et, *a minima*, satisfait dès la condamnation de l'Etat par le tribunal administratif. De plus, ce double recours renforçant le caractère opposable du droit au logement risque, d'un côté, de multiplier le nombre de recours visant l'injonction du préfet et, de l'autre côté, reporter encore dans le temps la garantie du droit au logement.

Se pose également la question de savoir si la sanction d'une commission d'attribution en cas de rejet de la candidature d'une personne reconnue prioritaire au titre du « DALO » consiste en une limitation excessive à la souveraineté de ces commissions et, de surcroît, si elle aboutit à une sorte de déplacement de responsabilité de la part de l'Etat, garant du « DALO ». Enfin, la question des attributions d'office de logements sociaux dans le cas de la mise en œuvre du « DALO » peut causer un déséquilibre en matière de relations entre les bailleurs sociaux et les réservataires, susceptibles de nuire au fonctionnement du service public du logement social.

c. Une compensation minimale des bénéficiaires du « DALO » à défaut d'un relogement

Le recours juridictionnel spécifique institué par la loi dite « DALO » constitue une étape-clef de l'opposabilité du droit au logement, en ce sens que l'Etat peut être condamné par le juge à faire le nécessaire pour garantir ce droit, en cas de non-respect de ses obligations. Plus précisément, dans le cas où le juge constate que malgré la reconnaissance d'une personne comme prioritaire pour être logée (ou hébergée en urgence), elle n'a reçu aucune proposition de logement, il peut enjoindre à l'Etat de la loger (ou de l'héberger), éventuellement avec une astreinte en cas de retard. Ces astreintes sont calculées en prenant en compte le loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur ainsi que l'ensemble des circonstances de l'espèce, les caractéristiques familiales et personnelles du

demandeur (notamment la taille de sa famille et sa vulnérabilité) et la célérité et les diligences de l'Etat¹¹⁴⁷. Le montant des astreintes prononcées est fixé de manière forfaitaire, en prenant en compte les loyers du marché et peut varier entre 15 à 500 euros par mois de retard.

Pour ce qui est des astreintes assorties à l'injonction à l'Etat de reloger les bénéficiaires du « DALO », elles étaient initialement destinées à être versées à un fonds public, le Fonds d'aménagement urbain¹¹⁴⁸. Ce dernier est institué dans la région où est située la commission de médiation saisie par le demandeur et destiné à financer des actions en faveur du logement social menées par les établissements publics de coopération intercommunale et les communes.

Depuis 2011¹¹⁴⁹ les astreintes sont versées à un fond national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL¹¹⁵⁰), spécifiquement constitué pour financer les actions d'accompagnement des ménages prioritaires au titre du « DALO », les actions de gestion locative adaptée des logements destinés à ces personnes ainsi que les dépenses de gestion qui se rapportent à ces actions¹¹⁵¹.

Même si le recours spécifique au « DALO » précité cible le relogement des personnes concernées, le relogement effectif n'est toujours pas assuré. Le droit au logement opposable risque ainsi de fonctionner comme un outil de « recyclage » de fonds publics et d'autofinancement de l'Etat, les astreintes étant en provenance de fonds publics et versées à des fonds publics. De cette manière est reportée dans le temps l'obligation de l'Etat de garantir le droit au logement, face à la procédure longue et complexe pour que le droit au logement devienne exigible, au détriment de son effectivité.

¹¹⁴⁷ CE, 2 juill. 2010, n°332825.

¹¹⁴⁸ Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹⁴⁹ Loi n°2011-900 du 29 juill. 2011 de finances rectificative pour 2011.

¹¹⁵⁰ Fond national d'accompagnement vers et dans le logement.

¹¹⁵¹ Article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation.

D'autant plus que le champ d'application du dispositif relatif au « FNAVDL » n'est plus spécifique au droit au logement opposable mais il a été considérablement élargi par l'Assemblée nationale suite à un amendement du 12 novembre 2012, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission "Egalité des territoires, logement et ville"¹¹⁵². En effet, le champ d'intervention du « FNAVDL » a été étendu à toutes les personnes ou familles mentionnées au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation, à savoir « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence* »¹¹⁵³. Cela remet en question l'effectivité du droit au logement opposable, en ce sens que non seulement le relogement des personnes reconnues prioritaires au titre du « DALO » n'est pas garanti, mais également le fond alimenté par les astreintes, destiné à les aider pour accéder au logement, doit désormais couvrir les besoins d'un public beaucoup plus large.

Ce mécanisme est également révélateur d'une sorte de « socialisation des risques » en matière de garantie de l'effectivité du droit au logement et, plus précisément, de ses conséquences dommageables et leur indemnisation, par recours à une solidarité élargie¹¹⁵⁴. Une séparation entre la question de la responsabilité et celle de la réparation peut ainsi être opérée, au risque d'affaiblissant de l'effectivité du droit au logement.

La réalisation même de l'alimentation des fonds publics précités questionne également, étant donné qu'avant 2016 les astreintes prononcées par le juge dans les décisions de condamnation de l'Etat pour non-respect de son obligation de relogement ne faisaient pas obligatoirement l'objet d'une liquidation automatique. Cela a évolué depuis janvier 2016¹¹⁵⁵ puisqu'il est prévu que le jugement prononçant l'astreinte

¹¹⁵² Loi n°2012-1509 du 29 déc. 2012 de finances pour 2013, amendement N°II-437, insérant un article additionnel après l'article 64.

¹¹⁵³ Loi n°2012-1509 du 29 déc. 2012 de finances pour 2013.

¹¹⁵⁴ Conseil d'Etat, Responsabilité et socialisation des risques, EDCE n°56, La Documentation française 2005.

¹¹⁵⁵ Loi n°2015-1785 du 29 déc. 2015.

« mentionne que les sommes doivent être versées jusqu'au jugement de liquidation définitive »¹¹⁵⁶, conformément à l'article R. 778-8 du code de justice administrative. Et, en tout état de cause le versement de l'astreinte au fonds s'effectue deux fois par an, indépendamment de sa liquidation judiciaire effective¹¹⁵⁷.

En somme, les astreintes ne participent que de manière indirecte afin que le demandeur puisse trouver un logement adapté à ses besoins et ses capacités, notamment au financement des opérations de construction de logements sociaux, puis dans l'accompagnement social. Et malgré la condamnation de l'Etat pour violation de son obligation de reloger un bénéficiaire du droit au logement opposable, ce dernier risque de ne jouir d'aucune satisfaction matérielle. Le juge ne pouvant se substituer à l'administration dans la satisfaction de son obligation de résultat d'offrir un logement, le droit au logement opposable devient, d'une certaine manière, virtuel.

L'absence de garantie du « DALO » pourrait se rééquilibrer par le biais du contentieux indemnitaire¹¹⁵⁸, le seul recours susceptible de satisfaire réellement le besoin de logement des demandeurs¹¹⁵⁹. Dans cette hypothèse l'Etat doit faire face à une situation délicate du fait qu'il serait contraint de verser des sommes importantes non plus à un fonds public mais aux bénéficiaires du droit au logement opposable.

Le contentieux indemnitaire portant sur le « DALO » qui se forme depuis 2010¹¹⁶⁰ est d'une grande importance étant donné que l'Etat est contraint de verser aux bénéficiaires du « DALO » une somme pour la réparation du préjudice qu'ils ont subi en raison de l'absence d'attribution d'un logement. Le préjudice découle « *de la carence fautive de l'Etat à assurer son logement dans le délai imparti* » engageant sa

¹¹⁵⁶ Article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹⁵⁷ Article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹⁵⁸ Tiberghien F., Voter des lois à un rythme accéléré relève d'un geste désespérant si l'offre ne suit pas, AJDA 2009, p. 1299.

¹¹⁵⁹ Foulquier N., Le contentieux DALO, séminaire CERDEAU du 22 juin 2010 relatif à la mise en œuvre de la loi DALO.

¹¹⁶⁰ TA de Paris, 17 déc. 2010, n°1004946 et n°1001317.

responsabilité à l'égard du seul demandeur, « *au titre des troubles dans les conditions d'existence qu'elle a entraînés pour ce dernier* » et vise à réparer à la fois les préjudices moraux et matériels subis¹¹⁶¹.

Des troubles dans les conditions d'existence d'une personne subsistent du seul fait que la situation qui a conduit à le déclarer prioritaire pour être logé au titre du « DALO » perdure, à titre d'exemple une menace d'expulsion¹¹⁶², une situation de suroccupation¹¹⁶³ et une attente longue de proposition d'un logement social¹¹⁶⁴ (si le logement actuel du requêtant est inadapté au regard de ses capacités et de ses besoins¹¹⁶⁵). Une sorte de présomption de préjudice a été ainsi établie par le juge, étant donné que le seul maintien de la situation ayant motivé la priorité pour se loger en urgence peut justifier de troubles dans ses conditions d'existence du requérant sans avoir à étayer davantage l'existence de ce préjudice ». Cette présomption de préjudice liée aux conditions d'existence (même si le préjudice financier doit être lui-même étayé¹¹⁶⁶) donne au recours indemnitaire une portée incitative concernant la mise en œuvre droit au logement, qui reste pourtant limitée en raison des faibles indemnités accordées par le juge.

Cette voie de recours tend à se développer de manière importante depuis 2010 devant les juridictions administratives, au sein du contentieux relatif au droit au logement opposable : 3 % en 2011, 5,8 % en 2012, 7, 2 % en 2013 et 7,8 % en 2014, 10,6 % au 30 septembre 2015 et 11,6 % au 1er janvier 2016, étant donné que dans 85% des cas il est donné satisfaction aux requérants¹¹⁶⁷. Cependant, les montants des indemnités accordées semblent assez faibles par rapport au préjudice subi et ne peuvent

¹¹⁶¹ CE, 13 juill. 2016, n°382872.

¹¹⁶² CE, 25 avr. 2017, n°402182.

¹¹⁶³ CE, 16 déc. 2016, n°384500.

¹¹⁶⁴ CE, 31 mars 2017, n°399941.

¹¹⁶⁵ CE, 26 avr. 2018, n°408373.

¹¹⁶⁶ CE, 28 juill. 2017, n°397513.

¹¹⁶⁷ Conseil de l'Europe, Communication de la France concernant l'affaire TCHOKONTIO HAPPI c. France (Requête n°65829/12), 1288e réunion (juin 2017) (DH).

aucunement se substituer au logement des bénéficiaires du droit au logement opposable.

Afin de calculer le montant de réparation sont ainsi appréciés les troubles dans les conditions d'existence en fonction de la durée de la carence de l'Etat et des conditions de logement qui ont perduré de ce fait¹¹⁶⁸. Une jurisprudence constante semble exister concernant la fixation des indemnités des bénéficiaires du « DALO », ces dernières pouvant varier entre 250 à 500 euros par an de retard et par personne¹¹⁶⁹. Hormis certaines décisions de justice excédant cette fourchette, il en sort que le juge a imposé une limite forfaitaire particulièrement basse qui ne correspond pas forcément aux troubles subis aux conditions d'existence des requérants et, encore moins, à l'atteinte au droit au logement. D'ailleurs, s'agissant d'une jurisprudence constante, la question se pose de savoir si l'établissement d'une sorte de « barèmes » en matière d'indemnisation des bénéficiaires du « DALO » porte atteinte au droit à un logement décent mais aussi à la garantie des droits, étant donné que l'injonction par le juge à l'Etat de procéder à leur relogement n'aboutit pas.

En conséquence, si les recours indemnitaires constituent un moyen supplémentaire susceptible de renforcer l'effectivité du droit au logement, ils restent limités d'un point de vue qualitatif (procédure complexe, en dernier recours et nécessitant une aide juridictionnelle) mais aussi quantitatif, les sommes accordées étant particulièrement faibles. Cependant, la dimension punitive de la présomption de préjudice ne peut être envisageable à défaut d'indemnités un minimum conséquentes¹¹⁷⁰. Ainsi, au bout de cette procédure longue et complexe, ces indemnités ne sont pas seulement insuffisantes, mais ne peuvent aucunement délier l'Etat de son obligation d'assurer le logement des bénéficiaires du droit au logement. Ainsi « *ces bénéficiaires malheureux*

¹¹⁶⁸ CE, 26 avr. 2018, n°408373.

¹¹⁶⁹ A titre d'exemple : CE, 18 mai 2018, n°412059, CE, 26 avr. 2018, n°408373, CE, 26 oct. 2017, n°408373, CE, 5 oct. 2017, n°407030.

¹¹⁷⁰ Foulquier N., Le contentieux indemnitaire, instrument de régulation ?, AJDI 2011, n°12, p. 851.

du DALO se retrouvent in fine à demander réparation à l'Etat, l'action en responsabilité apparaissant alors comme le « recours de la dernière chance »¹¹⁷¹.

Ce défaut d'effectivité du droit au logement s'amplifie encore plus en raison du nombre élevé de bénéficiaires qui en sont concernés. En effet, depuis 2008, parmi les 270.000 personnes reconnues prioritaires pour être logées au titre du « DALO » par les commissions de médiation au niveau national, 167.500 ont été relogés¹¹⁷². Le nombre de relogements effectués est très important, mais il en demeure que des dizaines de milliers de bénéficiaires du « DALO » sont toujours en attente que leur droit soit garanti.

Malgré ce défaut d'effectivité du droit au logement, le juge européen semble reconnaître au recours indemnitaire un caractère compensatoire adéquat du préjudice subi dans le cas où le bénéficiaire du « DALO » concerné a été effectivement relogé. En effet, la Cour EDH a rejeté en 2019¹¹⁷³ la requête d'une personne reconnue éligible au « DALO » qui a été relogée par l'Etat un an et demi après la décision positive de la commission de médiation, au motif qu'il n'a pas épuisé les voies de recours internes, en précisant que « *le requérant disposait de la possibilité d'exercer un recours indemnitaire, en responsabilité de l'État, pour défaut d'exécution d'un jugement définitif* ». Selon la Cour le recours indemnitaire « *constituait pour le requérant une voie de droit susceptible de lui offrir le redressement de ses griefs et présentant des perspectives raisonnables de succès* ». Par ailleurs, selon la Cour EDH les juridictions internes calculent les sommes allouées en réparation du préjudice au regard des spécificités de chaque affaire, « *sans qu'elle puisse constater que, de manière*

¹¹⁷¹ Blandin A., Le contentieux indemnitaire relatif au DALO continue à décevoir, AJDA 2017, n°16, p. 954.

¹¹⁷² <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr>.

¹¹⁷³ CEDH, 25 juin 2019, n°31798/16.

systematique, le niveau d'indemnisation serait déraisonnable par rapport aux sommes allouées par la Cour dans des affaires similaires » ^{1174, 1175}

Si cette appréciation du juge européen est conforme à sa jurisprudence constante, elle valide la tendance du juge français de procéder à une appréciation « forfaitaire » du préjudice subi de la violation du droit au logement opposable, sans prendre en compte sa dimension réelle en termes de violation d'un droit fondamental et de privation d'un logement décent. Il s'agit, donc, d'une interprétation restrictive de la responsabilité de l'Etat en tant que garant du « DALO », en ce sens que la violation du droit au logement a des conséquences limitées à une somme d'argent qui paraît faible par rapport au préjudice subi réellement ainsi que sa durée.

Toutefois, le juge européen rappelle que le recours indemnitaire s'avère effectif uniquement suite au relogement du requérant et ne peut s'y substituer. La Cour EDH précise que « *Compte tenu du caractère urgent de la demande du requérant (...) la Cour estime que le recours indemnitaire ne constituait pas une voie de recours susceptible de remédier directement à la situation dénoncée (...) à savoir lorsqu'il était en attente d'une proposition d'offre de logement* » ¹¹⁷⁶. Il est ainsi souligné que l'Etat ne peut se délier de son obligation de reloger un bénéficiaire du « DALO » par le biais d'une compensation financière mais uniquement par son relogement effectif. Cette position s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence de la Cour EDH affirmant qu'une autorité étatique ne peut utiliser le « *manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas honorer, par exemple, une dette fondée sur une décision de justice* » ¹¹⁷⁷, telle qu'une décision du tribunal administratif enjoignant l'Etat de reloger un bénéficiaire du « DALO ».

¹¹⁷⁴ CEDH, 25 juin 2019, n°31798/16.

¹¹⁷⁵ Berlaud, C., Droit au logement : inertie de l'État et possibilité d'action en responsabilité publique, note ss., CEDH, 25 juin 2019, n°31798/16, La Gazette du Palais 2019, n°30, p. 44.

¹¹⁷⁶ CEDH, 25 juin 2019, n°31798/16.

¹¹⁷⁷ CEDH, 9 avr. 2015, n°65829/12.

Malgré la volonté de renforcer l'effectivité du droit au logement grâce à la désignation de l'Etat en tant que garant de ce droit et à la mise en place des mécanismes juridiques à ce sujet, les interrogations concernant son effectivité persistent. En effet, le mécanisme juridique mis en place par le législateur pour garantir l'opposabilité du droit au logement s'avère complexe, mais aussi inefficace. D'ailleurs, l'existence de multiples voies de recours pour faire valoir le droit au logement opposable souvent ne font que reporter dans le temps le problème de logement de ses bénéficiaires. Cette inefficacité impacte négativement son effectivité et, de plus, crée un risque de de confusion et de fragmentation du droit au logement.

Mais le « DALO » ne constitue pas seulement un filet de sécurité mobilisé en cas d'échec des dispositifs du droit commun au profit des personnes rencontrant des difficultés de se loger par leurs propres moyens dans des conditions décentes, mais il s'agit d'un véritable droit opposable à l'Etat. Comme vu précédemment, ce dernier ne peut se délier de sa responsabilité de relogement sur la base des difficultés objectives, à savoir le faible nombre de logements disponibles dans le parc social. De plus, l'effectivité du droit au logement n'est pas épuisée dans les voies de recours existantes ni aux mesures administratives mises en place à cet effet et nécessite une approche globale de ce droit.

Conclusion du chapitre

En somme, l'Etat-garant du droit au logement opposable est en réalité le débiteur d'un droit très limité d'un point de vue de champ d'application mais également du point de vue de l'efficacité. De plus, en cas de carence, les conséquences sont très faibles à son égard, face à un système d'astreintes complexe et restant dans un fond public, aux faibles indemnités ainsi qu'au nombre élevé des bénéficiaires du droit au logement opposable (sans prendre en compte les personnes potentiellement bénéficiaires du « DALO » qui n'ont pas déposé une demande en ce sens).

Par conséquent, les bénéficiaires du « DALO » peinent à jouir de leur droit non seulement à défaut d'un relogement effectif mais également à cause des procédures administratives et judiciaires longues et complexes qu'ils doivent mener et supporter, souvent sans réel aboutissement ou satisfaction de leur droit¹¹⁷⁸. En effet, malgré certains résultats positifs en termes de relogement, de mobilisation et de coordination des acteurs au niveau local, le « DALO » ne semble pas suffisant pour assurer l'effectivité du droit au logement.

L'effectivité du droit au logement opposable n'est ainsi que partielle, ce qui remet fortement en question le rôle de l'Etat en tant que garant de ce droit. D'ailleurs, la désignation de l'Etat comme seul responsable du « DALO » limite considérablement son effectivité vu ses compétences et moyens parfois limités au regard des besoins objectifs.

De plus, l'implémentation du « DALO » aboutit à une sorte de « territorialisation » de ce droit, étant donné que les spécificités locales en matière de logement ne sont pas sans incidence sur le processus de reconnaissance de ce droit par les commissions de médiation. Par conséquent, la mise en œuvre du droit au logement opposable peut varier en fonction du territoire, ce qui pose des problèmes d'iniquité de traitement et fragilise l'effectivité du droit au logement. Inversement, l'absence de prise en compte des spécificités de logement et l'adaptation du droit au logement aux seuls territoires où le marché de logement est qualifié de « tendu » ne semble pas non plus pertinent limitant la portée du droit. C'est précisément un des principaux reproches au « DALO », considéré comme un droit institué par des acteurs « parisiens » pour faire face aux problèmes de logement à Paris.

Enfin, au-delà de la confusion entre le droit et le mécanisme juridique prévu par la loi dite « DALO », les bénéficiaires du « DALO » sont en réalité bénéficiaires du droit au logement et leur droit est censé être opposable indépendamment de la loi de 2007.

¹¹⁷⁸ Annexes 1.6 et 1.7.

Chapitre 3/ Une effectivité renforcée par l'intervention de nouveaux acteurs

« La notion d'effectivité ouvrirait des perspectives d'analyse où seraient mises au centre de l'observation les façons multiples dont les acteurs sociaux mobilisent les ressources juridiques »¹¹⁷⁹.

La nature et la portée du droit au logement ont évolué au fil du temps suivant les mutations sociales et institutionnelles. Dans ce contexte, de nouveaux acteurs, institutionnels ou non-institutionnels, participent à la garantie de ce droit. Ceci est révélateur des mutations juridiques opérées et institutionnelles en matière de droit au logement du fait de la transformation des structures existantes et de la création de nouvelles instances agissant en la faveur de l'effectivité du droit au logement.

La forte implication de ces nouveaux acteurs en matière de droit au logement renforce considérablement son effectivité et assure sa meilleure adaptation aux évolutions socio-économiques (Section I).

Cependant, la multiplication des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du droit au logement coïncide avec une sorte de désengagement progressif de ses débiteurs et garants, qui se reposent de plus en plus sur ces nouveaux acteurs. En effet, ces derniers interviennent pour compenser la difficulté des débiteurs du droit au logement de garantir son effectivité ainsi que la baisse de moyens financiers alloués en matière de logement est compensée. Il s'agit d'un phénomène qui fragilise l'effectivité du droit au logement, le désengagement de ses débiteurs affaiblissant de fait sa portée obligatoire (Section II).

¹¹⁷⁹ Lévy J.-P., Effectivité, Dictionnaire de la culture juridique, LAMY-PUF 2003.

Section I. Les « garants alternatifs » du droit au logement

Pour garantir l'effectivité d'un éventuel droit au logement il est indispensable de préserver « *la liaison indissoluble entre les droits et les institutions et procédures démocratiques* » et ne pas la « *détacher de la défense de la liberté humaine* »¹¹⁸⁰.

Face au déficit d'effectivité du droit au logement, des acteurs autres que ses garants et débiteurs semblent s'engager en ce sens, dans un contexte juridique et socio-économique en constante mutation. En effet, l'insuffisance de la garantie de l'effectivité du droit au logement est en partie palliée par des actions émanant de personnes privées ou publiques qui ne sont liées en principe par aucune obligation à ce sujet. Il s'agit des acteurs qui, par la nature ou le contexte de leur action, sont amenés *intentionnellement* ou *de facto* à contribuer à la garantie de l'effectivité du droit au logement.

Cette mobilisation présente de nombreux avantages, notamment la possibilité de coordination des différents acteurs compétents, une certaine souplesse nécessaire vu la complexité et l'évolutivité du droit au logement, ainsi qu'un intérêt démocratique¹¹⁸¹, « *la décision étant prise plus près des individus, les particuliers étant parfois représentés par des associations* »¹¹⁸².

Toutefois, des interrogations subsistent concernant la légitimité et le fonctionnement de ces acteurs, étant donné qu'ils se substituent aux obligations des pouvoirs publics et qu'ils interviennent dans un domaine particulièrement lucratif pouvant influencer la nature de leur intervention.

¹¹⁸⁰ Gurvitch Georges, La déclaration des droits sociaux, Dalloz 2009.

¹¹⁸¹ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 93.

¹¹⁸² Article 2 et 31 de la loi n°98-657 du 29 juill. 1998.

Les garants « alternatifs » du droit au logement peuvent être des personnes privées, à savoir des particuliers, des associations caritatives, des bailleurs ou des bailleurs sociaux, dont le statut juridique peut varier (établissement public à caractère industriel et commercial -EPIC- ou société anonyme) (1). D'un autre côté, il peut s'agir de structures ayant une forme institutionnelle créées « *ad hoc* », instituées spécialement, ou déjà existantes mobilisées ponctuellement (2).

1. Les personnes privées et les bailleurs sociaux

« (...) Non seulement les protagonistes traditionnels issus de la sphère juridique, mais aussi des acteurs provenant de la société civile jouent un rôle décisif dans la construction de la réalité des droits et libertés » ¹¹⁸³.

L'observation du contexte de la mise en œuvre du droit au logement permet de constater qu'au-delà des garants du droit au logement juridiquement définis, à savoir les pouvoirs publics, une riche palette d'acteurs « non institutionnels » intervient en faveur de la garantie de son effectivité. Il s'agit de personnes privées qui, à travers leur activité et parfois leur habilitation juridique, jouent « *de facto* » un rôle de garant de l'effectivité du droit au logement. Cela s'explique aussi bien par le désengagement des pouvoirs publics que par le fait que le droit au logement est profondément ancré dans la vie sociale, son effectivité étant ainsi profondément liée à la mobilisation des membres de la société.

Tout d'abord, l'évolution historique du droit au logement est transcendée par le rôle important de la mobilisation des particuliers, individuellement ou sous la forme d'une association. Le rôle des associations a été même juridiquement encadré comme, à titre d'exemple, dans le cas de la loi du 29 juillet 1998¹¹⁸⁴. En effet, cette dernière s'adresse non seulement aux garants institutionnels du droit au logement mais aussi

¹¹⁸³ Roulhac C., L'opposabilité des droits et libertés, thèse soutenue en 2016 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 561.

¹¹⁸⁴ Loi n°98-657 du 29 juill. 1998.

« aux organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi (art. 2), aux associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement (art. 31), à l'Etat (art. 32 à 39), aux associations, aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale, aux autres organismes à but non lucratif et aux unions d'économie sociale pratiquant la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées (art. 40), aux organismes Hlm (art. 42, 46, 50 et 55), aux propriétaires (art. 49 et 51), et aux bailleurs professionnels (art. 126) »¹¹⁸⁵.

De même, la loi n°2008-1249¹¹⁸⁶ a prévu que doivent concourir à la réalisation de l'objectif de la lutte contre les exclusions, y compris en matière d'accès effectif au droit au logement, *« les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui œuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale »¹¹⁸⁷.*

Pour ce qui est des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM), ils sont responsables de la mise en œuvre du service public du logement social et, de ce fait, mènent une mission d'intérêt général. Les bailleurs sociaux ont ainsi, en principe, un rôle central en matière de mise en œuvre du droit au logement par le biais du service public qu'ils assurent.

D'un point de vue plus concret, le rôle des bailleurs sociaux consiste en leur mission de service public de principe au sens strict du terme, à savoir la mise en œuvre du droit au logement par le biais de l'attribution de logements décents à prix modéré par rapport aux règles du marché. Cette mission de service public s'étend en principe et de fait étant donné que sont ciblés les personnes défavorisées et qu'une mixité sociale

¹¹⁸⁵ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 52-53.

¹¹⁸⁶ Loi n°2008-1249 du 1er déc. 2008.

¹¹⁸⁷ Article L. 115-1 code de l'action sociale et des familles.

doit être garantie dans le parc social¹¹⁸⁸. En effet, il incombe aux organismes HLM de mettre en place des outils et des stratégies de gestion des attributions et de la location afin de s'assurer que leurs obligations légales soient respectées.

A titre d'exemple, les bailleurs sociaux se dotent d'une organisation interne très élaborée afin d'assurer la transparence des attributions des logement sociaux. De plus, ils consacrent des moyens conséquents à la gestion de leurs immeubles, par le biais des gardiens spécialement formés, ainsi qu'à l'accompagnement des occupants du parc social grâce à des assistants sociaux qui interviennent systématiquement au soutien de ces derniers.

D'autre part, de nouveaux acteurs ont été créés afin de développer l'offre de logement accessible, les organismes de foncier solidaire. Il s'agit d'organismes sans but lucratif dont l'activité se concentre sur l'acquisition et la gestion des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs, contribuant ainsi à la garantie du droit à un logement décent¹¹⁸⁹. Ces organismes, propriétaires des terrains, peuvent conférer un bail de longue durée, le bail réel solidaire consentant aux droits réels en vue de location ou d'accession à la propriété. Il s'agit en réalité d'une forme d'accès à la propriété destiné aux personnes ayant des ressources modestes, dissociant le logement et le foncier : le titulaire de ce bail est propriétaire du logement et locataire du foncier. Plus précisément, le bail réel solidaire confère un droit réel à ses titulaires qui s'apparente au droit de propriété mais dont l'usufruit est limité dans le temps (en principe jusqu'à 99 ans) et l'abusus très encadré, notamment concernant la revente du logement. Ce système permet *« une gestion foncière efficace et une économie dans les aides publiques dédiées à l'accession sociale à la propriété : dans ce système, c'est un logement qui est subventionné (logement qui passera de ménage en ménage) et non plus un ménage particulier (destinataire des aides) »*.

Hormis la reconnaissance de l'importance du rôle des associations concernant l'effectivité du droit au logement, de nombreux dispositifs juridiques destinés à garantir ce droit dépendent ou, même, émanent de leur mobilisation. En effet, au-delà du travail

¹¹⁸⁸ Art. L. 441 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹⁸⁹ Article 164 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

de sensibilisation de l'opinion publique et d'interpellation des pouvoirs publics, ces associations mènent des actions concrètes pour garantir l'effectivité du droit au logement, notamment en faveur des personnes n'ayant pas les moyens de se défendre. Ces actions peuvent consister à l'aide à la réalisation de procédures administratives, tels que la réalisation d'une demande de logement social, à un accompagnement social et juridique, notamment par le biais d'une expertise juridique.

Un exemple emblématique du rôle des associations en matière de droit au logement réside dans l'intermédiation locative, qui peut se concrétiser sous différentes formes comme celle du « *Solibail* »¹¹⁹⁰, garanti par l'Etat, et le « *bail glissant* »¹¹⁹¹ dans le parc social.

L'intermédiation locative consiste en un mécanisme de réservation et de gestion par des associations de logements, sociaux ou privés, en vue d'assurer le logement des personnes ne pouvant pas y accéder par leurs propres moyens en raison de problèmes d'ordre financier, administratif ou social. Il s'agit, plus précisément, d'une forme de sous-location règlementée et encadrée qui est destinée à aboutir à une location pérenne par le biais du « glissement du bail » du nom de l'association à celui de l'occupant. Ce glissement de bail n'étant cependant pas réglementé mais soumis à la libre négociation entre le bailleur et l'association, les bailleurs peuvent prolonger excessivement la durée de l'occupation ou ne pas accepter de signer un bail de location « classique » sur la base de la loi de 1989¹¹⁹². Par conséquent, si cette sorte de médiation sociale peut être bénéfique pour assurer une première étape vers l'accès au logement des personnes en difficulté, elle nécessite d'être encadrée davantage afin d'éviter la déconstruction du rapport locatif¹¹⁹³.

¹¹⁹⁰ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/louer-solidaire-avec-solibail>

¹¹⁹¹ Article L. 442-8-3 du code de la construction et de l'habitation.

¹¹⁹² Deffairi M., Le rôle des associations dans la mise en œuvre de la loi DALO, article rédigé en 2014 dans le cadre d'une étude menée par le centre Sorbonne -Études et Recherches en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Tourisme (SERDEAUT) et la Fondation Abbé Pierre sous l'égide du Conseil Régional d'Ile de France).

¹¹⁹³ Maurel E., La médiation ou la construction du rapport locatif, in Ballain R., Benguigui F., Mettre en œuvre le droit au logement, La Documentation française 2004, p. 10.

La mobilisation des associations s'avère également très importante en matière d'accompagnement des bénéficiaires du droit au logement, notamment par le biais de l'information et l'aide à faire valoir leurs droits et à se défendre en justice. Il s'agit, à titre d'exemple, du cas de la mise en œuvre du droit au logement opposable qui est fortement liée à l'intervention des associations pour formuler une demande et, en cas de carence, engager les procédures en justice¹¹⁹⁴. S'y ajoute l'investissement des associations de défense du droit au logement sur le plan du contrôle de légalité¹¹⁹⁵, par le biais de recours contre des mesures administratives portant atteinte au droit au logement, sur le plan constitutionnel, par le biais du dépôt de questions prioritaires de constitutionnalité¹¹⁹⁶ et par l'interpellation des juges européens et internationaux¹¹⁹⁷.

Sur le volet judiciaire, un exemple emblématique du rôle des associations de défense du droit au logement constitue également leur possibilité de constitution de partie civile devant le juge pénal¹¹⁹⁸, leur donnant la possibilité à défendre le droit au logement face à des infractions liées à une discrimination ou en situation d'habitat indigne. La reconnaissance de partie civile des associations régulièrement déclarées¹¹⁹⁹ visées par le code pénal pour défendre des intérêts collectifs n'est pourtant pas automatique. En effet, le juge apprécie en fonction des circonstances, au regard de son objet social, si une constitution de partie civile est justifiée par l'existence d'un préjudice collectif et d'un préjudice direct et personnel de l'association, distinct des dommages propres à chacun de ses adhérents¹²⁰⁰. Si l'irrecevabilité de la constitution de partie civile est lois d'être marginale et, de plus, sur la base de critères restant flous¹²⁰¹, il en demeure que l'intervention des associations de défense du droit au logement apporte souvent ses fruits dans le cadre de litiges collectifs.

¹¹⁹⁴ SERDEAUT, FAP, Le rôle des associations dans la mise en œuvre du droit au logement opposable, DALO, en Ile-de-France : assistance, médiation, interpellation et accès au droit, IRJS 2015.

¹¹⁹⁵ CE, 27 oct. 2017, n°414970.

¹¹⁹⁶ CE, 16 avr. 2019, n°426074.

¹¹⁹⁷ CEDH, 12 mai 2018, n°23122/18.

¹¹⁹⁸ Article 2-10 du code de procédure pénale.

¹¹⁹⁹ Article 6 de la loi du 1er juill. 1901 relative au contrat d'association.

¹²⁰⁰ Cass., Civ., 10 oct. 1978, n°77-11.979.

¹²⁰¹ Cass., Crim., 29 oct. 2013, n°12-84.108.

Sur le volet d'action devant le juge civil, la constitution des associations est également possible si cela est justifié par leur objet social¹²⁰². Cette possibilité n'est pourtant pas systématique et peut être élargie par le biais de l'action de groupe prévue par l'article L. 623-1 et s. du code de la consommation. Il s'agit d'une réforme effectuée par la loi dite « ELAN »¹²⁰³, donnant la possibilité aux associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées par arrêté ministériel d'engager une procédure judiciaire en vue de défendre les droits dans le cadre de la location d'un bien immobilier, à l'encontre des professionnels concernés (notamment les sociétés ou bailleurs sociaux). L'élargissement de cette procédure peut ainsi constituer un levier important pour faire valoir les droits des locataires découlant d'un contrat de bail de manière collective et, de ce fait, plus efficace, notamment vis-à-vis du juge.

L'importance de l'intervention des acteurs privés dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement peut susciter des dérives, notamment face au pouvoir discrétionnaire dont ils disposent quant à l'application des dispositifs juridiques pouvant varier en fonction des moyens et des interactions au cas par cas. Il s'agit, en effet, des cas de figure où les associations de défense du droit au logement ou les salariés des bailleurs sociaux peuvent jouer un rôle de « *street-level bureaucrats* »¹²⁰⁴, du fait de leur place décisive sur la mise en œuvre du droit au logement opposable et du service public du logement social. Plus précisément, les premières peuvent avoir « *un rôle de policy maker à travers leur participation au processus de sélection des bénéficiaires de l'action publique* »¹²⁰⁵, et les deuxièmes par le biais de leur participation au processus de la sélection des candidats à un logement social résultant

¹²⁰² Cass., Civ., 18 sept. 2008, n°06-22.038.

¹²⁰³ Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

¹²⁰⁴ Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, 1980.

¹²⁰⁵ Weill P.-E., Quand les associations font office de street-level bureaucracy. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable, *Sociologie du travail* 2014, n°56, p. 298–319.

de leur contact direct avec les demandeurs¹²⁰⁶. Dans cette hypothèse les acteurs précités se substituent *de facto* à la responsabilité des pouvoirs publics ce qui met en danger l'effectivité du droit au logement, à défaut d'une possibilité d'assurer une mise en œuvre équitable de ce droit et de possibilité de contrôle judiciaire.

Les associations intervenant en faveur du droit au logement jouent un rôle complémentaire à celui de ses garants, ce qui permet la prise en compte des spécificités de la mise en œuvre de ce droit. Toutefois, une intervention de très grande ampleur comporterait le risque de substitution de ces associations au rôle des garants et débiteurs de droit au logement. Dans une telle hypothèse, l'effectivité du droit au logement serait mise en danger et son caractère fondamental serait fortement atteint en ce sens que sa mise en œuvre reposerait davantage sur l'initiative privée, notamment dans un contexte de précarité économique et sociale croissante et de restrictions budgétaires en matière de logement.

2. De nouveaux acteurs publics

De nombreuses structures semi-privées ou institutionnelles déjà existants interviennent en faveur de la garantie du droit au logement ou sont créés spécifiquement pour cet objectif. L'intervention de ces structures ou leur création *ad hoc*, le cas échéant, est d'une grande ampleur et est révélatrice des mutations juridiques et institutionnelles qui s'opèrent afin de garantir l'effectivité du droit au logement, parfois en allant au-delà des catégories juridiques existantes. Il s'agit d'acteurs qui participent très activement à la garantie de l'effectivité du droit au logement d'un point de vue matériel, juridique et, également, en rendant publiques les données portant sur le logement et les éventuelles atteintes qu'il peut subir.

¹²⁰⁶ Bourgeois M., Tris et sélections des populations dans le logement social ; Une ethnographie comparée de trois villes françaises, thèse soutenue en 2017 à l'Institut d'études politiques de Paris, p. 62.

Des instances de contrôle de l'effectivité du droit au logement et de sensibilisation et d'interpellation ont été mises en place auprès du pouvoir exécutif, notamment le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)¹²⁰⁷ et le Comité de suivi de la mise en œuvre du « DALO »¹²⁰⁸. Il s'agit d'institutions faisant office d'observatoires de la mise en œuvre du droit logement, le premier rattaché au gouvernement et le deuxième directement rattaché au ministère du logement. Ces comités sont respectivement censés réaliser des rapports sur leur périmètre d'intervention et réaliser des propositions pour améliorer le logement des personnes défavorisées et la mise en œuvre du « DALO ». Leur activité n'a pas uniquement une portée symbolique mais elle participe à l'accomplissement du rôle de l'Etat comme garant du droit au logement. En effet, les rapports émis et les propositions réalisées, fruits d'un travail approfondi et éclairé par des retours d'expériences sur le terrain, mettent en lumière les problèmes d'effectivité du droit au logement dans toute leur complexité. Et cela dans un objectif de sensibiliser l'opinion publique, de transmettre au pouvoir exécutif les informations nécessaires concernant les problèmes d'effectivité du droit au logement et de lui donner l'impulsion de prendre des mesures adéquates pour y remédier.

A ces formations institutionnelles liées au gouvernement, spécialement dédiés à la mise en œuvre du droit au logement, s'ajoute la désignation d'un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement, placé auprès du Premier ministre¹²⁰⁹. Ce délégué et son équipe, formant la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), est chargé d'assurer « *la coordination et le suivi de la mise en œuvre des priorités de l'Etat en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées* »¹²¹⁰, fort des informations remontées du « HCLPD » et du Comité de suivi « DALO ».

Au sein de la DIHAL a été intégré le pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI), décliné au niveau local en des pôles départementaux de lutte contre l'habitat

¹²⁰⁷ Créé par le décret n°92-1339 du 22 déc. 1992.

¹²⁰⁸ Prévu par la loi « DALO » et mis en place par le décret n°2007-295 du 5 mars 2007.

¹²⁰⁹ Institué par le décret n°2010-817 du 14 juill. 2010.

¹²¹⁰ <https://www.gouvernement.fr/presentation-de-la-dihal>

indigne (PDLHI). Il s'agit d'un réseau ayant comme objectif la mise en œuvre du cadre juridique portant sur la garantie du droit au logement dans des conditions dignes, qui s'appuie sur une large palette d'acteurs, à savoir les « *correspondants techniques issus des services et partenaires intervenant dans la lutte contre l'habitat indigne dans les Directions départementales des territoires (DDT), les Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), les Agences régionales de santé (ARS), les collectivités territoriales dont les Services communaux d'hygiène et de santé (SCHS), à l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), et dans les Agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL)* »¹²¹¹. Si ce pôle est dépourvu de personnalité juridique, il constitue l'instance la plus importante en matière de lutte contre l'habitat indigne et cela d'un point de vue opérationnel mais aussi sur tous les plans juridiques, à savoir administratif et judiciaire. En effet, c'est dans le cadre de ce pôle que le cadre juridique relatif à l'habitat indigne évolue par le biais de précisions, de propositions ou d'éclairages¹²¹², afin d'assurer une application adaptée aux spécificités juridiques et pratiques présentes.

Au niveau local, de nombreuses instances ont été mises en place, notamment à l'échelle départementale, afin de veiller à la mise en œuvre du droit au logement. Tout d'abord, des commissions de médiation départementales ont été créées pour apprécier le caractère prioritaire pour être logé en urgence au titre du droit au logement opposable. Leur dénomination ne consiste pas en une conception classique de la médiation visant à résoudre un cas de conflit mais plutôt en la concrétisation de l'engagement de la responsabilité de l'Etat. Les commissions de médiation jouent ainsi un rôle important concernant la mise en œuvre du « DALO », en intervenant à la place de l'Etat au niveau local pour définir les bénéficiaires de ce droit, proclamé au niveau national. Le choix du législateur de confier la compétence de la reconnaissance du bénéfice du « DALO » à ces commissions fait preuve d'une volonté de garantir l'objectivité de la mise en œuvre de ce droit et de prendre en compte les spécificités territoriales. Leur forme juridique fait preuve d'une certaine imagination, situés entre les autorités administratives classiques et les autorités administratives indépendantes.

¹²¹¹ <https://www.gouvernement.fr/pole-national-de-lutte-contre-l-habitat-indigne>

¹²¹² Par la production de guides, la réalisation de conférences, l'organisation de réunions régulières etc.

Ainsi les commissions de médiation « DALO » disposent d'une certaine souplesse afin de pouvoir s'adapter à ses missions à la fois de substitution de l'Etat et d'acteur devant statuer en toute objectivité sur la responsabilité de ce dernier. La forme juridique de ces commissions peut toutefois interroger, en matière de légitimité comme en matière d'indépendance, étant donné qu'elles sont censées être indépendantes mais qu'elles ont des liens étroits avec le pouvoir exécutif.

D'autre part, des instances départementales destinées à prévenir les expulsions, les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), ont été également créées en vertu de la loi dite MLLÉ¹²¹³. Ces commissions sont ancrées dans l'administration déconcentrée et la collectivité territoriale au niveau du département, étant co-présidées par le préfet et le président du conseil général, et réunissent les pouvoirs publics et les acteurs privés concernés¹²¹⁴. Elles sont destinées à coordonner, évaluer et orienter le dispositif de prévention des expulsions locatives défini par les « PDALHPD » et les chartes pour la prévention des expulsions locatives¹²¹⁵ et assurer, également, un traitement approfondi des dossiers des personnes menacées d'expulsion, afin d'étudier la possibilité de leur maintien, pérenne ou provisoire, jusqu'à trouver une solution de logement. Si les « CCAPEX » n'ont pas de pouvoir décisionnel, elles délivrent des avis et des recommandations en faveur d'un traitement raisonnable et proportionnel des expulsions locatives par rapport à la garantie de l'effectivité du droit au logement. Le rôle de ces commissions s'avère en pratique très important, notamment suite à l'introduction de la loi dite « ALUR »¹²¹⁶ qui a renforcé ses pouvoirs.

Des observatoires locaux des loyers¹²¹⁷ ont été également mis en place depuis 2014 par la loi dite ALUR¹²¹⁸, afin de pouvoir créer une sorte de cartographie des loyers qui

¹²¹³ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009.

¹²¹⁴ Le locataire (ou les associations de défense des locataires), le bailleur, la caisse d'allocations familiales, les services sociaux du Département, la commission de surendettement etc.

¹²¹⁵ A titre d'exemple : <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/la-charte-de-prevention-des-expulsions-locatives-a-a4437.html>.

¹²¹⁶ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

¹²¹⁷ Articles 5-II et 16 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

¹²¹⁸ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

permettrait le calcul des loyers de référence, nécessaire pour la mise en place de l'encadrement des loyers. Ces observatoires réalisent une mission de recherche et d'exploitation des données concernant les niveaux de loyers au niveau local ainsi que de capitalisation et de communication en vue d'assurer une implémentation et un suivi adapté et efficace de l'encadrement des loyers.

Il s'agit de groupements d'intérêt public d'associations à but non-lucratif (créées sur la base de la loi de 1901) agréés en tant qu'observatoires locaux des loyers. L'agrément ne peut être accordé à un observatoire que si les statuts de celui-ci assurent, au sein de ses organes dirigeants, la représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires ainsi que la présence de personnalités qualifiées¹²¹⁹, dans un souci de garantir sa légitimité et son caractère paritaire.

Actuellement profitent d'un tel agrément les agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL) pour le périmètre géographique d'observation correspondant au territoire de la commune de Lille, de la métropole de Rennes et la zone urbaine d'Alençon. Une exception réside dans l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), également une association à but non lucratif, qui a été spécifiquement constituée pour garantir la réglementation applicable sur les loyers des logements du parc locatif privé et plus particulièrement depuis la loi n°89-462 du 6 juillet 1989. Suite à la réforme de la mesure de l'encadrement des loyers par la loi dite « ELAN »¹²²⁰, un décret du 21 juin 2019 s'intéresse aux observatoires locaux des loyers¹²²¹, notamment en matière des modalités de communication et de diffusion de leurs données et de la création du Comité scientifique de l'observation des loyers.

Hormis les structures ad hoc précitées, des institutions déjà existantes jouent un rôle central en matière de garantie de l'effectivité du droit au logement. Il s'agit, en effet, de la Caisse des dépôts, par le biais de prêts au profit du logement social, du Crédit municipal de Paris et de la Banque de France qui interviennent au profit des personnes faisant face à des dettes locatives importantes.

¹²¹⁹ Article 16 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

¹²²⁰ Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

¹²²¹ Décret n°2019-625 du 21 juin 2019.

Le rôle du Défenseur des droits s'avère également très important grâce à sa mobilisation pour garantir le droit au logement, notamment afin de dénoncer les discriminations concernant l'accès à un logement décent et adapté. Le défenseur des droits agit ainsi par les biais de rapports¹²²², de tests en situation¹²²³, d'enquêtes¹²²⁴, d'interventions amiables¹²²⁵ et de recommandations¹²²⁶. Si le Défenseur des droits n'a pas un pouvoir direct de sanction, il dispose d'un véritable « droit de suite » sur les recommandations qu'il prononce, notamment pour exiger l'application du contenu de la recommandation.

Enfin, de nouveaux acteurs tels que les laboratoires d'innovation territoriale (LIT) peuvent jouer un rôle important concernant la mise en œuvre du droit au logement. Il s'agit de structures proposant une organisation administrative innovante et situées ou étant en contact avec l'administration (centrale ou déconcentrée), sans avoir un statut juridique défini, ce qui interroge concernant leur légitimité. A titre d'exemple, dans le Var, un laboratoire a conçu, expérimenté et diffusé un outil visuel pour limiter les impayés et prévenir les expulsions locatives avec la direction départementale de la cohésion sociale, la caisse d'allocations familiales, l'agence département d'information au logement (ADIL 83) et le conseil départemental¹²²⁷. L'apport des laboratoires d'innovation peut être ainsi bénéfique à la garantie de l'effectivité du droit au logement, à la condition que leur statut et action soit encadrés dans la mesure où ils agissent pour le compte de l'administration dans un but d'intérêt général.

En somme, la garantie de l'effectivité du droit au logement est moteur de mutations juridiques faisant émerger une sorte de responsabilité d'acteurs privés ou publics plus

¹²²² Halde, Analyse et recueil des bonnes pratiques, Accès au logement social : garantir l'égalité, janv. 2011.

¹²²³ Test de discrimination dans l'accès au logement selon l'origine : Mesurer l'impact d'un courrier d'alerte du Défenseur des droits auprès d'agences immobilières, 8 oct. 2019.

¹²²⁴ Défenseur des droits, Enquête « Accès aux droits » n°5 : discriminations et accès au logement locatif, 14 déc. 2017.

¹²²⁵ Défenseur des droits, 17 oct. 2019, n°2019-248.

¹²²⁶ Défenseur des droits, 18 avr. 2011, n°2011-122.

¹²²⁷ Kerléo J.-F., Les laboratoires d'innovation territoriale, AJDA 2019, n°29, p. 1683.

souples et ayant une expertise importante par rapport aux débiteurs et garants du droit au logement. Si cela comble les lacunes d'effectivité du droit au logement et participe à sa mise en œuvre de manière plus élaborée et réaliste, il comporte le risque d'affaiblir la responsabilité des pouvoirs publics en matière de droit au logement et de le réduire à une simple prestation déconnectée des mécanismes démocratiques et d'intérêt général.

Section II. Le désengagement progressif des pouvoirs publics

Ce n'est pas la pauvreté qui est créatrice d'un droit à être secouru, mais la participation à un système de solidarité au sein duquel chacun peut être tout à tour créancier et débiteur à proportion de ses besoins et ressources. C'est ce qui distingue la solidarité de l'assistance est en fait un instrument de l'égale dignité des êtres humains »¹²²⁸.

La garantie de l'effectivité du droit au logement a été transcendée pendant longtemps par une logique d'assistance sociale, selon laquelle le droit au logement relève plutôt de la charité. Cette approche du droit au logement a progressivement donné sa place à un système de solidarité, basé sur un Etat-providence qui est désigné comme débiteur principal de ce droit. C'est ainsi à travers un système de solidarité sociale concrétisée par le biais d'une responsabilité collective que l'effectivité du droit au logement peut être garantie et rester « à l'abri » des intérêts financiers (1).

Cependant, l'effectivité du droit au logement garantie par l'Etat-providence recule de plus en plus, les pouvoirs publics n'étant pas suffisamment investis à ce sujet. Une sorte de désengagement de la part des pouvoirs publics semble aboutir au retour à la vision assistancielle du droit au logement, reflétant de manière plus globale le passage de la vision du « travailleur » au « pauvre ». Par conséquent, le droit au logement se

¹²²⁸ Bossuet B., Supiot A., De l'éminente dignité des pauvres », Fayard/Mille et une nuits 2015, p. 60.

transforme en un droit à l'assistance et les mesures prises pour le garantir deviennent complémentaires et exceptionnels, par rapport à la protection sociale généralisée (2).

1. Un droit garanti dans le cadre d'un système de solidarité¹²²⁹

L'idée de la désignation de personnes chargées de la garantie des droits sociaux remonte au mouvement d'assistance publique qui s'est développé au Moyen-Age. Ce mouvement consistait à l'aide apportée par les pouvoirs publics, l'Eglise ou certaines personnes riches au profit des citoyens les plus fragiles ayant des difficultés à se procurer l'essentiel pour survivre, à savoir de la nourriture, des médicaments ou, même, un abri. L'enracinement des droits sociaux dans la société a été opéré au fil du temps et ils ont commencé à prendre forme en tant que tels après la Révolution française.

Le XVIII^e siècle a été inauguré par une volonté d'affirmer le principe de solidarité et celui de la responsabilité collective sur les questions de nature sociale qui a donné lieu à l'adoption d'un système d'Etat-providence. Ce dernier a introduit une conception globale de traitement des risques sociaux relevant d'un système assurantiel consistant en la socialisation de la responsabilité par l'assurance¹²³⁰, à savoir la mutualisation des risques sociaux. Dans l'assurance « *il y a superposition de la justice et de la solidarité : le partage des risques est en même temps une norme d'équité et une procédure de solidarité* »¹²³¹. La solidarité ne peut ainsi être uniquement procédurale mais se fonde sur le traitement égalitaire des individus, en prenant en compte leurs spécificités. Le système d'assurance maladie en est un exemple concret, emblématique de cette évolution. Si la question du logement n'a pas fait l'objet d'une telle réglementation, il est indirectement visé à travers les efforts destinés à assurer de bonnes conditions de vie à tous.

¹²²⁹ Sur Etat social et Etat providence, v. : Bobbio N., Essais de théorie du droit, La pensée juridique, L.G.D.J. 1998, p. 65.

¹²³⁰ Rosanvallon, La nouvelle question sociale, Editions du Seuil 1995, p. 32.

¹²³¹ Rosanvallon, La nouvelle question sociale, Editions du Seuil 1995, p. 57.

Une sorte de responsabilité de la collectivité a été progressivement reconnue au sujet de la garantie des droits sociaux, ce dont témoigne par exemple le projet de Code des secours publics élaboré en l'an II de la Révolution, reconnaissant une dette de la nation vis-à-vis des citoyens qui sont partis volontairement pour la défense de la liberté. La création d'un Comité de mendicité au sein de l'Assemblée nationale qui veille à l'organisation d'un système de secours des personnes les plus faibles de la société démontre également la reconnaissance d'une véritable obligation de la société à ce sujet.

La Constitution française de 1791 reconnaît d'une certaine manière le rôle de l'Etat – providence par le biais de l'organisation d'un établissement général de Secours publics pour « *élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer* »¹²³². Cependant, cette Constitution limite les institutions charitables au niveau des communes et reste floue par rapport au principe de garantie des droits, en indiquant seulement que le pouvoir législatif ne peut faire aucune loi qui violerait les droits mais sans prévoir de mécanisme précis ou un contrôle des lois¹²³³. Il s'agit ainsi d'une approche fragmentée de l'Etat-providence qui est réservée aux habitants de la localité, comportant des risques en matière d'équité de traitement, mais qui impute directement à la collectivité locale la responsabilité de faire face à certains risques sociaux.

Une approche des droits sociaux par les droits de l'homme, même s'ils sont destinés aux personnes défavorisées¹²³⁴, peut être également observée pendant cette période. En effet, Robespierre dans son « Discours des substances » prononcé en 1792 affirme que le droit d'exister est le premier des droits imprescriptibles et la Constitution de 1793 prévoit dans son article 21 que « *les secours publics sont une dette sacrée* »

Cette évolution s'est poursuivie grâce à l'avènement de la fraternité en tant que principe fondamental de la II^{ème} République. Cette affirmation n'a été pourtant limitée qu'à un simple engagement constitutionnel vis-à-vis des collectivités de fournir du travail sous certaines conditions ainsi qu'à un effort législatif de réorganiser le service

¹²³² Titre Premier, al. 3 de la Constitution de 1791.

¹²³³ Mathieu B., Verpeaux M., Droit constitutionnel, PUF 2004.

¹²³⁴ Herrera C.-M., Les droits sociaux, PUF 2009 p. 45.

d'assistance de la Ville de Paris et la modification du régime des hôpitaux et des hospices. De manière plus concrète, l'intervention des pouvoirs publics a commencé à s'organiser au cours du XIX^{ème} siècle sous la forme des institutions charitables créées par les municipalités et avec le financement des hôpitaux, l'aide à domicile et la création de l'Hôpital général voué à l'assistance des pauvres mendiants¹²³⁵.

Ensuite, dans l'objectif de mettre en place les moyens nécessaires pour protéger les citoyens en situation difficile, la Constitution de 1848 a appelé le législateur à légiférer « *en vue de l'accomplissement de tous ces devoirs, et pour la garantie de tous ces droits* »¹²³⁶. La même Constitution prévoit que « *La République (...) doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler.* »¹²³⁷. Le principe d'assistance publique envers les populations vulnérables a été rappelé par la résolution adoptée lors du premier Congrès international d'assistance tenu à Paris du 28 juillet au 4 août 1889 : « *l'assistance publique doit être rendue obligatoire par la loi en faveur des indigents qui se trouvent temporairement ou définitivement, dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence* »¹²³⁸.

D'ailleurs, comme il a été développé précédemment, la volonté de lutter contre le logement insalubre et la création du service public du logement social dès la moitié du XIX^{ème} siècle s'inscrivent dans cette approche de solidarité et de justice sociale.

L'approche globale et objectivée des problèmes sociaux qui a été véhiculée pendant ces années a conduit à la promotion du système de l'Etat-Providence, selon lequel les phénomènes de précarité économique et sociale sont considérés comme des accidents de vie que la collectivité doit réparer, sans faire de distinctions entre les personnes et les parcours de vie. Le rôle de l'Etat s'avère ainsi incontournable pour maintenir la cohésion sociale¹²³⁹, à travers l'établissement de règles générales et la

¹²³⁵ Fondé par Louis XIV le 27 avr. 1656.

¹²³⁶ Préambule de la Constitution de 1848 alinéa VIII §2.

¹²³⁷ Préambule de la Constitution de 1848 alinéa VIII §1.

¹²³⁸ Congrès international tenu à Paris en 1889.

¹²³⁹ Rosanvallon, La nouvelle question sociale, Editions du Seuil 1995, p. 10.

mise en place de moyens pour les faire respecter. Dans cet esprit a été, d'ailleurs, opérée la consécration constitutionnelle d'un nombre important de droits sociaux, notamment par la Constitution de 1946 qui, dans un élan de solidarité et de citoyenneté de l'après-guerre, contient un nombre important de droits relevant de la vie en société.

La mise en œuvre du droit au logement a été ainsi, dans un premier temps, conçue et fondée sur une logique de solidarité et lié au modèle l'Etat-providence. Cependant, le droit au logement, lié à une marchandise particulièrement lucrative, n'a pas été épargné par les mutations socio-économiques à partir de la deuxième moitié du XXème siècle, tendant à réduire les droits à des prestations sociales *a minima*.

2. Vers un droit assistanciel

« Observe-t-on le retour à un droit assistanciel (...) ? Le rapport locatif de droit commun s'efface devant un « nouveau » droit qui ne s'appuie plus tant sur une protection juridique mais passe par les mécanismes de l'action sociale »¹²⁴⁰.

La garantie de l'effectivité du droit au logement a été freinée en raison du déclin du système de l'Etat-providence, qui s'est heurté aux évolutions idéologiques tendant vers le libéralisme ainsi qu'à la croissance démographique et à la montée des phénomènes de précarité. En effet, le traitement global des problèmes sociaux, qui se sont vus considérablement augmentés, proliférés et diversifiés depuis la deuxième moitié du XX^e siècle, a rencontré de nombreux obstacles, rendant difficile le maintien du système assurantiel sur lequel se fondait l'Etat-providence.

D'ailleurs, le nombre d'individus socialement indépendants mais économiquement dépendants a considérablement augmenté et une fiscalisation progressive des dépenses sociales s'est opérée dans les années 1990, ce qui a abouti à un transfert

¹²⁴⁰ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 95-96.

de facto de la responsabilité de l'Etat aux contribuables. La crise du logement et la crise économique ayant suivi ont accentué, voire conforté cette évolution.

L'invitation à lutter contre l'exclusion a « *simplifié le social* »¹²⁴¹ qui a progressivement gagné du terrain et constitue une « *approche focalisée sur le segment le plus vulnérable de la population* »¹²⁴². Or cette approche ne prend pas en compte la société dans son ensemble et conduit à la victimisation sociale et, de surcroît, à la « *société de réparation généralisée* »¹²⁴³. Selon ce modèle la redistribution sociale n'est pas assise sur la reconnaissance des droits sociaux, mais elle dérive de la radicalisation des droits civils. Il ne s'agit pas d'un lien national mais d'une logique individualiste ayant des effets sociaux, notamment la réparation des dommages. Les citoyens sont ainsi divisés entre les « non-victimes » et les « victimes », ces derniers profitant d'une réparation ou d'indemnisation en tant qu'éléments faibles de la société. Cette approche a également abouti à la radicalisation de la justice commutative, sous couvert d'une justice contributive.

L'Etat assure dans ce contexte une politique d'aide au logement ayant pour objet « *de favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants* »¹²⁴⁴. L'intervention des pouvoirs publics dans le domaine social s'opère de manière circonstanciée qui s'apparente plutôt à une logique de charité individuelle. Ce revirement d'approche a affecté la vision de la précarité sociale, y compris en matière de logement, et a abouti à un désengagement progressif des pouvoirs publics à ce sujet.

L'appréhension de la précarité sociale comme un problème résiduel a été accompagnée de l'évolution du cadre juridique, fractionné et dépourvu de règles

¹²⁴¹ Rosanvallon P., *La nouvelle question sociale*, Editions du Seuil 1995, p. 87.

¹²⁴² Rosanvallon P., *La nouvelle question sociale*, Editions du Seuil 1995, p. 88.

¹²⁴³ Rosanvallon P., *La nouvelle question sociale*, Editions du Seuil 1995, p. 65.

¹²⁴⁴ Gurvitch G., *La déclaration des droits sociaux*, Dalloz 2009.

juridiques générales et solides pour donner une réponse globale aux problèmes sociaux. La spécialisation normative en matière de droit au logement s'inscrit également dans cette logique. En effet, le cadre juridique régissant le droit au logement cible les personnes défavorisées, malgré le fait que le droit au logement ne se réduit pas à un ensemble de situations individuelles d'exclusion et qu'il est un véritable droit concernant l'ensemble de la société.

Contrairement à la loi de 1989¹²⁴⁵ reposant sur le constat d'inégalité entre les locataires et les bailleurs que la loi doit corriger, la loi dite « Besson »¹²⁴⁶ évacue l'amélioration des rapports locatifs, la remplaçant par une mobilisation des pouvoirs publics. Si cette dernière a des effets bénéfiques, ne laissant pas le locataire abandonné à la bonne volonté de son bailleur, sa mise en place a entraîné la fusion dans la catégorie des personnes défavorisées des publics dépourvus de logement et ceux relevant de l'action sociale, au risque de réduire le droit au logement à un droit assistanciel, minoré. Ce modèle de politique globale intégrée centré sur le traitement de la précarité et de l'exclusion¹²⁴⁷ inclue une prescription nationale et une adaptation des politiques publiques à la diversité de plus en plus marquée des territoires, en laissant une marge de manœuvre aux « PDALHPD » pour s'adapter au contexte départemental.

De nombreux efforts ont été réalisés pour redonner au droit au logement une dimension globale : l'institution d'un droit au logement opposable, l'encadrement des loyers, la mise en place d'une garantie locative universelle des loyers etc. Cependant, ces initiatives peinent à être suivies de fait, comme c'est le cas de l'encadrement des loyers, ou sont abandonnées, comme c'est le cas de la garantie universelle des loyers. Pour ce qui est droit au logement opposable, institué dans une optique de consécration d'un droit destiné à tous, il a été aussitôt cantonné par le législateur à une catégorie restreinte de bénéficiaires et davantage restreinte en pratique, au

¹²⁴⁵ Loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

¹²⁴⁶ Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

¹²⁴⁷ Ballain R., La politique du logement à l'épreuve de la précarité, in *Loger les personnes défavorisées*, La Documentation française 1995, p. 29.

risque de réduire l'opposabilité de ce droit en un système d'indemnisation des personnes en situation précaire.

Autrement dit, réserver le droit au logement uniquement au profit des personnes défavorisées est révélateur de son évolution vers une logique d'assistance publique. En effet, selon cette dernière, l'Etat étant en partie responsable de la précarité socio-économique ayant des répercussions sur le logement se trouve dans l'obligation de devoir assister les personnes défavorisées afin de se procurer d'un logement décent¹²⁴⁸.

D'autre part, face à un contexte politique libéral, la transformation du droit au logement en un droit « résiduel » a été accompagnée par son individualisation, faisant du droit au logement un droit plus individuel que social. En effet, même s'il s'agit d'un droit social, impliquant l'intervention de la collectivité pour le garantir, sa consécration juridique fait l'impasse sur la régulation des problèmes du logement d'un point de vue global. Sans adopter la position de G. Ripert, consistant à considérer que tout droit social n'aurait que l'apparence du droit, l'individualisation du droit au logement risque de faire basculer vers des dérives que ce dernier décrit, notamment que : « *Tout homme est devenu créancier de la société et ne manque pas de réclamer âprement son droit. Il n'est plus question de fraternité (...)* »¹²⁴⁹. Une telle logique aboutirait à une sous-évaluation de la portée du droit au logement, en le réduisant à un ensemble de créances exigibles individuellement, faisant abstraction de sa nature de droit fondamental.

L'évolution du cadre juridique relatif au droit au logement vers une conception individualiste et concentrée sur la régulation de la précarité constitue une suite logique d'une politique de financement de plus en plus restrictive. Plus précisément, la politique de financement de la construction de logements suivie dès la fin du XIX^{ème} siècle jusqu'aux « trente glorieuses », connue sous le nom des « aides à la pierre », a

¹²⁴⁸ Hauriou M., Précis de droit administratif et de droit public général à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques, Librairie de la Société du Recueil général des lois et des arrêts Sirey 1905, p. 76.

¹²⁴⁹ Ripert G., Le régime démocratique et le droit civil moderne, Librairie générale de droit et de jurisprudence 1936.

progressivement donné lieu à une politique « d'aides à la personne », à savoir des aides destinées directement aux bénéficiaires du droit au logement. En effet, depuis les années 1970 un système d'aides au logement a été mis en place pour favoriser l'accès au logement locatif ou à la propriété, comme un moyen de substitution au rôle de l'Etat d'assurer une offre de logements pour toute la population¹²⁵⁰.

La réforme du financement des politiques du logement en 1977¹²⁵¹ a accéléré la mutation d'une politique de régulation des problèmes du logement par le biais des aides à la construction à une politique « *de correction sélective a posteriori de certains dysfonctionnements du marché* »¹²⁵², réalisée par le biais des « aides à la personne »¹²⁵³. L'objectif de ces aides est de faciliter l'accès et le maintien au logement des personnes défavorisées et non pas de développer une offre immobilière adaptée, destinée à donner une réponse globale au problème du logement. Un véritable système de redistribution financière a ainsi été créé, en fournissant une aide matérielle aux familles les plus démunies pour accéder au logement, sans pour autant leur en procurer un. Il s'agit notamment des aides personnalisées au logement¹²⁵⁴, social ou privé, accordées par la Caisse des allocations familiales (CAF) ou les collectivités territoriales à titre individuel selon la situation financière et familiale d'une personne.

En conséquence, un changement de mode de l'intervention de l'Etat en matière de logement a été opéré, consistant à accélérer la disjonction de la politique du logement, ce qui l'a rapproché des autres politiques centrées sur le traitement de l'exclusion et de la précarité. D'une politique de régulation macroéconomique par le biais de mesures d'incitation fiscale, mais aveugle d'un point de vue social, la politique de financement du logement se dirige vers une politique de régulation sociale privilégiant la régulation fiscale, sans que les deux politiques soient interconnectées.

¹²⁵⁰ Loi n°77-1467 du 30 déc. 1977 de finances pour 1978.

¹²⁵¹ Loi n°77-1467 du 30 déc. 1977 de finances pour 1978.

¹²⁵² Ballain R., La politique du logement à l'épreuve de la précarité, in *Loger les personnes défavorisées*, La Documentation française 1995, p. 28.

¹²⁵³ <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/chronologie/>

¹²⁵⁴ Article L.351-2 et s. code de la construction et de l'habitation.

De plus, le droit au logement semble être fragilisé en tant que tel, étant souvent évacué (voire remplacé) face aux prestations sociales ne pouvant, pourtant, s'y substituer : « *Le rapport locatif de droit commun s'efface devant un "nouveau" droit qui ne s'appuie plus tant sur une protection juridique mais passe par les mécanismes de l'action sociale* » ¹²⁵⁵.

La garantie de l'effectivité du droit au logement est profondément marquée par cette évolution et il devient compliqué pour ses bénéficiaires de le faire valoir, car « *ce n'est plus un droit qui est dû et protégé, c'est une aide qui est accordée. L'individu en quête de logement ne doit plus seulement justifier d'un besoin, il doit prouver la motivation, démontrer la capacité à "faire des efforts", établir le "mérite", et ce souvent dans le cadre d'un contrat* » ¹²⁵⁶.

Les « aides à la personne », représentent désormais une partie très importante des aides d'Etat allouées en matière de logement, au détriment des « aides à la pierre ». En effet, en 2017 les aides au logement s'élèvent à une somme de 42 milliards d'euros¹²⁵⁷, s'agissant plus précisément de prestations d'aide personnelle au logement, de subventions d'exploitation et d'investissement et d'avantages de taux et avantages fiscaux¹²⁵⁸. Ce modèle des « aides à la personnes » en matière de logement est cependant lui-même en danger, face à une volonté politique de diminuer le budget consacré, qui s'esquisse progressivement.

L'évolution des modes de financement du logement social est également révélatrice d'un désengagement progressif de l'Etat en matière de garantie de l'effectivité du droit au logement. Malgré le développement quantitatif important du parc de logements locatifs sociaux, grâce au financement de plus de 100.000 unités pendant les dernières années, les apports de l'Etat pour chaque opération se minimise progressivement en développant des produits immobiliers moins coûteux ou en multipliant des recours à

¹²⁵⁵ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 95.

¹²⁵⁶ Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 96.

¹²⁵⁷ Sources : CNAF et CCMSA.

¹²⁵⁸ www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr

d'autres sources de financement : à titre d'exemple les apports des collectivités territoriales, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)¹²⁵⁹, l'encouragement de l'autofinancement et l'utilisation des fonds propres des organismes HLM (prélèvement de l'Etat sur les organismes HLM par la loi de finances pour 2011), l'encouragement de la vente des logements sociaux.

Le désengagement financier de l'Etat est couplé à un risque de fragilisation de l'Action Logement qui est moins défendue par ses acteurs historiques en raison d'une sorte de tutelle imposée par l'Etat, et du système de prêts de la Caisse des dépôts en raison de la commercialisation du Livret A¹²⁶⁰. De surcroît, le service public du logement social semble être en danger concernant la poursuite de la construction de nouveaux logements sociaux mais aussi sa mission d'intérêt général, l'implication décroissante de l'Etat donnant la place au rapprochement des bailleurs sociaux au secteur immobilier privé et à la privatisation progressive du parc social. S'y ajoute une tendance de passer d'un « mouvement HLM » à un service public du logement social géré par des groupes afin de pouvoir faire face aux besoins financiers, ce qui risque d'aboutir à une sorte de « bureaucratisation » et de freiner l'action des collectifs des locataires, essentielle pour garantir le fonctionnement « démocratique » du logement social.

Enfin, le désengagement des pouvoirs publics et le basculement du droit au logement vers une logique d'assistance sociale se traduit par la limitation ou la fragilisation des voies de recours de ses bénéficiaires pour faire valoir leur droit. Ainsi, malgré la dette de l'Etat vis-à-vis des personnes en situation de précarité il n'est pas reconnu à l'individu d'action directe pour exiger qu'un service lui soit fourni au titre de l'assistance publique, son rôle étant de remédier à l'insuffisance de l'organisation sociale et la preuve de la précarité étant difficile à faire¹²⁶¹. En effet, l'assistance publique n'est pas

¹²⁵⁹ Loi n°53-611 du 11 juill. 1953 et décret n°53-701 du 9 août 1953.

¹²⁶⁰ Driant J.-C., Les mutations en sourdine du financement du logement social, Regards croisés sur l'économie 2011/1, n°9, p. 187-197.

¹²⁶¹ Hauriou M., Précis de droit administratif et de droit public général à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques, Librairie de la Société du Recueil général des lois et des arrêts Sirey 1905, p. 78.

considérée comme un service public destiné à mettre en œuvre un droit fondamental. Il ne s'agit pas d'un « *droit aux services de l'Etat* » qui est obligatoire pour l'Etat, mais plutôt d'un « *droit aux bénéfices de la loi* » qui est une obligation positive pour la société mais qui n'entre pas dans le droit positif et, de ce fait, n'entraîne pas d'obligation juridique¹²⁶².

Et même si un individu arrive à s'inscrire sur la liste des bénéficiaires de l'assistance publique, les critères et leur appréciation par l'Etat interrogent, ainsi que la consécration de moyens pour parvenir à satisfaire les besoins de tous les bénéficiaires reconnus. Pour cela, l'Etat peut « *peser sur la commune et sur le département, pour que des ressources suffisantes soient créées, de façon à secourir toute la liste* »¹²⁶³. Ceci est le cas en matière du droit au logement, même si la compétence unique pesant sur l'Etat limite sa marge de manœuvre.

En somme, le développement des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion en matière de logement a marqué une rupture avec la logique d'intervention de l'Etat-providence en ce sens qu'« *il ne s'agit plus de développer des prestations universelles et égalitaires, mais d'affecter prioritairement certains moyens au bénéfice des populations défavorisées, démunies, en situation d'exclusion ou en voie de l'être* »¹²⁶⁴. Mais remplacer la garantie du droit au logement par un droit relevant de l'assistance sociale constituerait une véritable régression de ce droit qui le réduirait en un devoir social n'ayant pas de valeur obligatoire. L'effectivité du droit au logement est ainsi compromise car elle progressivement abordée sous un angle restreint, celui de la gestion de la misère sociale, et individualiste, contrairement à la nature fondamentale de ce droit.

¹²⁶² Hauriou M., Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif, Larose 1892, p. 139.

¹²⁶³ Hauriou M., Précis de droit administratif et de droit public général à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques, Librairie de la Société du Recueil général des lois et des arrêts Sirey 1905, p. 79.

¹²⁶⁴ Daran M., Maurel E., Mise en œuvre du logement et segmentation des publics, in Ministère du Logement, Loger les personnes défavorisées, La Documentation française 1995, p. 133.

Conclusion du chapitre

L'effectivité du droit au logement a donné l'occasion aux institutions d'évoluer en ce sens qu'elles ont développé des nouvelles missions ou, même des nouvelles formes juridiques *ad hoc*, destinées à garantir sa mise en œuvre. En effet, des acteurs liés au pouvoir exécutif, interviennent indépendamment ou en complément du rôle de l'Etat-débiteur du droit au logement. Cela fait preuve de la reconnaissance de la nature du droit au logement en tant que droit fondamental et des spécificités de sa mise en œuvre au niveau national et local, nécessitant des actions sur le terrain et auprès des pouvoirs publics. Il en demeure que ces acteurs n'ont aucune responsabilité en matière de droit au logement et agissent en fonction des priorités politiques et des circonstances socio-économiques. D'ailleurs, leur statut peut parfois interroger, notamment concernant leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif.

De même, la mobilisation des personnes privées, notamment des associations, a été développée et affinée en ce sens, faisant le lien entre les bénéficiaires et les pouvoirs publics en matière de logement et donnant une dimension appliquée de la mise en œuvre de ce droit. Le renforcement du rôle des citoyens constitue une tendance politique qui prend une forme juridique de plus en plus renforcée. D'ailleurs, ces associations intervenant en faveur du droit au logement font l'objet d'un soutien matériel et financier de la part des pouvoirs publics afin de pouvoir assurer leurs missions.

Il en demeure que l'implication des citoyens, notamment sous la forme des associations, en matière d'effectivité du droit au logement n'est pas de nature à se substituer à la responsabilité de l'Etat. Ce risque se présente en effet, face à la carence étatique en matière d'effectivité du droit au logement qui repose sur la mobilisation associative pour combler son inaction et son désengagement, au détriment de l'effectivité du droit au logement.

Conclusion du titre

La mise en œuvre du droit au logement révèle que son effectivité est assurée à plusieurs niveaux, par des garants, débiteurs et acteurs qui interviennent chacun en fonction de leurs compétences et leur niveau de responsabilité. Un débiteur du droit au logement, à savoir l'Etat, a été formellement désigné par la loi, et une riche palette de garants et acteurs a été esquissée couvrant de nombreuses manifestations de ce droit. Cette polyvalence constitue un avantage pour l'effectivité du droit au logement et permet une certaine souplesse, vu sa nature complexe, et une possibilité d'adaptation au regard des évolutions juridiques et socio-économiques.

Toutefois, l'effectivité du droit au logement reste limitée en théorie aussi bien qu'en pratique, face à une tendance à l'individualisation de ce droit combinée au développement d'une approche assistancielle ainsi qu'au désengagement matériel et formel des pouvoirs publics.

D'ailleurs, la responsabilité de l'Etat en matière de droit au logement ne peut être engagée que dans le cadre restreint dessiné par la loi de 2007¹²⁶⁵. Etant donné que les garants du droit au logement, et encore moins les acteurs alternatifs intervenant en sa faveur, ne sont pas liés par une telle obligation de résultat, se pose avec une certaine acuité la question de l'absence d'un véritable débiteur du droit au logement couvrant tous ses aspects. En effet, ce dispositif législatif semble non seulement inefficace, du point de vue des résultats, mais aussi insuffisant du point de vue de l'effectivité du droit au logement en raison de son périmètre restreint et de l'engagement très limité de la responsabilité de l'Etat.

L'effectivité du droit au logement par le biais du « DALO » n'est pas seulement limitée en soi mais ce dernier affaiblit également l'effectivité du droit au logement le réduisant à une procédure administrative d'accès au logement social aboutissant à un recours inefficace, contraignant le juge à se substituer à la carence de l'Etat liée à des problèmes structurels. Cependant le droit au logement ne peut être assimilé à une

¹²⁶⁵ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

prestation sociale et en tant que droit fondamental il est susceptible d'être opposé à l'action de l'Etat par celui qui s'en réclame¹²⁶⁶ au-delà de toute prévision légale et malgré le désengagement de ce dernier.

Enfin, les garants et acteurs intervenant dans le cadre du droit au logement n'ont pas une place définie, malgré leur rôle important, ce qui est indispensable pour l'effectivité de ce droit mais aussi dans le cadre d'un Etat de droit démocratique. En effet, les multiples dimensions et manifestations réelles et juridiques du droit au logement impliquent l'identification de débiteurs adaptés et aptes à ce rôle, tout en laissant une marge de manœuvre pour les nouvelles initiatives dans la mesure où elles sont encadrées et agissent en faveur du droit.

Conclusion de la partie

En somme, l'effectivité du droit au logement transcende le droit public et le droit privé dans un objectif d'encadrer la relation contractuelle spécifique de l'occupation d'un logement. Pour cela, de nombreuses garanties sont prévues pour protéger l'occupant, partie faible du contrat, certaines dépassant largement la relation contractuelle au sens strict du terme. En effet, des outils juridiques ont été créés pour mettre en place une procédure extra-judiciaire et judiciaire destinée à assainir une éventuelle rupture du contrat et/ou donner la possibilité de l'occupant de se défendre. De plus, des mécanismes de contrôle des conditions de mise en location d'un logement ont été également établis dans un objectif d'optimiser le rapport existant entre le prix des logements privés mis en location et leur qualité.

La volonté de rationalisation des conditions d'occupation et de l'accessibilité dans un logement décent a donné lieu à l'institution d'un service public destiné à la mise en œuvre du droit au logement, le logement social. Malgré la complexité juridique en droit français et en droit européen concernant la construction, la gestion et l'attribution des

¹²⁶⁶ Constantinesco V. et Pierré-Caps S., Droit constitutionnel, PUF 2013.

logements sociaux, la place du droit au logement est incontournable pour garantir l'effectivité du droit au logement. Et cela, sur le plan quantitatif, vu le nombre important des logements sociaux, mais aussi qualitatif, grâce aux loyers accessibles par rapport au marché du logement et à la garantie des conditions dignes de logement.

Vivre dans un logement décent n'a pas été laissé à la discrétion des bailleurs, privés ou sociaux, mais il a été considéré comme suffisamment important pour être non seulement très encadré mais relié à la protection de l'ordre public. Par conséquent, vivre dans des conditions conformes à la dignité humaine ne fait pas uniquement partie des obligations découlant du bail mais fait également partie de la sauvegarde de l'ordre public. La notion de l'ordre public en matière de droit au logement est d'ailleurs élargie par l'inclusion des situations d'expulsion risquant d'avoir des conséquences importantes sur l'intégrité humaine.

L'effectivité du droit au logement à travers cette fusion de règles de droit privé et de droit public, dépassant les limites du contrat et du caractère absolu du droit de propriété, nécessite l'identification de personnes responsables, légitimes et disposant des moyens pour assumer leur responsabilité. Ces éléments sont indispensables dans un contexte démocratique, la justification de la compétence de la garantie d'un droit fondamental étant indispensable, et face à la dimension matérielle du droit au logement nécessitant des prestations.

La réponse à la question de savoir quels sont les débiteurs du droit au logement s'avère particulièrement difficile face à un certain flottement pouvant être constaté suite à une étude approfondie du droit au logement. En effet, l'Etat est actuellement le seul débiteur du droit au logement identifié par la loi et, cela, dans le cadre restreint du droit au logement opposable tel qu'il a été institué en 2007¹²⁶⁷. En effet, l'Etat est responsable de la mise en œuvre d'un droit au logement limité d'un point de vue de bénéficiaires et soumis à des procédures restrictives, souvent n'atteignant pas leur objectif. Cependant, d'autres acteurs interviennent en faveur de la garantie du droit au logement, formellement ou informellement, ce qui est certes utile pour son effectivité

¹²⁶⁷ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

mais suscite des interrogations concernant l'encadrement, le périmètre et la justification de leur intervention.

Autrement dit, le rôle de l'Etat débiteur du droit au logement opposable est insuffisant et insatisfaisant pour garantir l'effectivité de ce droit fondamental. En effet, il en ressort d'emblée que le droit au logement ne peut être effectif que par une intervention limitée de l'Etat dans le cadre du « DALO » et que le rôle des garants et acteurs intervenant de droit ou de fait est important mais reste actuellement imprécis. Ce flou est assorti à la nature évolutive du droit au logement, appelant à une certaine souplesse concernant sa garantie, et à un certain désengagement de la part de l'Etat couplé à une vision assistancielle de ce droit. Or, ce n'est que dans sa dimension universelle que le droit au logement peut être effectif, en ce sens qu'il s'agit d'un droit concernant toute la société comme un ensemble et chaque individu séparément.

Conclusion générale

Pendant les dernières décennies la promotion du droit au logement en tant que droit fondamental a été intensifiée et ses garanties multipliées : de nombreux textes juridiques et politiques publiques ont été élaborés dans cet objectif, suivies d'une mobilisation importante du juge et des médiateurs chargés de protéger ce droit¹²⁶⁸. Il en ressort ainsi qu'en l'état du droit actuel la consécration juridique du droit au logement et sa mise en œuvre sont suffisamment solides pour que son effectivité en tant que droit fondamental soit pleinement garantie.

Toutefois, l'évolution normative en matière de droit au logement qui a considérablement fait évoluer et renforcer sa portée juridique et sa mise en œuvre ne semble pas avoir été suffisante pour garantir son effectivité. En témoignent les violations à grande échelle du droit au logement qui se traduisent souvent par la difficulté d'accès à un logement décent et abordable d'une partie importante de la population, notamment les personnes les plus démunies et par la hausse du nombre des personnes dépourvues d'un abri¹²⁶⁹ (à titre d'exemple, 8% à Paris au cours de l'année 2018-2019)¹²⁷⁰. S'y ajoutent le nombre important de logements pouvant être qualifiés comme non-décents (estimés à environ 600 000 au niveau national)¹²⁷¹ et le nombre élevé et croissant d'expulsions locatives¹²⁷², même des personnes ayant été reconnues prioritaires au titre du « DALO ».

Ainsi les atteintes portées au droit au logement sont paradoxalement très fortes et systématiques et remettent en question son effectivité, sa portée en tant que droit

¹²⁶⁸ Ardant Ph., Mathieu B., Droit constitutionnel, L.G.D.J. 2014.

¹²⁶⁹ Annexe 6.

¹²⁷⁰ ONU, Conseil des droits de l'homme, Déclaration de fin de mission de la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable présente ses observations préliminaires au terme de sa visite en République française du 2 au 11 avr. 2019.

<https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24475&LangID=F>

¹²⁷¹ <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-actions/lutter-contre-lhabitat-indigne/lhabitat-indigne-en-france>

¹²⁷² Annexe 8.

fondamental ainsi que la qualité et la pertinence des textes juridiques qui en sont vecteurs, notamment en termes d'intelligibilité, d'efficacité et de sécurité juridique. Face au défaut d'effectivité du droit au logement sa consécration de façon unique et solide en tant que droit fondamental émerge, afin de lever toute incertitude et imprécision concernant sa vocation d'être effectif (I).

Une réorganisation, voire une révision du cadre juridique régissant le droit au logement s'avère également indispensable afin de renforcer son effectivité. En effet, il semble important de redéfinir le droit au logement au regard de son ampleur et ses différentes manifestations, traditionnelles ou nouvelles, ainsi que ses nombreuses dimensions, notamment à l'échelle de l'immeuble, du quartier et de la ville, au niveau local mais aussi national et international. Et cela, en définissant comme noyau dur de l'effectivité du droit au logement le caractère universel de ce droit, afin d'empêcher sa segmentation (II).

L'approche pragmatique de la matérialité du droit au logement, très précisément détaillée, évaluée, et déclinée en différentes exigences et nécessités, « *trace une ligne d'action diminuant d'autant la marge de manœuvre des autorités publiques dans le cadre de la réalisation de ce droit* »¹²⁷³. La garantie de l'effectivité du droit au logement implique ainsi la coordination et la responsabilisation forte de ses garants, en ce sens que ces derniers prennent des mesures solides et durables et mettent en place les moyens nécessaires à cet effet. D'ailleurs l'élargissement du champ des débiteurs du droit au logement, incluant les autorités administratives décentralisées, semble être indispensable face à son ancrage territorial fort, d'un point de vue matériel mais aussi de politiques publiques. Il en demeure une nécessité à définir le rôle des acteurs privés en matière d'effectivité du droit au logement, que ce soit des individus, des associations, des sociétés privées ou des experts (III).

¹²⁷³ Boyer-Capelle C., La construction jurisprudentielle du droit au logement par le Comité européen des droits sociaux, RDSS 2015, n°2, p. 250.

I. De l'émergence d'une consécration unique du droit au logement

L'étude de la consécration et de la mise en œuvre du droit au logement esquisse clairement son chemin d'un droit social perçu comme non-effectif à un droit fondamental destiné à être effectif. Cette évolution du droit au logement est le fruit d'une prise de conscience de son caractère indispensable à l'être humain, y compris sur le plan juridique, ainsi que de la nécessité de faire face aux problèmes de logement découlant du contexte socio-économique.

La mutation formelle et substantielle est traduite en droit par la mise en place d'un cadre juridique riche et polyvalent, destiné à faire du droit au logement un véritable droit effectif. En effet, le droit au logement a fait l'objet d'une consécration et d'un encadrement juridique couvrant ses aspects découlant du droit public et du droit privé, tout en prenant en compte sa nature de droit fondamental et ses différentes manifestations réelles.

Plus précisément, le droit au logement a été juridiquement encadré dans sa dimension contractuelle, économique, sociale, sanitaire et en fonction des différents cas de figure et des difficultés qui se présentent en pratique. Les garanties légales instituées en matière de droit au logement n'ont pas seulement un caractère préventif mais elles permettent la réparation en cas de violation par le biais des recours en justice permettant au juge de trancher les contestations qui s'élèvent entre les bénéficiaires de ce droit et l'administration. Il s'agit des recours en référé, pour excès de pouvoir, en plein contentieux et en action en indemnité contre l'Etat, notamment dans le cadre du droit au logement opposable.

Malgré son ampleur et sa complétude, ce cadre juridique semble échouer dans son ensemble et ne pas être en mesure d'assurer l'effectivité du droit au logement. En effet, de nombreux obstacles se présentent concernant l'effectivité du droit au logement en raison de la complexité de compréhension de ces règles juridiques, de leur fragmentation et de leur manque d'articulation ainsi que de leur adéquation par

rapport au contexte socio-économique actuel. D'autant plus que les réformes législatives manquent de coordination, de cohérence (à titre d'exemple la réforme de 2018¹²⁷⁴ portant sur la vente des logements HLM, fixant comme objectif la vente de 40 000 logements sociaux par an) et parfois sont le fruit d'aspirations politiques éphémères ou d'initiatives destinées à pallier une crise politique comme dans le cas de l'institution du droit au logement opposable.

De plus, l'opposabilité du droit au logement a été perçue uniquement dans sa dimension de la mise en œuvre du « DALO » tel qu'il a été consacré en 2007, elle-même partiellement achevée. Et cela, entraînant une forte confusion entre le droit au logement et la priorité d'accès au logement social, affaiblissant de ce fait l'effectivité de ce droit.

Afin de garantir l'effectivité du droit au logement, il est ainsi indispensable de remettre en question sa consécration juridique et de réaffirmer son caractère fondamental au profit de l'individu et de l'intérêt général, tout en trouvant un juste équilibre pour éviter une individualisation hypertrophiée de ce droit et pour le garantir dans le cadre d'un Etat de droit démocratique.

Réaffirmer la valeur fondamentale du droit au logement est un argument d'autorité, difficilement contestable devant les pouvoirs publics et le juge¹²⁷⁵, et ainsi susceptible de renforcer son effectivité. Une telle consécration par la loi serait opportune, à la condition qu'il ne s'agisse pas d'une nouvelle loi qui s'ajoute au millefeuille des lois déjà existantes, mais de l'unification ou de la codification de ces dernières autour du noyau dur de la fundamentalité du droit au logement. Semble ainsi opportune l'élaboration d'un instrument juridique apte à assurer une consécration juridique solide du droit au logement et à répondre à sa nature polyvalente et complexe ainsi aux nouveaux besoins.

Au surplus, une consécration formelle du droit au logement par un texte de valeur constitutionnelle semble opportune, non pas tellement sur le plan de son effectivité

¹²⁷⁴ Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

¹²⁷⁵ Champeil-Desplats V., Les droits et libertés fondamentaux en France. Genèse d'une qualification, in Droits fondamentaux et droit social, Dalloz 2004, p. 35.

substantiel mais sur le plan formel. En effet, dans une telle hypothèse, l'effectivité du droit au logement ne sera pas obligatoirement renforcée par rapport à l'état actuel du droit, ce que nous démontrent d'ailleurs les exemples de l'Espagne et de la Belgique. Toutefois, la consécration constitutionnelle formelle du droit au logement donnerait fin aux débats théoriques toujours persistants, renforcerait sa portée obligatoire « symbolique » vis-à-vis des pouvoirs publics et, surtout, offrirait au juge un argument solide pour mieux assurer l'effectivité de ce droit¹²⁷⁶.

II. Réinventer le droit au logement

Hormis le renforcement de sa consécration juridique par le biais de sa réaffirmation en tant que droit fondamental, le périmètre et le contenu du droit au logement appellent également à une révision. Et cela en prenant en compte la position du droit au logement entre l'absolutisme du droit de propriété et la protection des droits fondamentaux et des considérations d'intérêt général.

Tout d'abord, le positionnement actuel en raison du « *nombre inacceptable de sans-abri et de mal-logés* »¹²⁷⁷ consistant à faire du logement des personnes défavorisées une priorité gouvernementale ne doit pas empiéter sur le caractère universel du droit au logement. En effet, le droit au logement est un droit universel en principe, en tant que droit fondamental et étant donné qu'il concerne de fait directement une grande partie de la société, voire son intégralité. Peuvent ainsi subir des violations du droit au logement non seulement les personnes défavorisées mais aussi celles qui appartiennent aux classes moyennes, représentant une partie importante de la population et dont les revenus ont moins progressé que le revenu moyen alors que le coût du logement a en outre augmenté plus rapidement que les revenus d'activité et

¹²⁷⁶ Brouant J.-P., Faut-il constitutionnaliser le droit au logement ?, SERDEAUT nov. 2012.

¹²⁷⁷ Ballain R., La politique du logement à l'épreuve de la précarité, in *Loger les personnes défavorisées*, La Documentation française 1995, p. 21.

l'inflation globale¹²⁷⁸. Il est également révélateur qu'à Paris les classes moyennes sont largement éligibles au logement social, leurs revenus étant en grande partie inférieurs aux plafonds de ressources fixés par décret¹²⁷⁹. D'ailleurs, au niveau national, environ 60%¹²⁸⁰ de la population est éligible au logement social et, avant 2009¹²⁸¹, ce pourcentage pouvait atteindre 81% en fonction du type de logement¹²⁸².

Dans le prolongement de ce caractère universel, il s'agit ainsi d'un droit concernant la société comme un ensemble mais aussi tous ses membres individuellement. En effet, la problématique du droit au logement se situe dans les rapports entre les individus (dimension individuelle) et peut se cristalliser dans des situations collectives qui appellent des solutions globales (dimension collective).

C'est sur cette base que le droit au logement nécessite d'être réinventé sur le fond en tant qu'un droit fondamental¹²⁸³ destiné à tous, en prenant en compte toutes ses dimensions et manifestations. Ainsi, affirmer le caractère universel du droit au logement implique d'aborder le droit au logement sous un angle plus humain¹²⁸⁴, prenant en compte les situations réelles, et moins « anthropocentrique », en ce sens qu'il reflète le processus d'intégration de chaque être humain à la société mais aussi à son environnement (incluant l'implantation géographique, la répartition spatiale des habitations, le paysage, les équipements, les espaces urbains...¹²⁸⁵).

¹²⁷⁸ Annexe 5.

¹²⁷⁹ APUR, Les classes moyennes à Paris, janv. 2020.

¹²⁸⁰ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/attributions-de-logements-sociaux>

¹²⁸¹ L'article 65 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 a prévu que « *les plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux fixés en application de l'article L.441-1 du Code de la construction et de l'habitation sont minorés de 10,3% à compter du premier jour du troisième mois suivant la date de publication de la présente loi* ».

¹²⁸² Schaefer J.-P., The demand for and supply of social housing in France: hopes and fears, in *Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes*, LSE 2008, p. 99.

¹²⁸³ Abel O., *Habiter la cité*, Autres Temps 1995, n°46, p. 41.

¹²⁸⁴ Watts E., *The Impact of Legal Rights to Housing for Homeless People ; A Normative Comparison of Scotland and Ireland*, thèse soutenue en 2013 à l'Université de York, p. 5.

¹²⁸⁵ Barré-Pépin M., *La protection du logement en droit privé*, Litec 2009.

Plus précisément, la garantie de l'effectivité du droit au logement doit tenir compte du contexte juridique et matériel du sujet dont il traite¹²⁸⁶ concernant l'espace bâti à vocation d'être habité ainsi que tout ce qui l'entoure d'un point de vue matériel ou humain. L'articulation du droit au logement avec les règles de l'urbanisme, de la construction et de la protection de l'environnement, tout en prenant en compte les aspects démographiques et sociologiques, paraît indispensable.

D'autre part, le droit au logement ne peut être réduit au bail locatif ni au « DALO », mais nécessite d'être enrichi par la notion de l'habitat au sens large, afin de pouvoir prendre en compte ces aspects. En effet, le droit au logement comprend une large palette de situations de personnes dépourvues des conditions dignes de logement et ne peut être abordé que dans sa globalité. Le concept anglo-saxon « homelessness » destiné à désigner tous les cas de figure d'absence d'effectivité du droit au logement pourrait être un concept pertinent à ce sujet.

Le droit au logement est également appelé à s'adapter aux mutations socioéconomiques, rendant son objet de plus en plus inaccessible en termes de prix et de qualité. Par conséquent de nouveaux modes d'occupation de logement émergent, par la loi (à titre d'exemple le bail mobilité¹²⁸⁷) ou de fait (modes alternatifs d'occupation). Si ces dernières présentent l'avantage d'être flexibles face à un droit au logement en constante mutation, ils aboutissent à la multiplication des statuts d'occupation au risque de fragiliser le statut de l'occupant d'un logement à titre d'habitation principale.

Afin de mieux garantir les droits des occupants d'un logement, il serait opportun de repenser les grandes lignes du contrat de bail¹²⁸⁸ et d'envisager un socle juridique commun de protection, à savoir un statut d'occupation unique qui conférerait à tous les mêmes garanties juridiques. La création d'un statut d'occupation uniforme et solide n'étant pas d'actualité face à sa fragmentation progressive, le renforcement des

¹²⁸⁶ Mathieu B., Verpeaux M., Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J. 2002, p. 658.

¹²⁸⁷ Article 107 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

¹²⁸⁸ Denizot A., À chacun son bail, à chacun son droit, Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, RTD Civ. 2019, n°1, p.187.

garanties juridiques des personnes occupant un logement à titre d'habitation principale est *a minima* indispensable.

Hormis la garantie du statut d'occupation, le droit au logement se matérialise par le droit réel qui constitue le droit d'habitation¹²⁸⁹. Ce dernier se dessine dans le cadre d'un nouvel équilibre tentant ainsi de s'instaurer par rapport au droit de propriété¹²⁹⁰, selon lequel la propriété n'étant plus « *le droit subjectif du propriétaire, elle est la fonction sociale du détenteur de la richesse* »¹²⁹¹. De nouvelles perspectives concernant l'effectivité du droit au logement se présentent, par le biais de nouveaux modes de possession et d'habitation d'un logement, comme il s'agit du bail réel solidaire¹²⁹², de l'intermédiation locative, et de l'habitat participatif¹²⁹³. Ces derniers donnent une souplesse à la mise en œuvre du droit au logement, afin de s'adapter aux évolutions socioéconomiques et techniques très rapides, à la condition que leur implémentation soit encadrée pour assurer le respect des garanties juridiques des bénéficiaires du droit au logement.

Enfin, l'effectivité du droit au logement ne peut être pleinement garantie qu'à la condition de lever les nombreux obstacles à son exercice. Plus précisément, au-delà de l'amélioration de l'intelligibilité et de la cohérence du cadre juridique portant sur le droit au logement, indispensable pour sa sécurité juridique, la simplification (voire l'automatisation) de certaines démarches obligatoires semble cruciale pour l'exercice de ce droit. Cela concerne toutes les procédures de nature judiciaire ou administrative qui implique un rôle actif de la part des bénéficiaires du droit au logement afin de le faire valoir, compromettant ainsi son effectivité (à titre d'exemple dans le cadre de la mise en œuvre du « DALO »). La rationalisation et la simplification de ces procédures

¹²⁸⁹ Articles 625-636 du code civil.

¹²⁹⁰ Hauser J., Lemouland J.-J., *Ordre public et bonnes mœurs*, Répertoire de droit civil, Dalloz 2016.

¹²⁹¹ Duguit L., *Les Transformations du droit public*, Armand Colin 1913.

¹²⁹² Mille A., *Le bail réel solidaire et les organismes de foncier solidaire : vers un modèle durable de l'accession sociale à la propriété en France ?*, Synthèse de la webconférence du Réseau des acteurs de l'habitat du 14 nov. 2018 « Habitat social et foncier solidaire : quelles réalités ? quelles perspectives ?

¹²⁹³ Article L. 200-1 du code de la construction et de l'habitation.

est d'une grande importance, tout en favorisant l'information, l'autonomisation et, si besoin, la représentation des bénéficiaires du droit au logement.

III. La nécessité de la responsabilisation et de l'élargissement des débiteurs du droit au logement

La nécessité que le droit au logement revête une forme juridique concrète et effective émerge, ce qui implique des initiatives juridiques et une mobilisation de ressources pour assurer l'application du cadre juridique existant et ne pas entièrement abandonner ce droit « *aux forces du marché* »¹²⁹⁴.

Cependant, le droit au logement semble être conçu dans son ensemble sans égard pour la charge qu'il constitue, alors qu'il implique cette charge « *dans la mesure où la satisfaction du droit exige un certain comportement venu d'autrui, en général une prestation* »¹²⁹⁵. Le lien du droit au logement à des prestations matérielles est, en effet, susceptible d'engendrer une mobilisation considérable d'effectifs humains et des coûts très élevés. Par conséquent garantir son effectivité ne peut être envisageable que dans la mesure où les moyens juridiques et matériels adéquats sont alloués, y compris en matière de développement du logement social et de mobilisation des logements privés. Pour cela, l'accent doit être mis sur le caractère adéquat de ces moyens, ces derniers devant prendre en compte les mutations socio-économiques afin d'assurer, à titre d'exemple, une offre de logements adaptée à la demande¹²⁹⁶. A défaut de la prise

¹²⁹⁴ CEDH, 21 févr. 1986, n°8793/79.

¹²⁹⁵ Pichard M., *Le droit à : étude de législation française*, Paris, Economica, coll. Recherches juridiques 2006, p. 10.

¹²⁹⁶ Ballain R., *Pauvreté, exclusion et logement, bilan des études et recherches*, in *Les Travaux de l'ONPES*, 2003-2004.

d'un tel engagement matériel et dans un contexte où la crise du logement s'amplifie, l'effectivité du droit au logement risque de rester un vœu pieux.

Si le droit au logement présente une dimension participative (*status activus*), son noyau dur consiste en sa garantie en tant que droit fondamental, non seulement en apportant des restrictions aux pouvoirs publics (*status negativus*) mais aussi en impliquant leur action en ce sens (*status positivus*) et, de surcroît, leur engagement théorique et réel¹²⁹⁷. La garantie du droit au logement suppose de la part de l'État la satisfaction d'une triple obligation de respect, de protection et de réalisation¹²⁹⁸ et, plus précisément, un « *engagement pour l'État de prévoir les conditions de sa réalisation* »¹²⁹⁹. Il est ainsi indispensable de préciser les actions positives nécessaires à mettre en place afin de rendre effectif le droit au logement, le champ de ses débiteurs (et prévoir son éventuel élargissement) ainsi que les conditions de l'engagement de leur responsabilité.

Plus précisément, comme vu précédemment, le droit au logement constitue un droit non seulement juridiquement très encadré mais aussi doté d'une palette riche de garants. Ces derniers couvrent tous les aspects de sa garantie, dès sa consécration jusqu'à l'exécution et le contrôle des normes le régissant. Il en demeure, toutefois, que les garants du droit au logement n'ont pas tous le même degré de responsabilité, l'État étant le seul débiteur expressément désigné par la loi, et n'agissent pas forcément de façon coordonnée et harmonisée, ce qui explique partiellement les défauts de garantie de ce droit.

¹²⁹⁷ Distinction des droits faite par George Jellinek (1905)

¹²⁹⁸ Piveteau D., La Charte sociale à l'aube du 21^e siècle, Actes du colloque de Strasbourg, 14-16 mai 1997, Éditions du Conseil de l'Europe, p. 308, cité par F. Akandji-Kombé, Logement, droits fondamentaux et droit européen, in Droit au logement, Droit du logement, La Documentation française 2019, p. 406.

¹²⁹⁹ Roulhac C., L'opposabilité des droits et libertés, thèse soutenue en 2016 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense, p. 22.

S'impose ainsi une réévaluation du rôle et de la place de l'Etat concernant l'effectivité du droit au logement¹³⁰⁰ ainsi qu'une réflexion sur l'échelle pertinente de compétences à ce sujet. En effet, si la répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales n'a pas été fondamentalement bouleversée, notamment en matière de « DALO », la balance penche de plus en plus vers une décentralisation des compétences en matière de droit au logement, le maintien d'interventions de l'Etat étant toujours indispensable¹³⁰¹. Face à cette évolution, un modèle de délégation des compétences en matière de droit au logement avec le maintien de l'Etat en tant que garant principal semble pertinent. Cela permettrait d'apporter des solutions différenciées s'appuyant sur les capacités d'innovation des acteurs locaux, sans remettre en cause l'équité territoriale et la garantie de l'effectivité du droit au logement en tant que droit fondamental.

D'ailleurs, concernant les conflits ayant vocation à être réglés en justice, privilégier les systèmes décentralisés de prévention et/ou de proximité, notamment la conciliation et l'arbitrage¹³⁰², est susceptible de redonner au régime juridique du droit au logement son sens et de garantir son effectivité. Cela ne peut se réaliser avec succès qu'à la condition de la mise en place d'une éducation civique pour sensibiliser les titulaires du droit au logement et mobiliser les leviers juridiques afin de le rendre effectif, tout en préservant les garanties judiciaires des bénéficiaires.

Les procédures en justice restent toutefois au cœur de l'effectivité du droit au logement et leur accessibilité à tous ainsi que la sensibilisation du juge concernant les spécificités du droit au logement et sa nature de droit fondamental sont d'une grande importance. Pour cela émergent les outils participatifs dont dispose le juge, actuellement limités, qui seraient susceptibles de modérer une certaine partialité de la part de la jurisprudence actuelle en faveur du droit de propriété.

¹³⁰⁰ Dujols D., La délégation des aides à la pierre, premier bilan et perspectives, AJDA 2008, n°10, p. 511.

¹³⁰¹ Jégouzo Y., Le logement social entre solidarité, décentralisation, service public et concurrence, AJDA 2008, n°10, p. 500.

¹³⁰² Védél G., Démocratie, Droits de l'Homme, Etat de droit : « Harmonies et contradictions », conférence à l'Académie d'Athènes, 1993.

Il est ainsi envisageable de renforcer la légitimité du juge lors du processus de l'interprétation de la loi dans le cadre du contentieux portant sur le droit au logement « *en pratiquant une procédure inclusive* »¹³⁰³, par le biais de la facilitation de l'intervention volontaire dans le cadre du contentieux portant sur le droit au logement. Qu'il s'agisse d'un conflit locatif, de la soumission d'une personne à des conditions de logement indigne ou d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur une disposition législative ou la jurisprudence constante relative au droit au logement, l'intervention des associations comme l'*amicus curiae* pour faire valoir ce droit fondamental si complexe et peu accessible semble judicieuse et pertinente. Cela permet de renforcer l'intervention des associations de défense du droit au logement devant le juge afin de pallier les difficultés d'accéder en justice (à court terme), tout en mettant les moyens afin que tous les bénéficiaires du droit au logement puissent se défendre (à long terme).

Enfin, s'il est incontestable que le logement des personnes les plus vulnérables sur le plan économique et social émerge, le droit au logement est un droit fondamental destiné à tous et c'est en tant que tel que son effectivité doit être garantie par ses garants. Dans le cas contraire, le droit au logement risque d'être remplacé par des politiques locales, nationales ou européennes visant la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion. Ces politiques publiques sont cependant limitées d'un point de vue spatiotemporel, dépendent de la volonté politique, elles sont fluctuantes et, surtout, ne sont pas en mesure de rendre le droit au logement effectif dans sa globalité, ayant une vision restrictive et sectorielle. Dans une telle hypothèse, non seulement l'effectivité du droit au logement serait remise en question mais il s'agirait également de la régression d'un droit fondamental. Une approche globale du droit au logement dénuée de la logique assistancielle semble ainsi la plus adaptée pour garantir son effectivité.

En conclusion, il est indispensable de renforcer la garantie de l'égalité entre bailleurs et locataires et entre tous les membres de la société en matière d'accès et de maintien

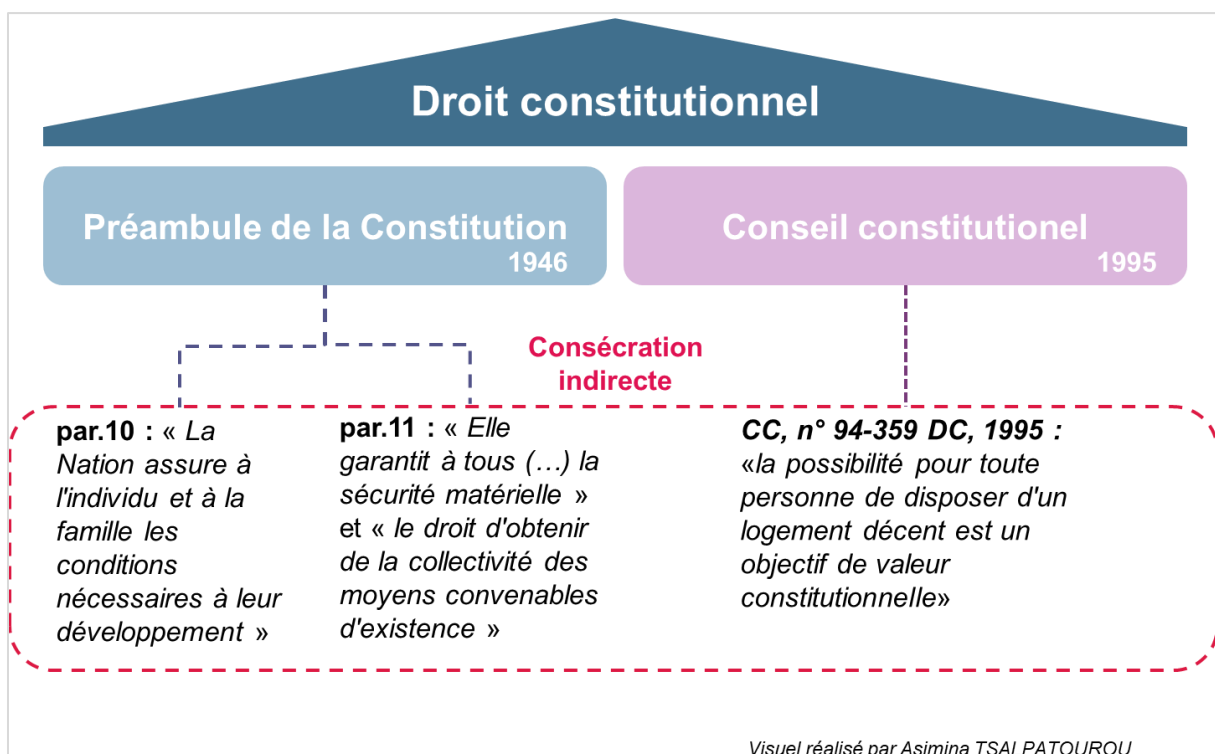
¹³⁰³ Perroud Th., Une cassation participative est-elle possible ?, Cass., ass. plén., 4 oct. 2019, n°10-19.053, Dalloz Actualité, 6 janv. 2020.

au logement, de la solidarité afin que le droit au logement soit garanti à tous de la même façon ainsi que de la dignité humaine pour assurer à tous un logement décent. Ce n'est que de cette manière que la liberté de choisir son logement et le droit à la vie privée peuvent être réellement garantis et que le droit au logement dans des conditions dignes peut être effectif.

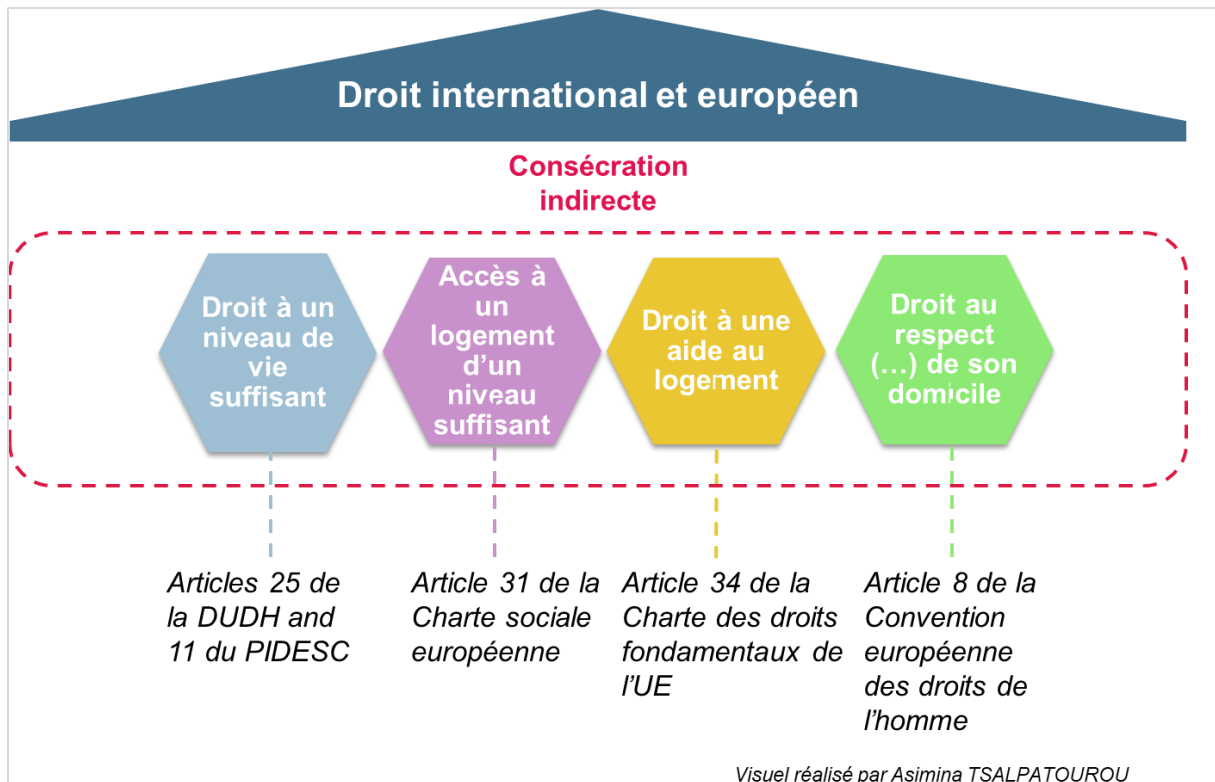
Annexes

Annexe 1

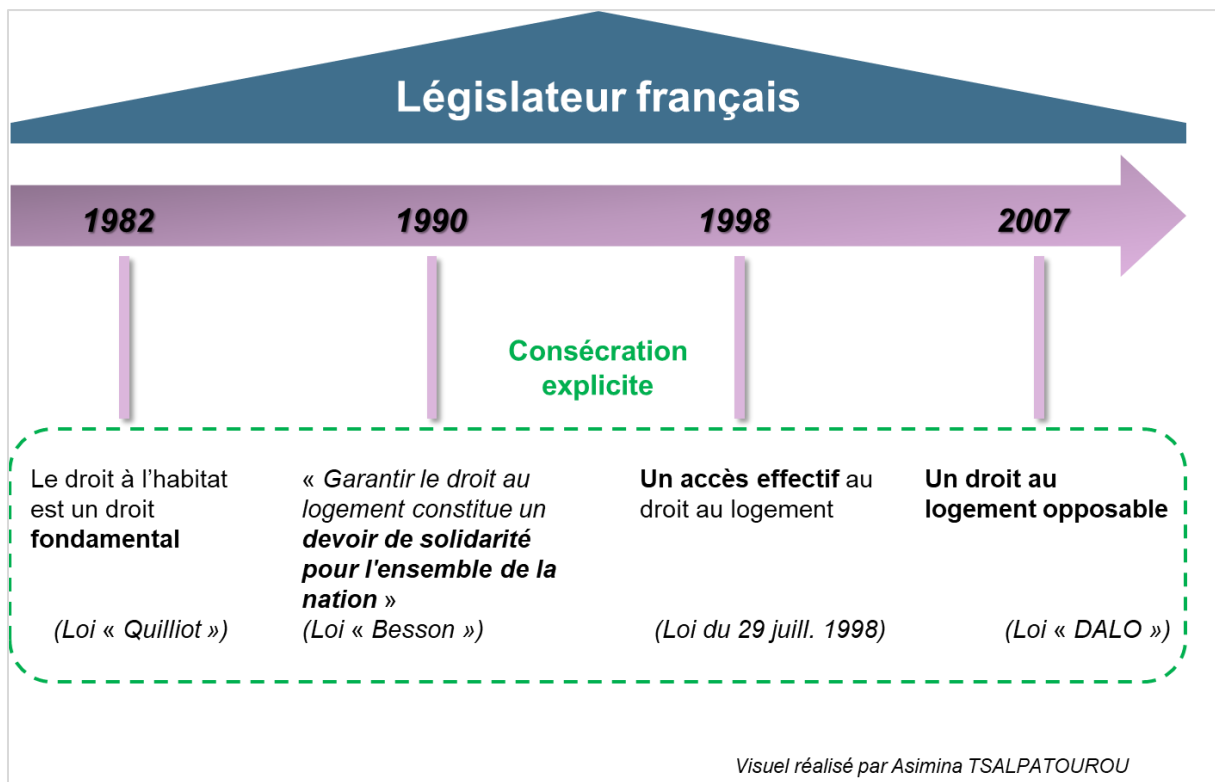
Annexe 1.1. La consécration du droit au logement en droit constitutionnel français



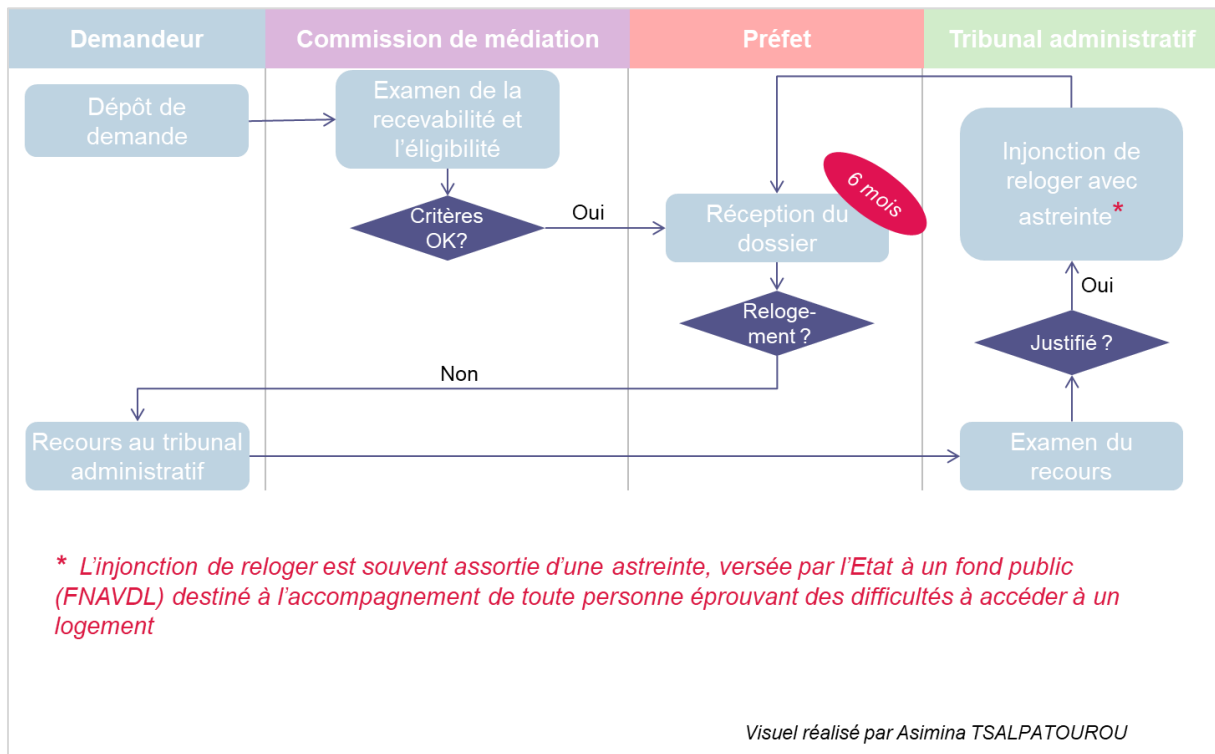
Annexe 1.2. La consécration du droit au logement en droit international et européen



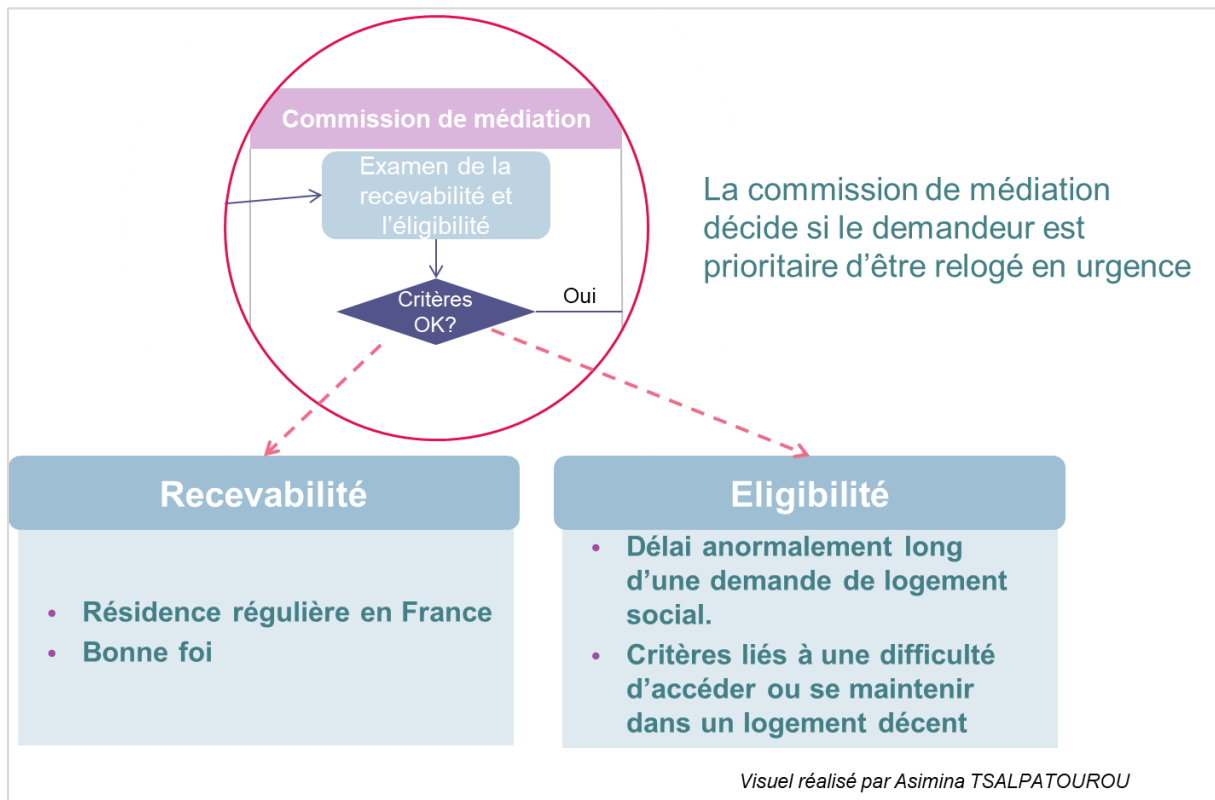
Annexe 1.3. La consécration du droit au logement par le législateur français



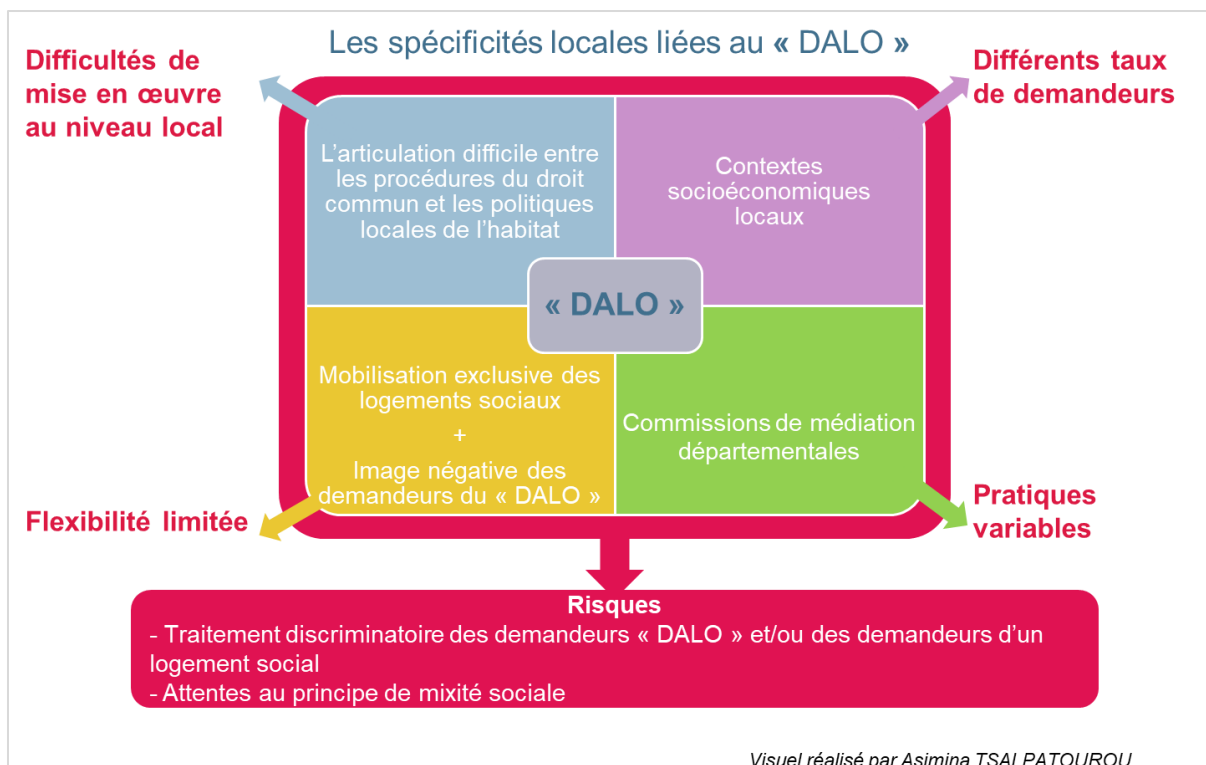
Annexe 1.4. La procédure complexe de la mise en oeuvre de droit au logement opposable



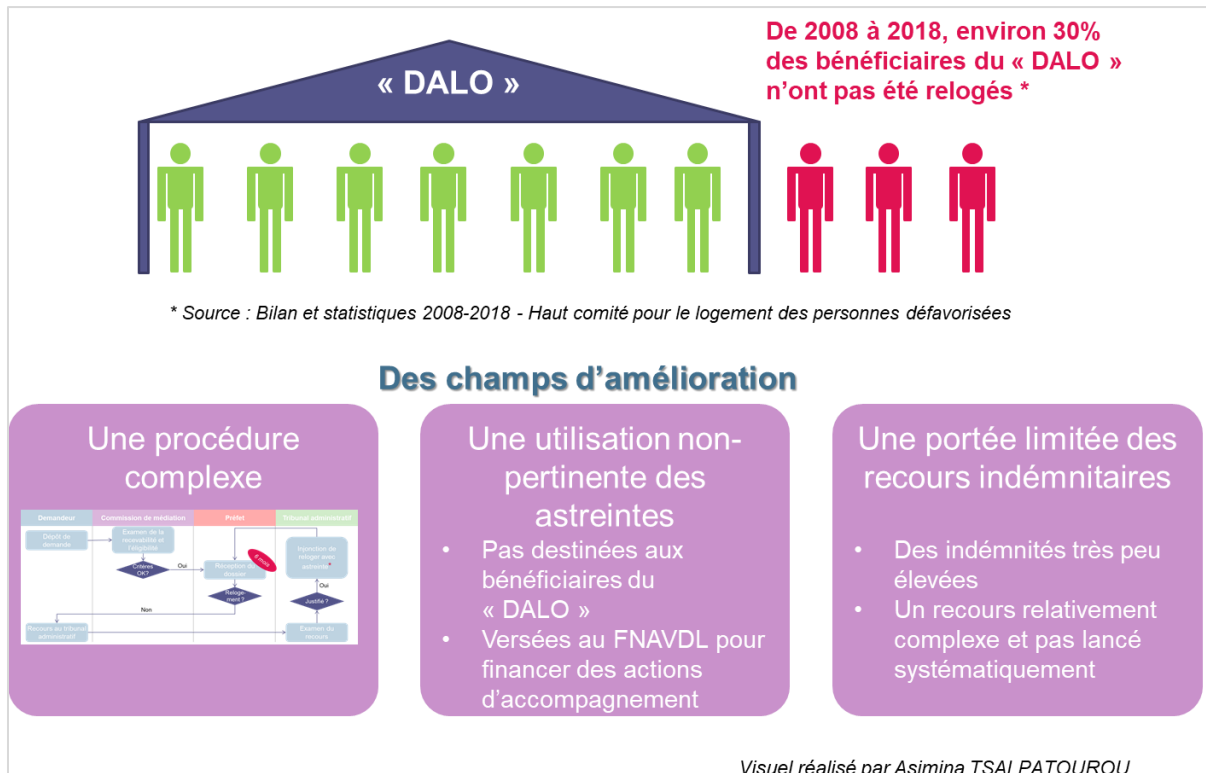
Annexe 1.5. La reconnaissance du « DALO » par les commissions de médiation



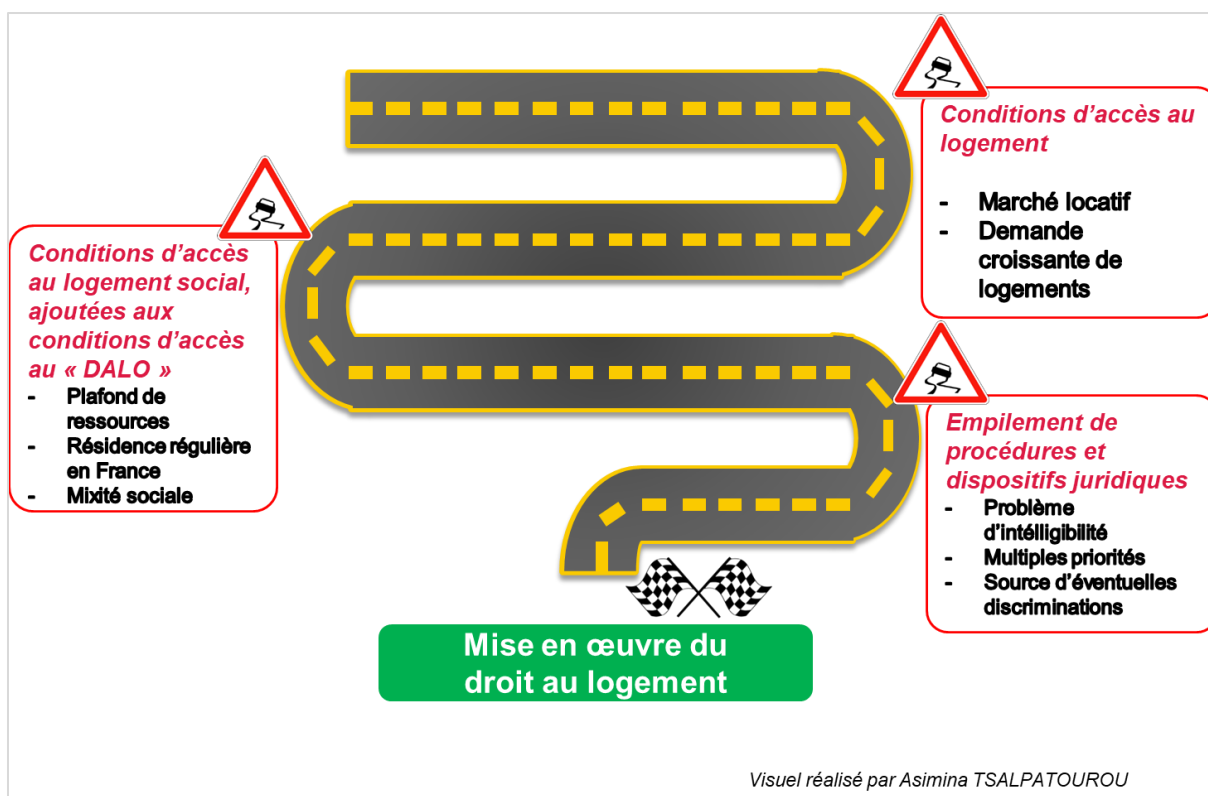
Annexe 1.6. La complexité de la mise en oeuvre du droit au logement opposable



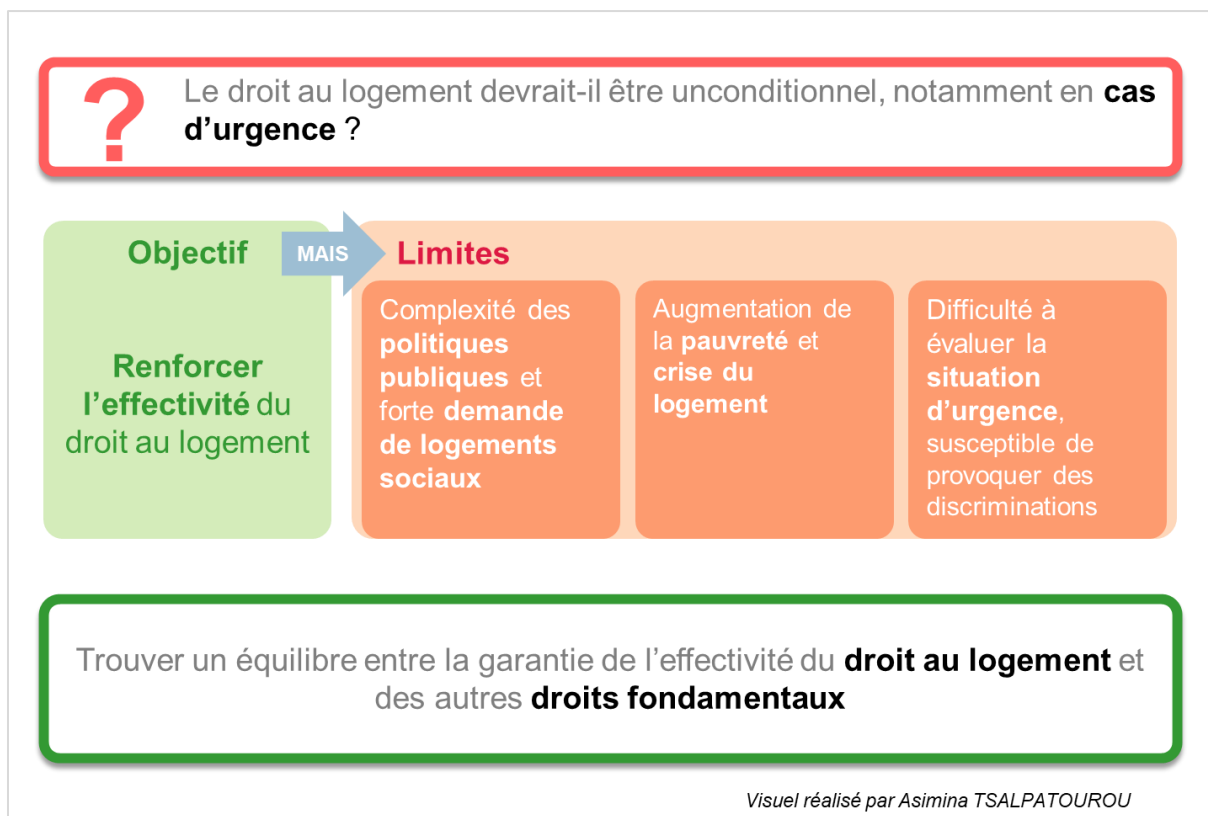
Annexe 1.7. Une garantie partielle du droit au logement opposable



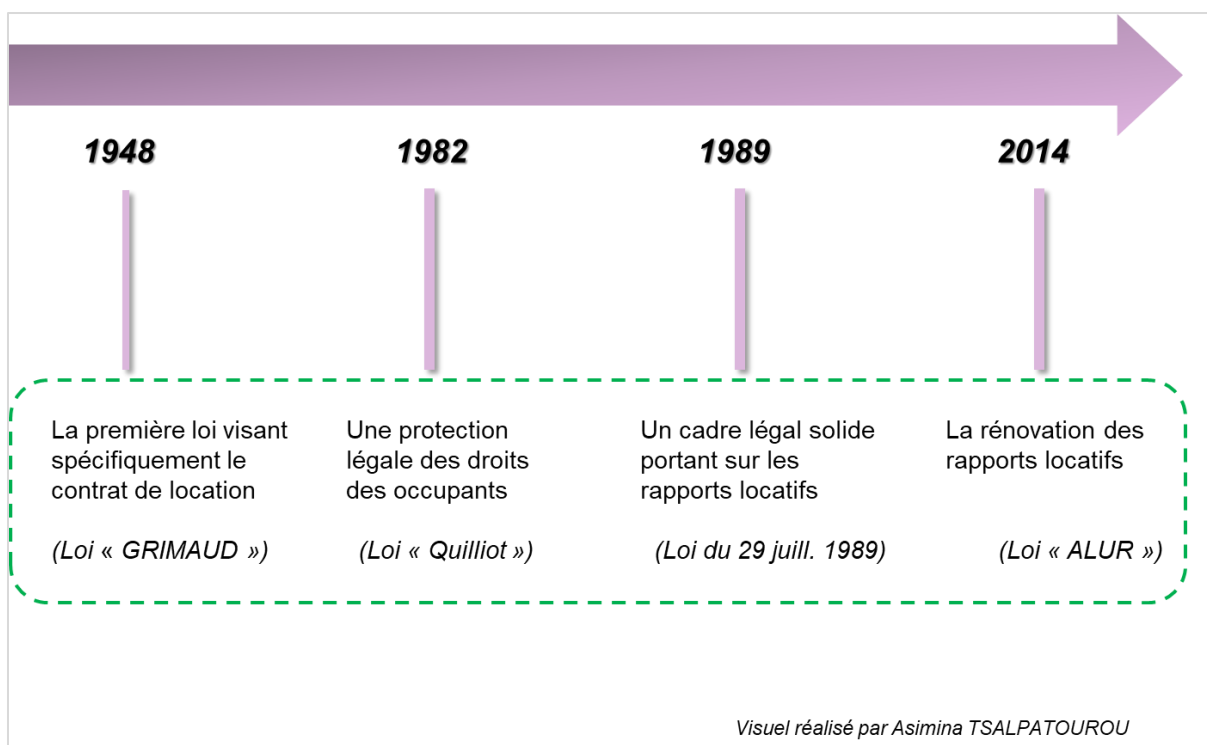
Annexe 1.8. Le droit au logement : un droit soumis à des conditions strictes



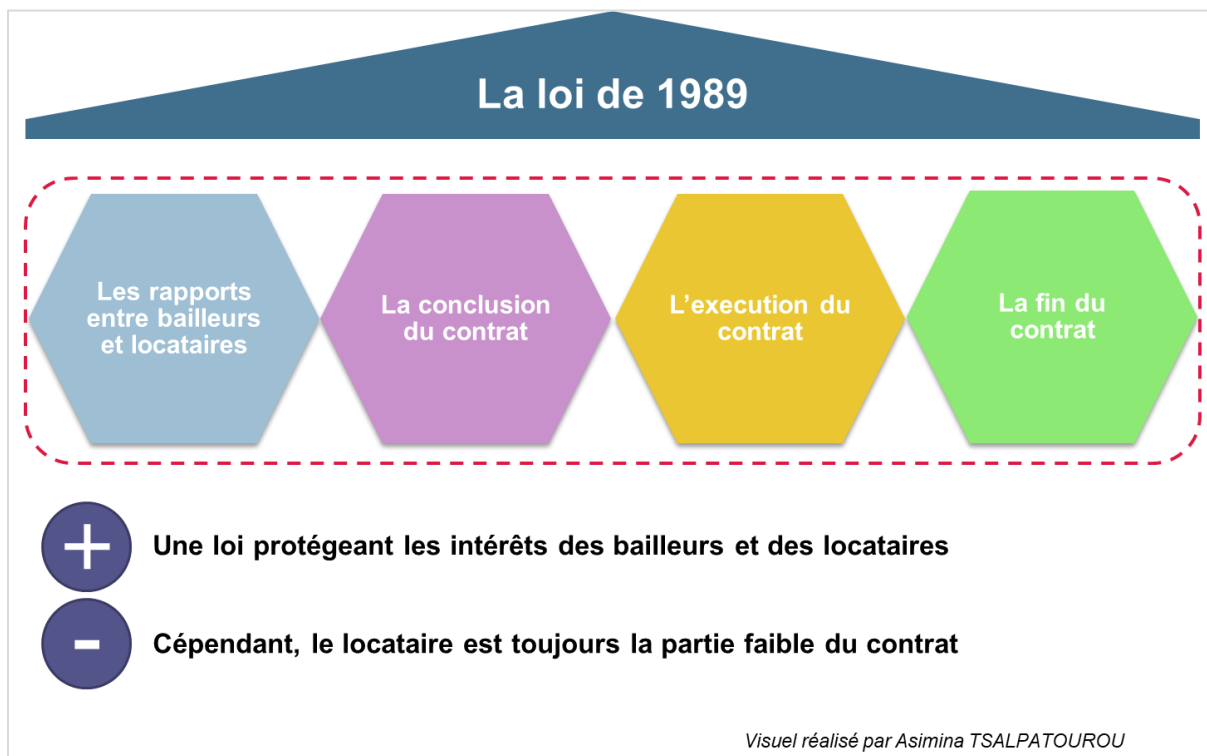
Annexe 1.9. La possible inconditionnalité du droit au logement



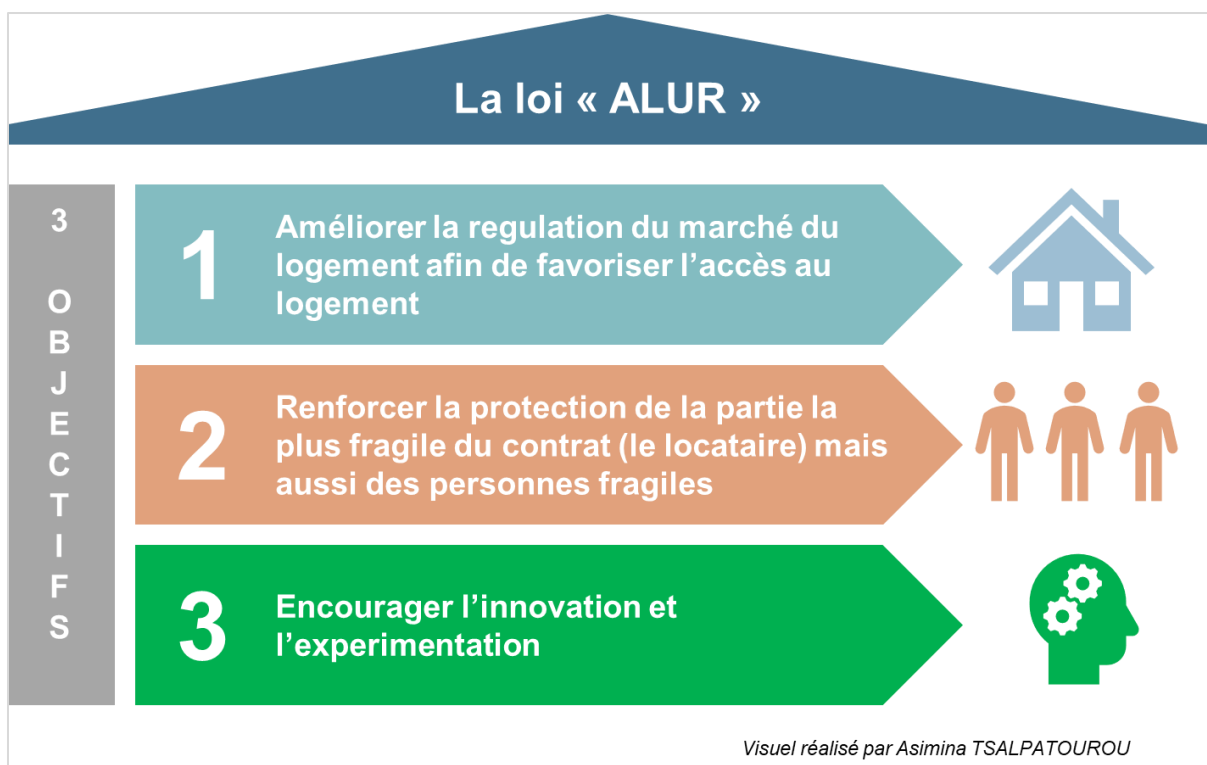
Annexe 1.10. L'évolution du cadre juridique portant sur les rapports locatifs



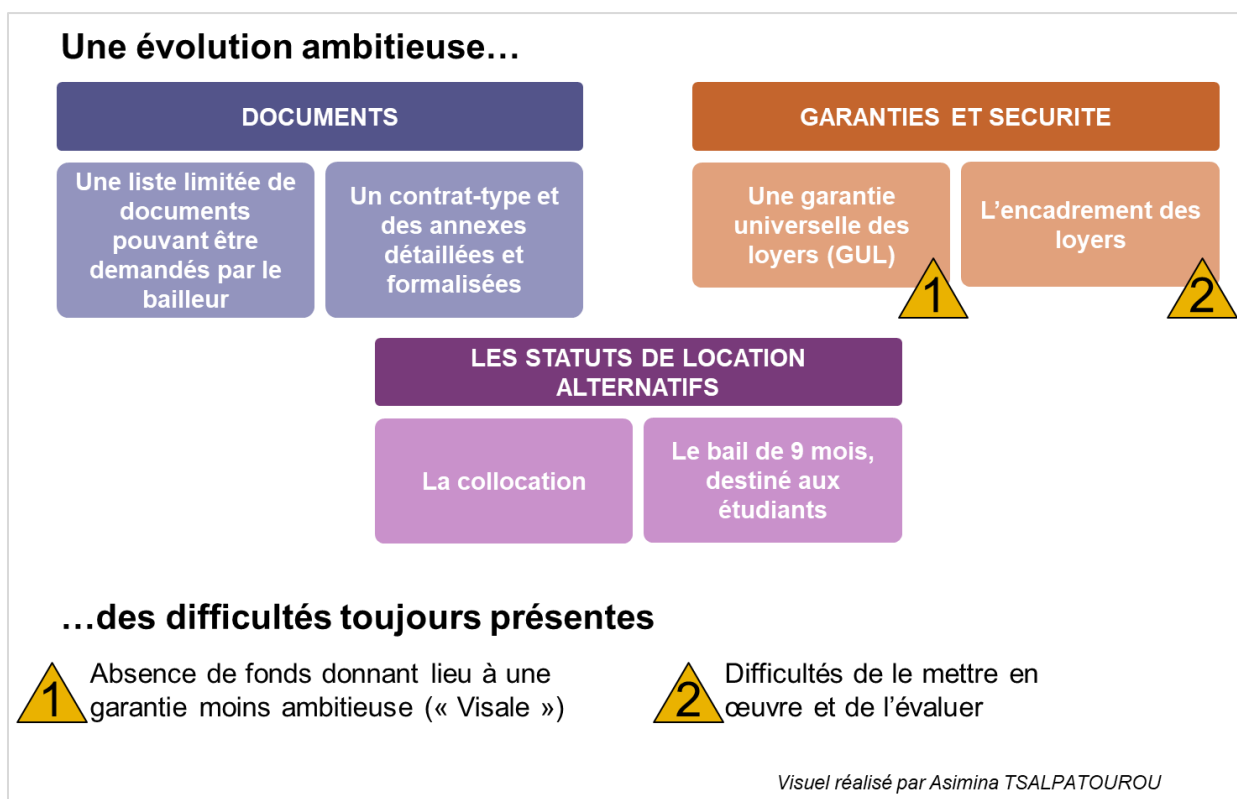
Annexe 1.11. L'encadrement des rapports locatifs selon la loi de 1989



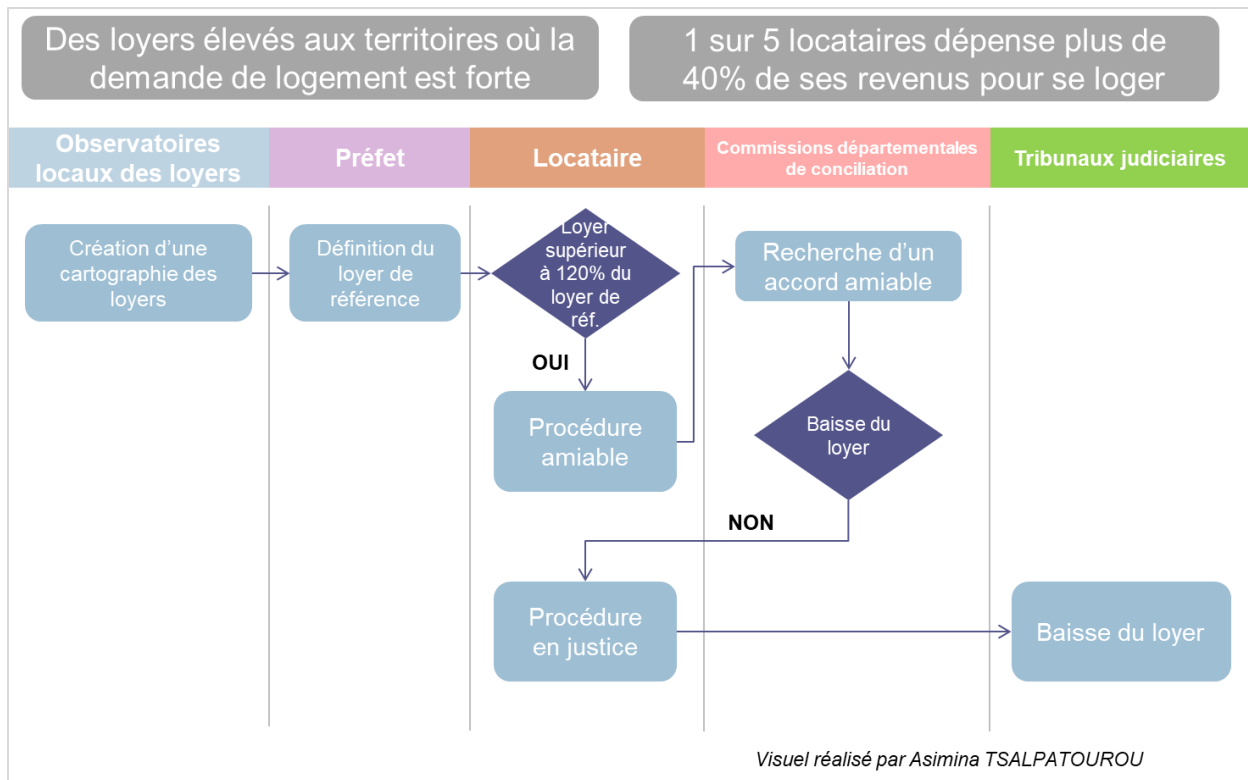
Annexe 1.12. Les objectifs de la rénovation des rapports locatifs par la loi « ALUR »



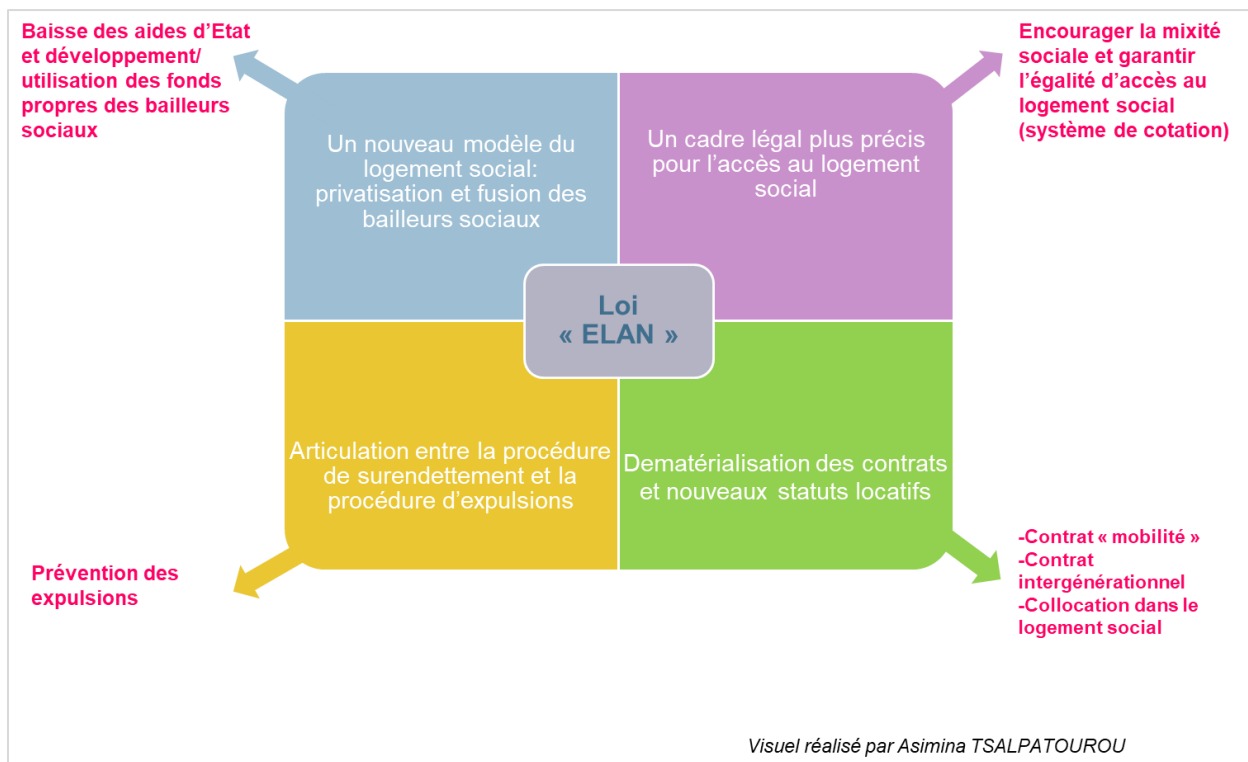
Annexe 1.13. La mise en oeuvre du droit au logement par la loi « ALUR »



Annexe 1.14. Le mécanisme d'encadrement des loyers

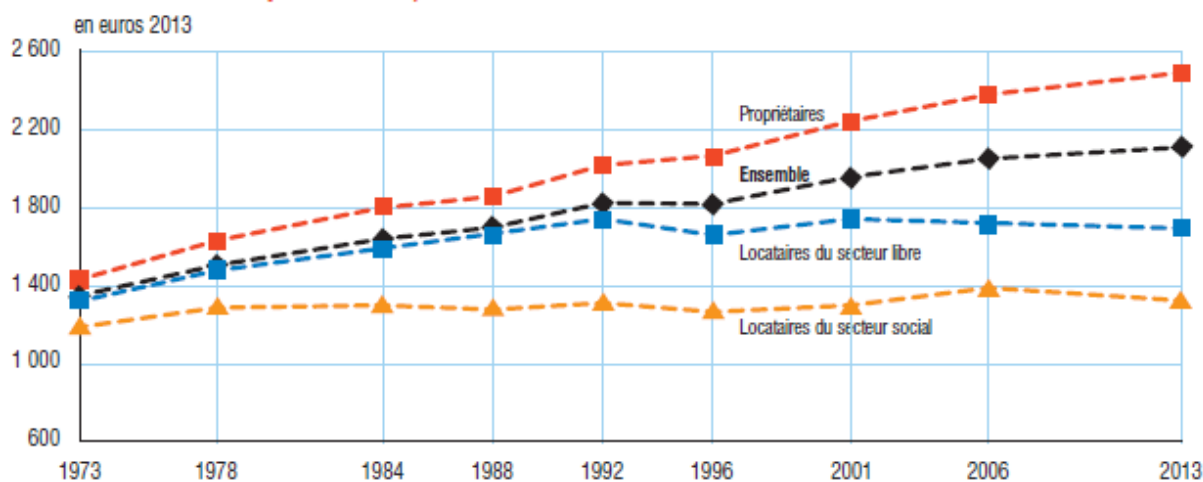


Annexe 1.15. Une réforme profonde du droit au logement par la loi « ELAN »



Annexe 2

1. Revenu mensuel par UC moyen entre 1973 et 2013



Champ : France métropolitaine, ménages locataires et propriétaires, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, hors ménages déclarant des revenus négatifs.

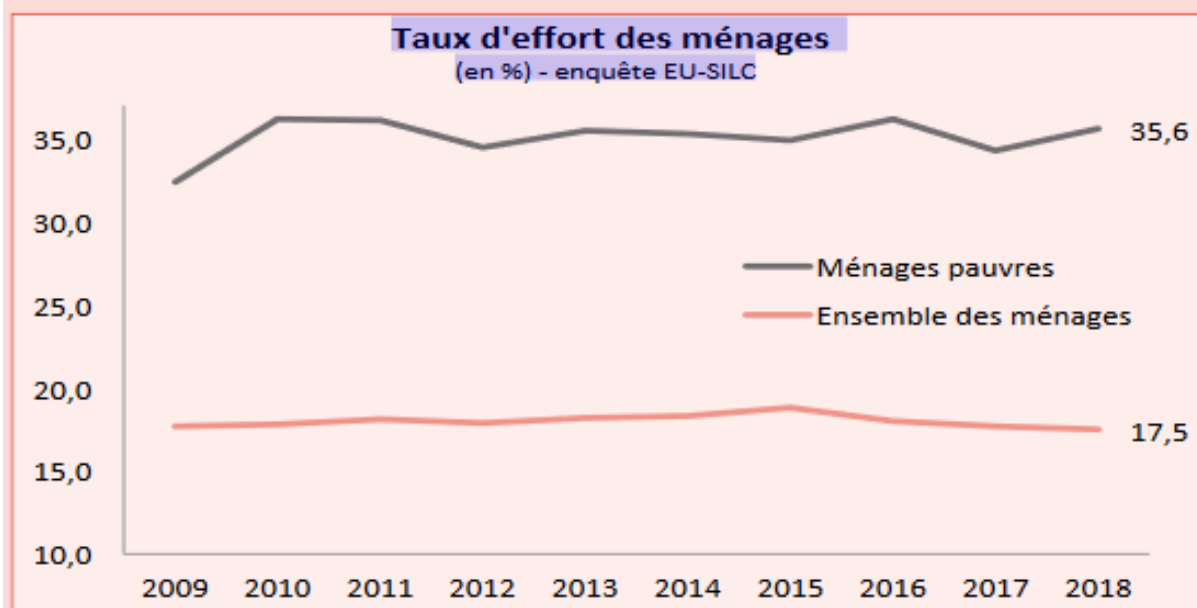
Source : Insee, enquêtes Logement.

Source : Donzeau N., Lardeux R., Être locataire, une situation plus durable dans le secteur social que dans le secteur libre, Insee Références 2017.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586018?sommaire=2586377>

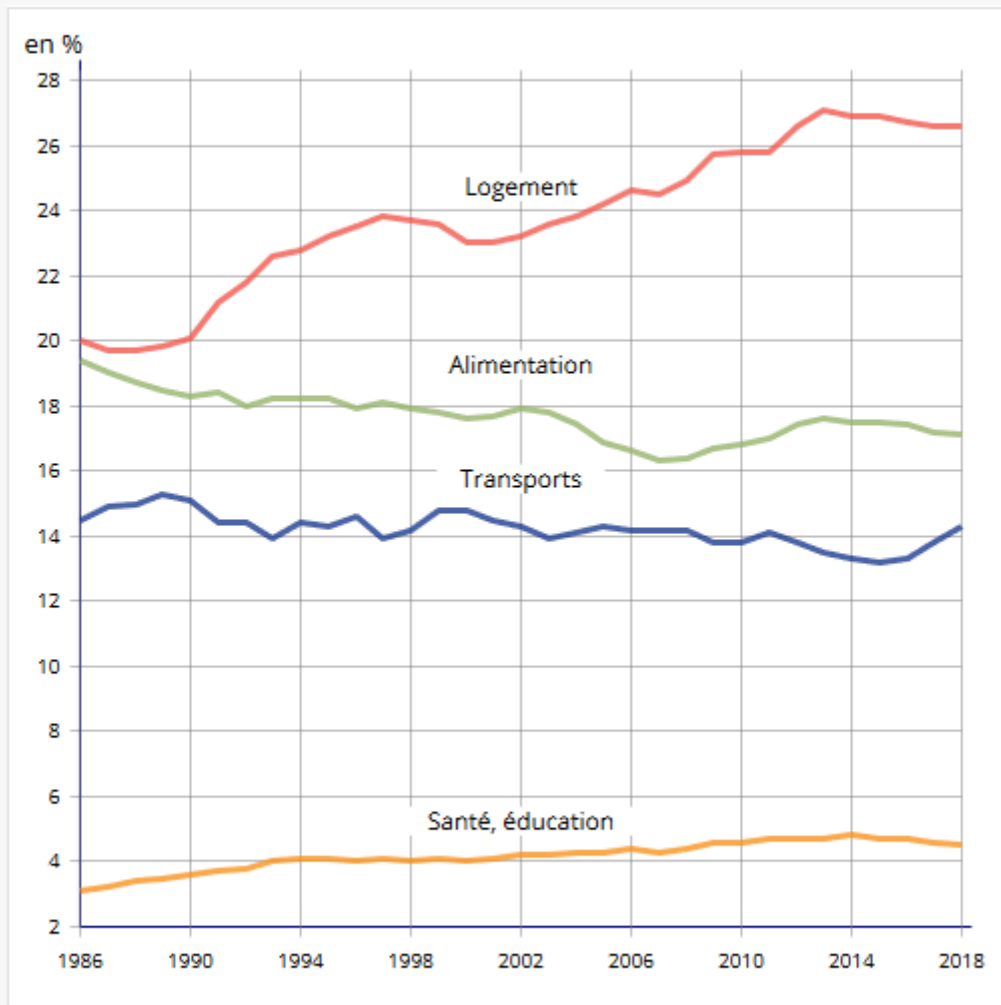
Annexe 3

Figure 4.1 : Part du coût du logement dans le revenu disponible par type de ménage et niveau de revenus



Source : https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/reml2020_rapport_complet_web.pdf

Figure 2 – Poids de la consommation finale en logement dans la dépense de consommation finale des ménages



Champ : France, hors logements en collectivité (maisons de retraite, foyers, etc.).

Sources : Insee, comptes nationaux ; SDES, compte du logement.

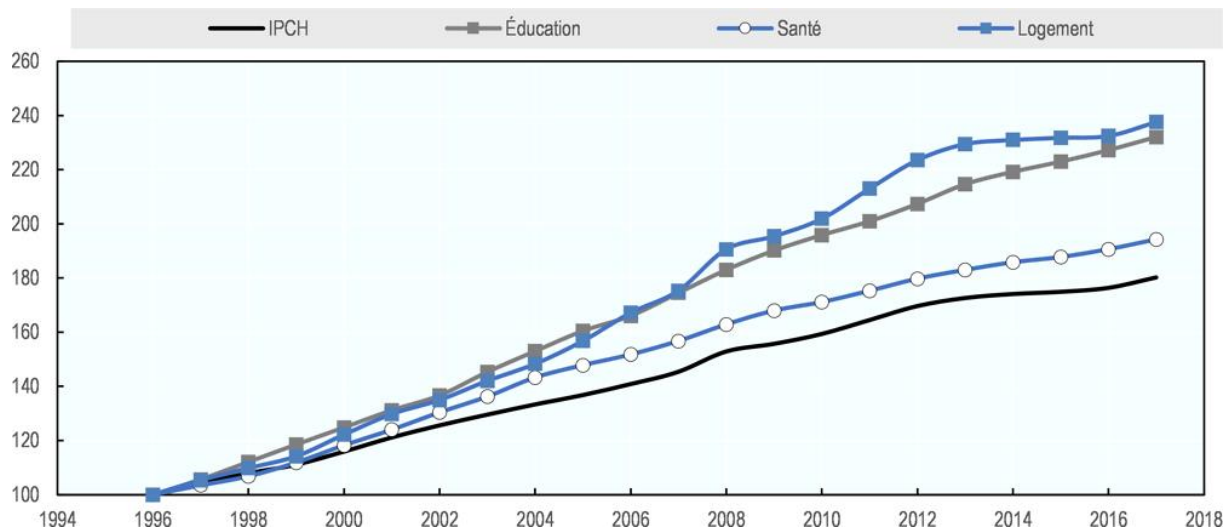
Source : Donzeau N., Lardeux R., Être locataire, une situation plus durable dans le secteur social que dans le secteur libre, Insee Références 2017.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586018?sommaire=2586377>

Annexe 4

Graphique 1.5. Les prix du logement, de l'éducation et de la santé ont augmenté plus rapidement que l'inflation globale

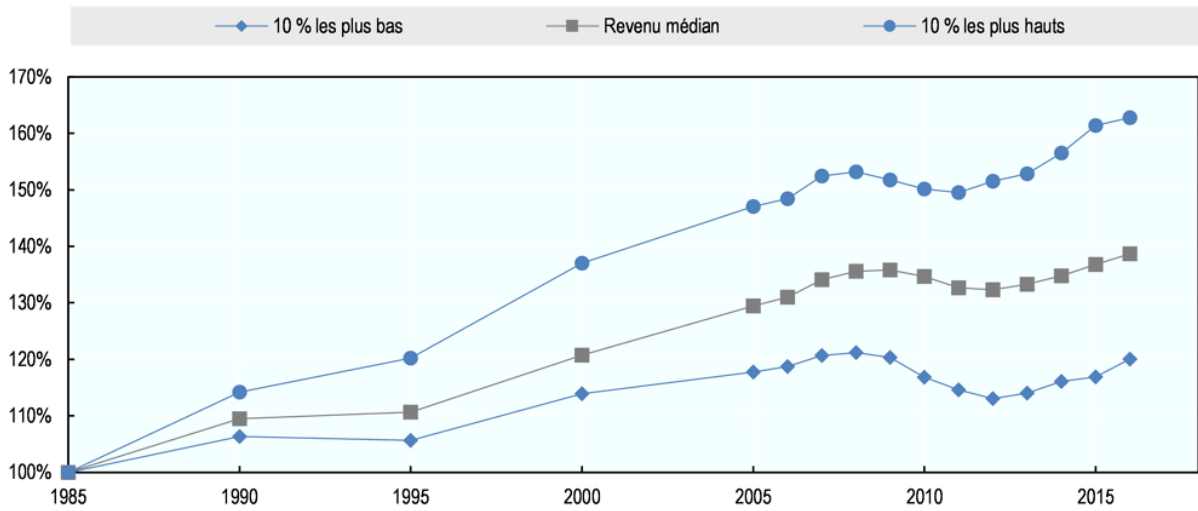
Évolution moyenne des prix nominaux, moyenne des pays de l'OCDE



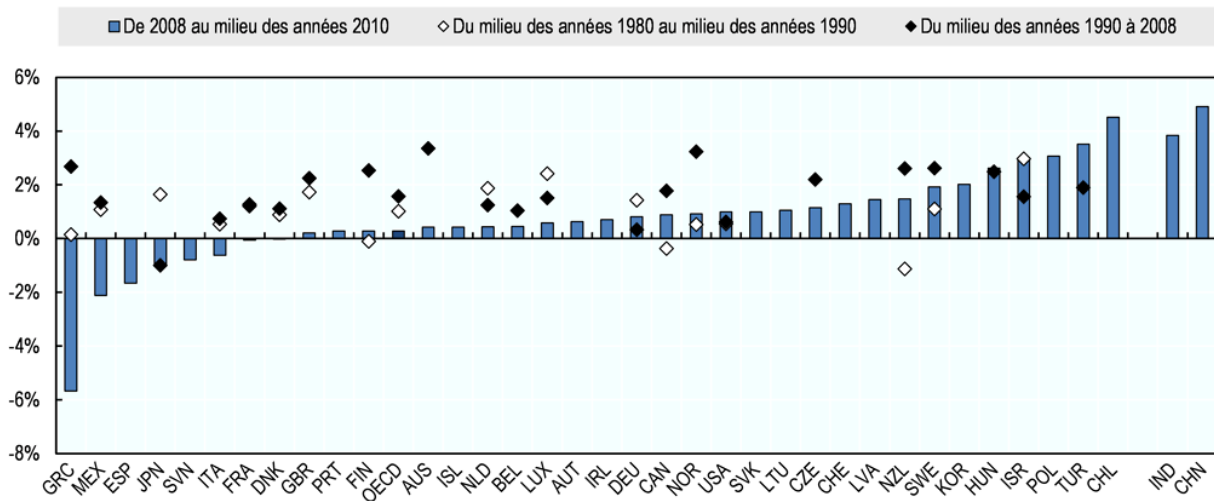
Source : OCDE, Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse, Éditions OCDE 2019, <https://doi.org/10.1787/2b47d7a4-fr>.

Graphique 2.3. Les revenus médians progressent plus lentement que les hauts revenus, 1985-2016

Partie A. Croissance du revenu disponible réel par position sur l'échelle des revenus, moyenne de 17 pays de l'OCDE, 1985-2015 (1985 = 100 %)



Partie B. Taux de croissance annuelle du revenu médian par pays et par décennie

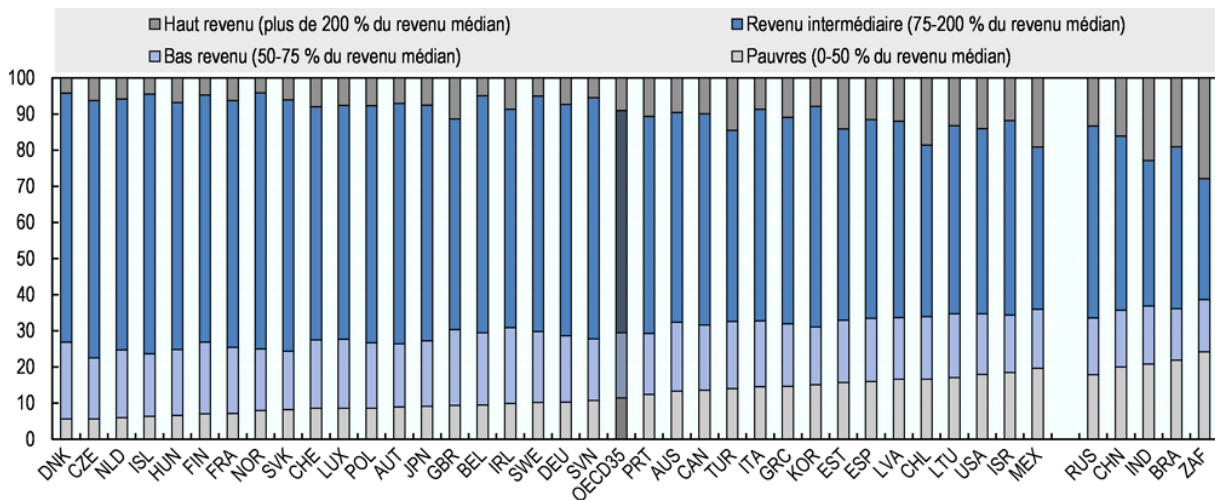


Source : OCDE, Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse, Éditions OCDE 2019, <https://doi.org/10.1787/2b47d7a4-fr>.

Annexe 5

Graphique 2.1. La classe moyenne constitue le plus gros de la population dans presque tous les pays de l'OCDE

Proportion de la population par tranche de revenu, 2016 ou dernière année disponible



Source : OCDE, Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse, Éditions OCDE 2019, <https://doi.org/10.1787/2b47d7a4-fr>.

Annexe 6

	ménages	personnes
4 millions de personnes mal logées		
Personnes privées de logement personnel		
dont personnes sans domicile ⁽¹⁾		143 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel ⁽²⁾	21 000	25 000
dont habitations de fortune ⁽³⁾		91 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers ⁽⁴⁾		643 000
	TOTAL	902 000
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles		
dont privation de confort ⁽⁵⁾	939 000	2 090 000
dont surpeuplement « accentué » ⁽⁶⁾	218 000	934 000
	TOTAL sans double compte	2 819 000
	ménages	personnes
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat ⁽⁷⁾		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités ⁽⁸⁾		24 000
	TOTAL des personnes mal logées (a) (sans double-compte)	3 953 000

Annexe 7

Figure 3 – Défauts de confort du parc de résidences principales

en %

	2006	2009	2012	2015	2016	2017
Logement sans confort sanitaire ¹	1,9	1,5	1,2	1,0	1,1	1,1
Pas d'eau chaude courante	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6
Ni baignoire ni douche	1,2	0,9	0,7	0,6	0,7	0,7
Pas de toilettes	1,3	1,0	0,7	0,6	0,7	0,8
Pas de chauffage central ou électrique	6,4	5,7	4,9	4,6	4,4	4,4
Fuites dans la toiture, murs/sols /fondations humides, moisissure dans les cadres de fenêtre ou le sol	11,7	12,2	12,1	11,7	12,6	10,5
Logement trop bruyant	20,2	19,1	17,3	17,1	17,8	16,8
Logement difficile ou trop coûteux à bien chauffer	27,9	25,0	24,3	21,6	22,3	20,8

1. Absence d'au moins un élément suivant : eau chaude, installation sanitaire, WC.

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, enquêtes Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV).

Source : Insee, *Difficultés de logement*, Insee Références 2017.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586028?sommaire=2586377>

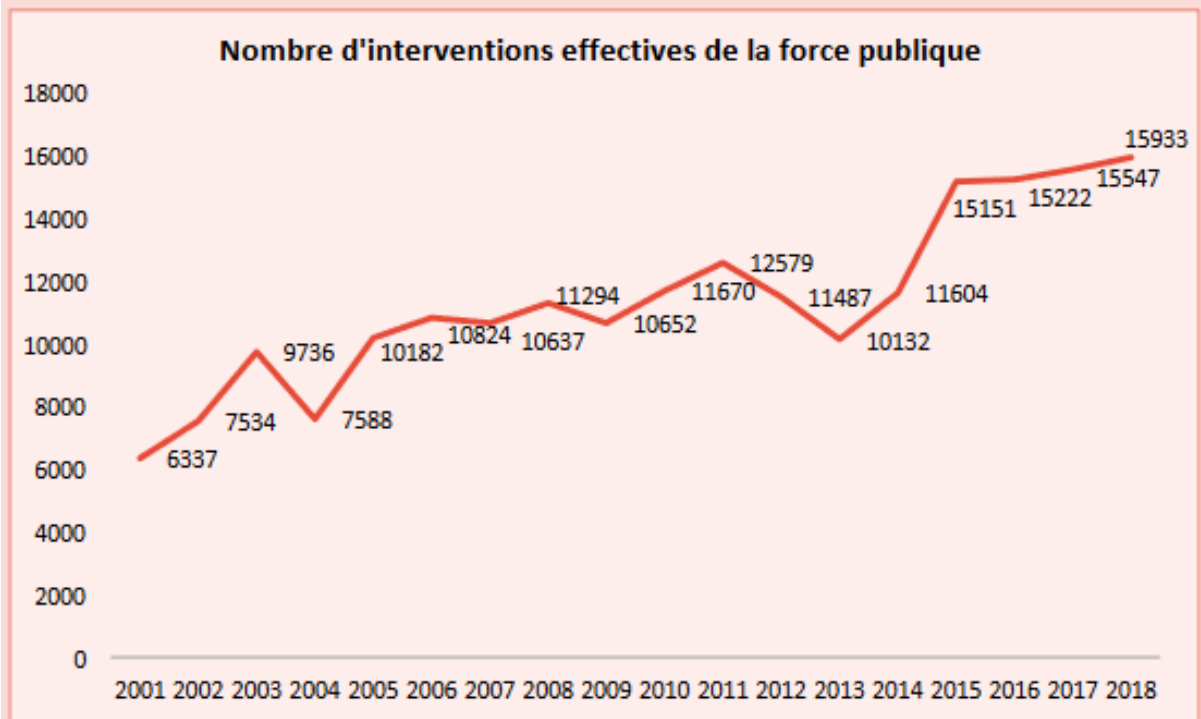
Procédures du Code de la santé publique									
	Nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
L.1331-26	Insalubrité remédiable et irremédiable	985	1 230	1 144	1 230	1 133	981	987	960
L.1331-26-1	Danger imminent	267	295	312	335	359	311	329	371
L.1331-22	Locaux impropres à l'habitation	454	543	514	663	622	507	408	461
L.1331-23	Locaux surpeuplés	12	26	36	35	49	60	48	34
L.1331-24	Locaux dangereux du fait de l'utilisation	19	16	30	21	42	37	49	41
L.1331-25	Périmètres insalubres	6	3	1	3	7	5	2	2
L.1331-4	Danger sanitaire ponctuel	376	413	600	555	672	903	935	993
L.1334-2	Saturnisme	NC	NC	NC	NC	NC	NC	913	NC
	Total	2 119	2 526	2 637	2 842	2 884	2 804	3 671	2 862
Procédures du Code de la construction et habitation									
	Nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
L. 511-1	Immeubles menaçant ruine							1 011	
L. 123 - 3	Sécurité des hôtels meublés							8	
L. 129 -1	Sécurité des équipements communs des immeubles collectifs							26	
	Total							1 045	

Source : enquête EHI.

Annexe 8

Tableau 4.14 : Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative											
	2001	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire *	125 706	140 587	155 874	155 004	155 277	159 953	173 703	167 213	160 847	158 743	154 583
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance *	107 639	128 782	145 384	145 828	146 224	150 847	166 146	159 812	152 037	151 289	146 870
Décisions de justice prononçant l'expulsion *	nd	nd	115 205	118 711	120 183	125 923	132 016	132 196	127 412	124 550	119 554
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance *	81 080	99 768	109 160	113 669	115 086	120 533	126 441	126 946	122 673	120 202	115 316
Nombre de commandements de quitter les lieux **	47 473	53 976	58 739	55 957	49 685	51 096	59 357	67 905	63 081	65 828	68 241
Nombre de demandes de concours de la force publique **	36 400	40 476	42 917	41 466	38 691	41 333	43 930	51 959	49 688	50 596	49 216
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique **	16 844	23 054	26 502	27 998	24 225	22 822	28 375	35 339	33 495	33 837	33 542
Nombre d'interventions effectives de la force publique **	6 337	10 182	11 670	12 759	11 487	10 132	11 604	15 151	15 222	15 547	15 993
* Source : ministère de la Justice.											
** Source : ministère de l'Intérieur.											

Figure 4.15 : Expulsions locatives avec concours de la force publique



Source : ministère de l'Intérieur.

Tableau 4.17 : Indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion (en M€)

Montant en M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	66,7	78,4	37,1	29,6	31,3	38,3	55,2	53,8	35,9	46,4	38,1	37,8	25,8	24,4	33*

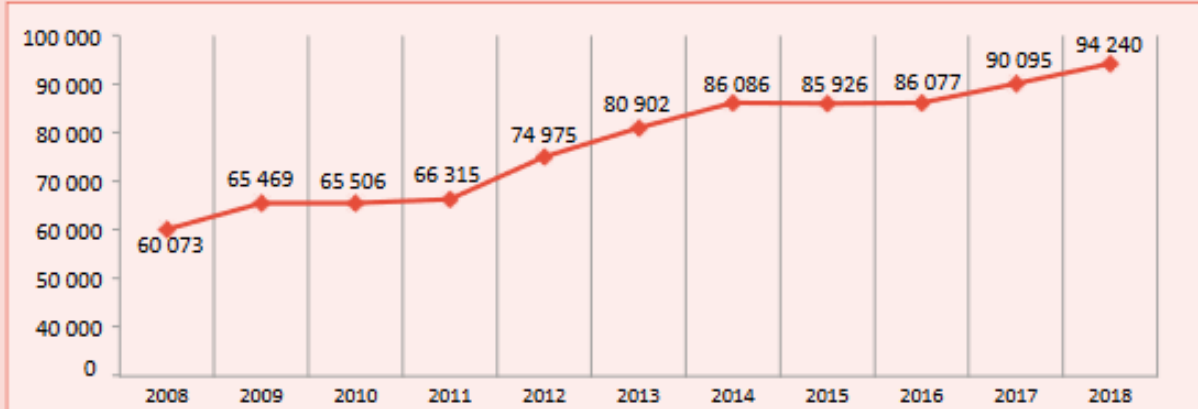
Source : RAP, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », action 06.

* Changement de source et de mode de calcul.

Source : https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/reml2020_rapport_complet_web.pdf

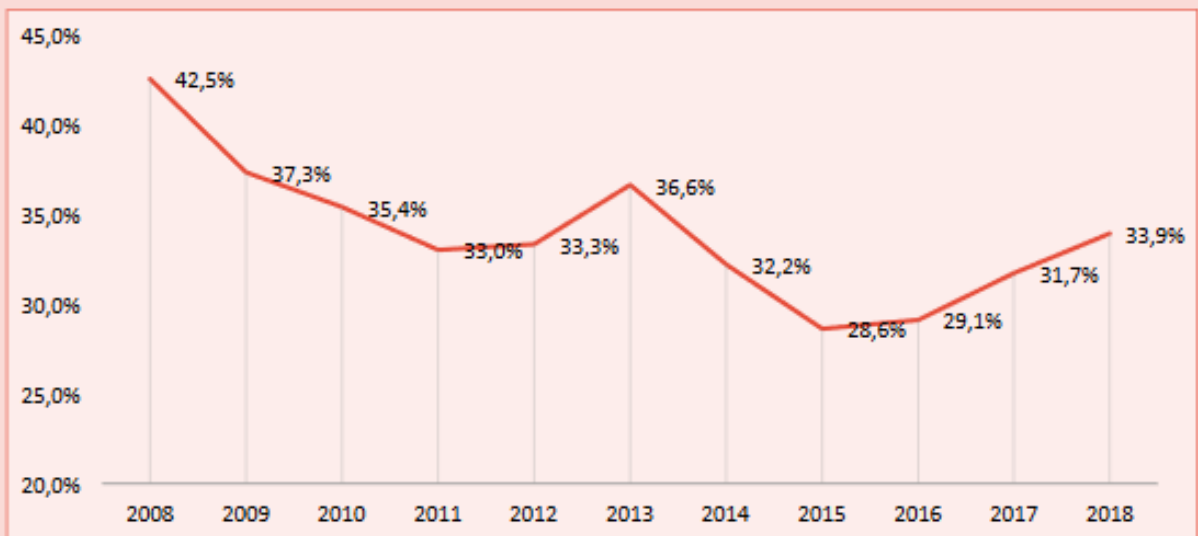
Annexe 9

Figure 2.19 : Nombre de recours Dalo Logement reçus (2008-2018)



Source : [InfoDaloO TS1](#) – Données du 20/02/2019 et statistiques manuelles des Bouches-du-Rhône pour 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012.

Figure 2.20 : Taux de décisions favorables des commissions de médiation



Source : Comité de suivi de la loi Dalo.

Tableau 2.21 : Suivi d'activité du Dalo de 2008 à 2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Recours déposés	59 609	61 755	61 319	60 831	71 860	80 900	86 148	86 054	86 263	90 223	94 240	839 202
Décisions prises	33 652	49 053	54 386	57 323	68 288	86 990	85 799	87 992	85 322	86 980	94 374	790 159
Décisions favorables	14 889	19 353	19 960	20 256	24 642	32 472	28 047	25 598	25 241	27 721	31 962	270 141
Taux de décisions favorables	44 %	39 %	37 %	35 %	36 %	37 %	33 %	29 %	30 %	32 %	34 %	34 %
Bénéficiaires logés suite à offre	3 203	8 880	10 700	10 987	13 014	17 174	19 543	20 407	20 863	20 702	20 589	166 062
Bénéficiaires restant à loger (selon l'année du recours Dalo des ménages)	1 010	2 714	3 538	3 143	3 586	4 633	4 230	4 440	5 613	9 039	20 961	63 007

Source : InfoDalo (données du 20 février 2019).

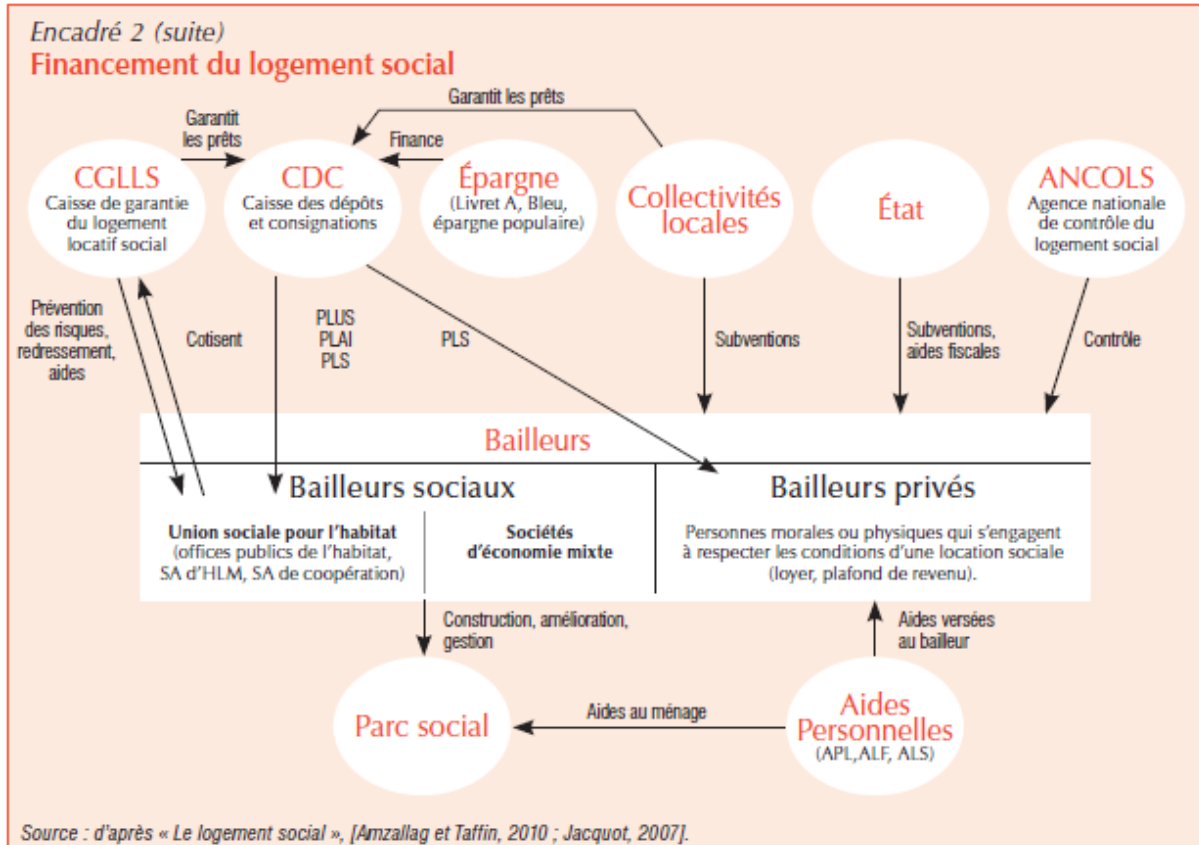
Tableau 2.22 : Nombre de contestations des décisions des COMED

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recours gracieux contre les décisions de Comed	3 271	4 148	5 584	7 347	8 738	8 441	nc	nc
Recours pour excès de pouvoir	2 542	2 826	2 560	3 048	3 620	3 369	3 029	2 952
Recours en injonction	5 625	5 732	7 372	9 873	7 808	6 735	6 621	7 285
Recours Indemnitaires	36	531	783	1 104	1 511	1 484	1 437	1 546

Source : Conseil d'État.

Source : https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/reml2020_rapport_complet_web.pdf

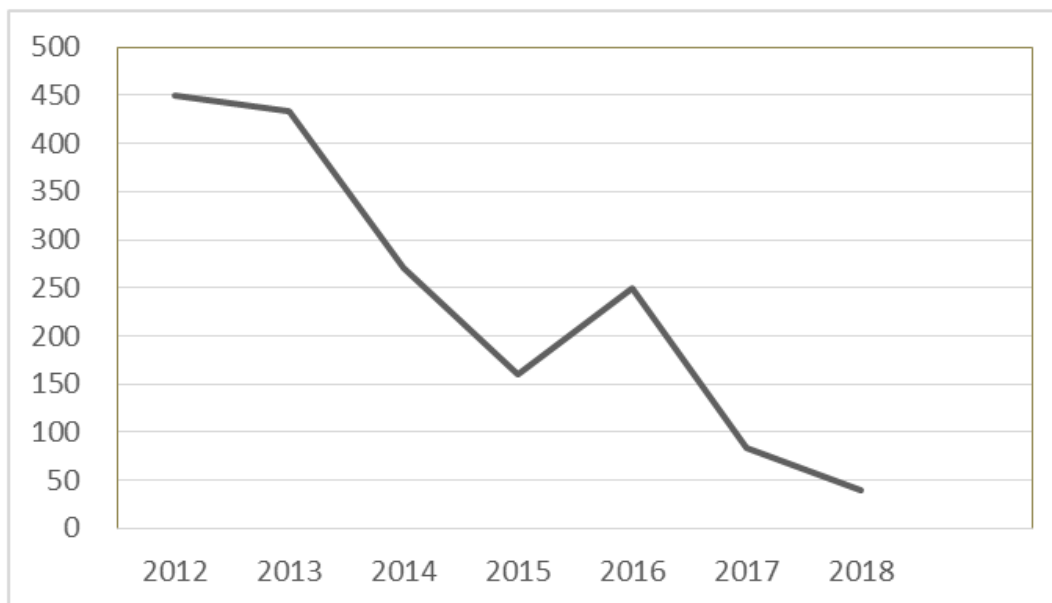
Annexe 10



Source : Donzeau N., Lardeux R., Être locataire, une situation plus durable dans le secteur social que dans le secteur libre, Insee Références, édition 2017.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586018?sommaire=2586377>

**Évolution des crédits budgétaires de l'État
consacrés aux aides à la pierre (en millions d'euros)**



Source : Rapport d'information de M. Philippe Dallier, n° 3 (2018-2019) intitulé « Aides à la pierre : du retrait de l'État à la décentralisation ? »

**Ressources du Fonds national des aides à la pierre
(en millions d'euros)**

	2017	2018	2019
Contribution de l'État	180,1	38,8	0
Contribution des bailleurs sociaux (fraction des cotisations versées à la CGLLS et produit de la taxe sur les produits de cessions de vente HLM)	270	375	375
Action Logement	-	50	50
Reliquat de prélèvements SRU	-	4,3	4-5
Majoration SRU	12	12	28,2
Crédits issus des Fonds d'aménagement urbains (les crédits non engagés ont été transférés au FNAP après la suppression des FAU)	-	6,6	-
Total	462,1	486,7	458,2
Total après annulation de crédits	366,1		

Source : Commission des affaires économiques d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Source : <https://www.senat.fr/rap/a18-148-6/a18-148-64.html>

Bibliographie

Ouvrages généraux

Alland D., Rials St., Dictionnaire de la culture juridique, PUF 2003.

Andriantsimbazovina J., Gaudin H., Marguénaud J.-P., Rials S., Sudre F., Dictionnaire des droits de l'homme, PUF 2008.

Ardant Ph., Mathieu B., Droit constitutionnel, L.G.D.J. 2014.

Bioy X., Droits fondamentaux et libertés publiques, Montchrestien, Lextenso 2014.

Bobbio N., Teoria generale del diritto, Turin, G. Giappichelli Editore 1993.

Bobbio N., Essais de théorie du droit, La pensée juridique, L.G.D.J. 1998.

Braibant G., Delvolvé P., Genevois B., Long M., Weil P., Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz 2019.

Champeil-Desplats V., Lochak D., À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme, Presses universitaires de Paris Ouest 2008.

Chapus R., Droit administratif général, tome 1, Montchrestien 2001.

Chrétien P., Dupuis G., Guédon M.-J., Droit administratif, Sirey 2010.

Cohendet M.-A., Droit constitutionnel, Montchrestien, Lextenso 2011.

Commaille J., l'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit, PUF 1994.

Cornu G., Vocabulaire juridique, PUF 2007.

Constintinesco V. et Pierré-Caps S., Droit constitutionnel, PUF 2013.

Domat J., Le droit public suite des lois civiles dans leur ordre naturel, Gallica bibliothèque numérique 1697, Tome IV.

Duguit L., Les Transformations du droit public, Armand Colin 1913.

Duguit L., Les transformations générales du droit privé depuis le code Napoléon, Librairie Felix Alcan 1920.

Esmein A., Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Sirey 1922.

Favoreu L., Gaïa P., Ghevoantian R., Mélin-Soucramanien F., Pena-Soler A., Pfersmann O., Pini J., Roux A., Scoffoni G., Tremeau J., Droit des libertés fondamentales, Dalloz 2012.

Favoreu L., Gaïa P., Ghevoantian R., Mestre J.-L., Pfersmann O., Roux A., Scoffoni G., Droit constitutionnel, Dalloz 2000.

Favoreu Louis, Philip L., Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz 2018.

Gicquel J., Gicquel J.-E., Droit constitutionnel et Institutions politiques, LGDJ 2014.

Hauriou M., Précis de droit administratif et de droit public général à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques, Librairie de la Société du Recueil général des lois et des arrêts Sirey 1905.

Hauriou M., Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif, Larose 1892.

Kelsen, Théorie pure du droit, Dalloz 1962.

Lequette Y., Simler P., Terré F., Droit civil, Les obligations, Dalloz 2018.

Levade A., Picod F., La Charte des droits fondamentaux, Bruylant 2005.

Littré E., Dictionnaire de la langue française, Hachette 1873.

Mathieu B., Verpeaux M., Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J. 2002.

Mathieu B., Verpeaux M., Droit constitutionnel, PUF 2004.

Mathieu B., La loi, Connaissance du droit, Dalloz 2004.

Meindl T., La notion de droit fondamental dans les jurisprudences et doctrines constitutionnelles françaises et allemandes, L.G.D.J. 2003.

Mélin-Soucramanien F., Pactet P., Droit constitutionnel, Sirey 2018.

Millard E., Théorie générale du droit, Dalloz, Connaissance du droit 2006.

Perelman Ch., Olbrechts-Tyteca L., Traité de l'argumentation, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles 1992.

Ponthoreau M.-C., Droit constitutionnel comparé, Economica 2010.

Renoux S. Thierry, Villiers (de) Michel, Code constitutionnel, Litec 2010.

Ripert G., Le régime démocratique et le droit civil moderne, Librairie générale de droit et de jurisprudence 1936.

Rivero J., Les libertés publiques, Les droits de l'homme, PUF, Thémis 1995.

Robert J. et Duffar J., Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien 1994.

Sudre F., Droit international et européen des droits de l'homme, PUF 2001.

Sudre F. et al, Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, PUF 2004.

Terré F., Introduction générale au droit, Dalloz 2003.

Vittori G., Tesoro de las tres lenguas, Genève, Ph. Albert et Pernet A. 1609.

Wachmann P., Les droits de l'homme, Dalloz, coll. Connaissance du droit 2008.

Wagner A., Sophie Cacciaguidi-Fahy S., in Legal Language and Search for Clarity, Bern, Peter Lang 2006.

Waline M., L'individualisme et le droit, Dalloz, coll. Bibliothèque Dalloz 2007.

WALINE J., Droit administratif, Dalloz 2018.

Ouvrages spécialisés

Adenet le Roi, Les enfances Ogier, A. Henry 1956.

Ambra (de) D., Benoît-Rohmer F., Grewe C., Procédure et effectivité des droits, Bruylant 2004.

Amzallag Michel, Taffin Claude, Le logement social, L.G.D.J. 2010.

Auby J.-B., L'influence du droit européen sur les catégories du droit public, Dalloz 2010.

Ballain R., Benguigui F., Loger les personnes défavorisées, La Documentation française 1995.

Ballain R., Maurel E., Le logement très social, Paris, éd. de L'aube 2002.

Ballain R., Benguigui F., Mettre en œuvre le droit au logement, La Documentation française 2004.

Ballain R., Glasman D., Raymond R., Entre protection et compassion, Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005), PUG 2005.

Benguigui F., La politique du logement à l'épreuve de la précarité, Ministère du Logement, Paris, Plan Construction et architecture 1997.

Benlolo Carabot M., Borgetto M., Fercot C., Magord C., Roman D., Rousseau D., Slama S. Tirard E., Les droits sociaux, entre droits de l'Homme et politiques sociales. Quels titulaires pour quels droits ?, L.G.D.J., Lextenso 2012.

Benoît G. et al., Le bail de résidence principale, La Charte 2006.

Bernard N., J'habite donc je suis. Pour un nouveau rapport au logement, coll. Quartier libre, éd. Labor 2005.

Bernard N., Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis. Un essai d'évaluation législative, Bruylant 2006.

Bernard N. et Lemaire L., Expulsion de logement, sans-abrisme et relogement, éditions Larcier 2010.

Bernard N., La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps à l'article 23 de la Constitution, Bruxelles, Larcier 2011.

Blasselle Richard, Traité de droit européen de la concurrence, Publisud 2000.

Barré-Pépin M., Coutant-Lapalus J., Logement et famille : des droits en question, Dalloz 2005.

Barré-Pépin M., La protection du logement en droit privé, Litec 2009.

Boiteau C., Lachame J.-F., Pauliat H., Droit des services publics, Armand Colin 2004.

Bonvallet C. et Brun J. (dir.), Ségaud M., Logement et habitat : l'état des savoirs, éditions De la Découverte 1998.

Borgetto M., Lafore R., Droit de l'aide et de l'action sociales, Montchrestien 2000.

Bossuet B., Supiot A., De l'éminente dignité des pauvres », Fayard/Mille et une nuits 2015.

Braibant G., La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Points, Seuil 2001.

Brouant J.-P., le DALO, Les cahiers du GRIHAUH 2011, Série Droit de l'habitat 21.

Brun J., Segaud M., Driant J.-C., Dictionnaire de l'habitat et du logement, Armand-Colin 2003.

Calvès G., La discrimination positive, PUF 2004.

Chérot Yean-Yves, Droit public économique, Economica 2007.

Collectif Bruylant, Le droit au logement : vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain, Bruylant 2008.

Collectif SSIG-FR, Les services sociaux d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ?, Bruylant 2006.

Dabin J., Le droit subjectif, Dalloz 1952.

Dony Marianne, Contrôle des aides d'Etat, Editions de l'université de Bruxelles 2007.

Driant J.-C., Politiques de l'habitat et crise du logement, Problèmes politiques et sociaux n°944 , La Documentation française 2008.

Driant J.-C. Les politiques du logement en France, La Documentation française 2010.

Driguez L., Droit social et droit de la concurrence, Bruylant 2006.

Dupuit J., Concurrence et service public, L'Harmattan 2003.

Edou E., Libres propos, in Loger les personnes défavorisées, La Documentation française 1995.

Gay L., Mazuyer E., Nazet-Allouche D., Les droits sociaux fondamentaux : entre droits nationaux et droit européen, Bruylant 2006.

Ghekiere L., Le développement du logement social dans l'Union européenne, Dexia 2007.

Graëffly R., Le logement social, Etude comparée de l'intervention publique en France et en Europe occidentale, LGDJ 2006.

Gurvitch G., La déclaration des droits sociaux, Dalloz 2009.

Houard N., Loger l'Europe, Le logement social dans tous ses états, La Documentation française 2011.

Herrera C.-M., Les droits sociaux, PUF 2009.

Iliopoulos-Strangas J., Roux Th., perspectives nationales et internationales des droits sociaux, Sakkoulas 2008.

Kamoun P., V'la cochon qui déménage, Faits et Gestes 2000.

Kamoun P., hygiène et morale, la naissance des habitations à bon marché, L'Union sociale pour l'habitat 2011.

Kenna P., Housing Law, Rights and Policy, Dublin: Clarus Press 2011.

Khan I., Pauvres en droits, Amnesty international 2009.

L'avenir du droit, Mélanges en hommage à François Terré, PUF 1999.

Lacharme B., Logement : une question de droits de l'homme, L'Harmattan 2011.

Lambert P., La mise en œuvre juridictionnelle des droits économiques, sociaux et culturels, in Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution, Bruylant 1995.

L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : mélanges en honneur de Pierre Pactet, Dalloz 2003.

Lefebvre B., Mouillart M. et Occhipinti S., Politique du logement, 50 ans pour un échec, L'Harmattan, collection Habitat et sociétés 2000.

Légé B., Le droit au logement en question, Syros alternatives 1991.

Lévy-Vroelant C., Tutin C., Le logement social en Europe au début du XXIe siècle : la révision générale, Presses universitaires de Rennes, 2010.

Lipsky M., Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, Russell Sage Foundation, 1980.

Lyon-Caen A., Lokiec P., Droits fondamentaux et droit social, Dalloz 2004.

Mathieu B., Verpeaux M., L'intérêt général, norme constitutionnelle, Dalloz 2007.

Mélanges à la mémoire du professeur Roger Saint-Alary-L'immeuble et le droit, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse 1 Capitole 2006.

Mélanges Bolze, Economica 1999.

Mélanges Eisenmann, Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Cujas 1975.

Merrien F.-X., Exclusion et sécurité sociale : les deux voies contradictoires de recomposition des États providence, in *Un siècle de protection sociale en Europe*, La Documentation Française 2001.

Paillet E., Richard P., Effectivité des droits et vulnérabilité de la personne, Bruylant 2014, p. 4.

Pichard M., Le droit à : étude de législation française, Paris, Economica, coll. Recherches juridiques 2006.

Quilichini P., Logement social et décentralisation, LGDJ 2001.

Puttemans A., Actualité du droit de la concurrence, Bruylant 2007.

Rosanvallon P., La nouvelle question sociale, Editions du Seuil 1995.

Rouquette R., Droit du logement social, Le Moniteur 1991.

Scanlon K., Whitehead C., Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes, LSE 2008.

Stoffaas Ch., L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général, ASPE Europe 1995.

Thibierge C., La force normative, naissance d'un concept, LGDJ 2009.

Topalov Ch., Histoire du logement, histoire d'une marchandise impossible, Administer 1989.

Valin S., Services publics : un défi pour l'Europe, Charles Léopold Mayer 2007.

Articles, contributions et notes de jurisprudence

Abel O., Habiter la cité, Autres Temps 1995, n°46, p. 41.

Akandji-Kombe F., L'application de la Charte sociale européenne : la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives, Dr. soc. 2000, n°9, p. 888.

Aubin E., L'expulsion constitutionnelle des Roms par l'EPCI propriétaire du terrain occupé, note ss., CC, 30 sept. 2011, n°2011-169-QPC, Dalloz, AJCT 2012, n°1, p. 51.

Balta L., Le TPI procède à une interprétation extensive des conditions Altmark à travers le prisme du principe de solidarité, www.ec.europa.eu.com, juin 2008.

Belorgey J.-M., Gervasoni S., Lambert C., Actualité du droit communautaire, AJDA 2005, n°20, p. 1108.

Berlaud, C., Droit au logement : inertie de l'État et possibilité d'action en responsabilité publique, note ss., CEDH, 25 juin 2019, n°31798/16, La Gazette du Palais 2019, n°30, p. 44.

Bernard N., Le droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ? RDP 2008, n°3, p. 852.

Bernard N., Le droit au logement dans la Charte sociale révisée : à propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux, RTDH 2009, n°80, p. 1061.

Bernard N., La lancinante question de l'expulsion des Roms (et autres considérations), RTDH 2013, n°96, p. 909-943.

Bernard N., Derdek N., Le DALO, un droit au logement vraiment «opposable»? , RTDH 2016, n°107, p. 713.

Blandin A., Le contentieux indemnitaire relatif au DALO continue à décevoir, AJDA 2017, n°16, p. 954.

Brondel S., La Cour de comptes indique le chemin pour loger les personnes sans domicile, AJDA 2007, n°11, p. 559.

Brouant J.-P., Un droit au logement... variablement opposable, AJDA 2008, n°10, p. 506.

Brouant J.-P., Foulquier N., La mobilisation du foncier public en faveur du logement, AJDA 2013, n°11, 616.

Boyer-Capelle C., La construction jurisprudentielle du droit au logement par le Comité européen des droits sociaux, RDSS 2015, n°2, p. 250.

Boskovic O., Corneloup S., Jault-Seseke S., Joubert N., Parrot K., Droit des étrangers et de la nationalité, Chronique : déc. 2011 - déc. 2012, D. 2013, n°5, p. 324.

Bourdillat J.-J., La résiliation du bail à usage d'habitation à l'épreuve de la loi n° 98-657 du 29 juill. 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, D. 1999, n°33, p. 375.

Calley G., Retour sur la décision de la Commission européenne du 10 mai 2007, Les Petites Affiches 2007, n°216, p. 4.

Calvès G., Roman D., La discrimination à raison de la précarité sociale : progrès ou confusion ?, RDT 2016, n°9, p. 526.

Chaltiel F., Les apports du traité de Lisbonne au service public, AJDA 2008, n°29, n°109, p. 1575.

Champeil-Desplats V., Services d'intérêt économique général, valeurs communes, cohésion sociale et territoriale, AJDA 1999, n°12, p. 959.

Champeil-Desplats V., « Des « libertés publiques » aux « droits fondamentaux » : effets et enjeux d'un changement de dénomination », Jus Politicum 2010, n°5.

Chevalier E., Le droit au logement et la Cour de justice de l'Union européenne : une construction prétorienne en clair-obscur, RDSS 2015, n°2, p.211.

Clavagnier B., Services sociaux d'aide au logement social : dérogation à la libre concurrence, note ss., CE, 26 mars 2018, n°406848, Juris associations 2018, n°578, p. 3.

Cohet-Cordey F., Le droit au logement et le droit de propriété sont-ils inconciliables ?, AJDI 1998, n°7-8, p. 598.

Corail J.-L., L'approche fonctionnelle du service public, sa réalité et ses limites, AJDA, n°spécial, 20 juin 1997, p.21.

Coutant-Lapalus C., Vers une effectivité du droit au logement opposable, Loyers et copropriété, 2007, n°, p. 6.

Denizot A., À chacun son bail, à chacun son droit, Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, RTD Civ. 2019, n°1, p.187.

Deschamps E., Le droit au logement n'est pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, note ss., CE, 2 mai 2002, n° 245697 AJDA 2002, n°11, p. 818.

Deygas S., Droit au logement opposable : la procédure contentieuse au secours des mal logés, Procédures 2009, n°3, p. 3.

Dreveau C., Effacement de la dette locative et résiliation du bail, note ss., Cass., Civ, 10 janv. 2019, n°17-21.774, Dalloz Actualité, 6 fév. 2019.

Driant J.-C., Les mutations en sourdine du financement du logement social, Regards croisés sur l'économie 2011/1, n°9, p. 187-197.

Driant J.-C., Enjeux et débats des politiques du logement en France, Revue d'économie financière 2014/3, n°115, p. 189-208.

Driant J.-C. et Li M., The Ongoing Transformation of Social Housing Finance in France :Towards a Self-financing System? , International Journal of Housing Policy 2012, vol. 12, n°1, p. 89-101.

Driguez L., Rodrigues S., Services sociaux d'intérêt général et droit communautaire, Entre spécificité et banalisation, AJDA 2008, n°4, p. 191.

Dubout E., Principes, droits et devoirs dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, À propos de l'arrêt Association de médiation sociale, note ss., CJUE, 15 janv. 2014, n°C-176/12), RTD Eur. 2014, n°2, p. 409.

Dujols D., La délégation des aides à la pierre, premier bilan et perspectives, AJDA 2008, n°10, p. 511.

Dumont L., « La genèse chrétienne de l'individualisme moderne » Une vue modifiée de nos origines, Le Débat 1981/8, n°15, p. 124.

Dupéré O., Dignité de la personne humaine et logement décent, www.droitconstitutionnel.org.

Estas C., Logement social et services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne, AJDA 2014, n°6, p. 327.

Favoreu L., Roux A., La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?, Cahiers du Conseil constitutionnel 2002, n°12.

Firmin A., Slama S., Les frontières incertaines du droit au logement et à l'hébergement des étrangers, AJDI 2010, n°9, p. 610.

Fierens J., La violation des droits civils et politiques comme conséquence de la violation des droits économiques, sociaux et culturels, RBDI 1999, n°1, p. 46.

Foulquier N., Le contentieux indemnitaire, instrument de régulation ?, AJDI 2011, n°12, p. 851.

Fuchs-Cessot A., « Vente de logements sociaux : à quand la fin de la cacophonie ? RDI 2019, n° 10, p.489.

Fuchs-Cessot A., La loi Élan et le logement social : une vision financière à court terme, CUA, Le Moniteur, juin 2019.

Gallié M., Leblanc J., Hébert-Dolbec M.-L., Abraham C., Les délais judiciaires comme modalité d'organisation d'une justice de classe : la hiérarchisation des causes à la Régie du logement, Nouveaux Cahiers du socialisme, Numéro 16, automne 2016.

Gay L., Propriété et logement, Réflexions à partir de la mise en œuvre du référé-liberté, RFDC 2003/3, n°55, p. 527-546.

Gay L., La notion de " droits-créances " à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité, Cahiers du Conseil constitutionnel 2004, n°16.

Gay L., La possibilité de disposer d'un logement. Entre normes constitutionnelles et normes européennes, RDSS, 2006, n°3, p. 395.

Gerbeau D., Contre toute attente, le Dalo tarde à se faire connaître, La gazette des communes, 9 juin 2008, p. 10-11.

Ghekiere L., Vers une définition européenne du logement social, La lettre mensuelle, L'observatoire européen du logement social 1998, n° 55, p. 2.

Ginot L., Peyr C., Habitat dégradé et santé perçue : une étude à partir des demandes de logement social, Santé Publique 2010, vol. 22, n°5, p. 493-503.

Goujard A., The externalities from social housing. Evidence from housing prices, Job Market Paper janv. 2011.

Guiselin E.-P., Droit au logement et libertés locales, Les Petites Affiches 2003, n°51, p. 3-12.

Houard N., La genèse du droit au logement opposable, Politiques sociales et familiales 2012, n° 107, p. 41-52.

Iorio C., Loi « Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » : quelques éléments de réflexion sur certaines dispositions en faveur du logement et de l'habitat indigne, JCPA 2009, n°17, p. 50.

Jégouzo Y., La loi Solidarité et renouvellement urbains, présentation générale, AJDA 2001, n°1, p. 9.

Jégouzo Y., Un droit au logement « opposable », AJDA 2007, n°2, p. 57.

Jégouzo Y., Le logement social entre solidarité, décentralisation, service public et concurrence, AJDA 2008, n°10, p. 500.

Jégouzo Y., La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'Etat, AJDA 2009, n°24, p. 1282.

Jégouzo Y., La loi ALUR du 24 mars 2014 : vue panoramique et tableau impressionniste, AJDA 2014, n°19, p. 1071.

Jenkinson M., « Consécration de l'hébergement d'urgence et des personnes sans-abri en situation de détresse comme liberté fondamentale dans le cadre du référé-liberté », Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 15 janv. 2012.

Joiron B., La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle, AJDA 1995, n°6, p. 455.

Joubert S., Le droit au logement versus loi DALO : enseignements contentieux pour la justiciabilité des droits sociaux, RDSS 2010, n°5, p. 823.

Kerléo J.-F., Les laboratoires d'innovation territoriale, AJDA 2019, n°29, p. 1683.

L'Union sociale pour l'Habitat, Refuser et ajourner une demande de logement, les collections d'Actualités Habitat 2009, Cahier n°129.

Labayle H., Sudre F., Droit administratif et Convention européenne des droits de l'homme, RFDA 2000, n°5, p. 1051.

Laé J.-F., Du côté droit du louage des choses, les statuts d'occupation du logement : entre jurisprudences et configurations historiques, GERS-IRESCO, collection « Recherches » du PUCA 2002, n°37.

Lafore R., Du « droit du logement » au « droit au logement » : La recomposition de l'action publique, RDSS 2006, n°3, p. 407.

Lafore R., L'accès à un logement, RDSS 1999, n°2, p. 283-304.

Laurent J., Propriété versus droit au respect du domicile de l'occupant illégal à l'heure du contrôle de proportionnalité, JCP G Semaine Juridique 2018, n°28, p. 1356-1359.

Lees J., Quand la vulnérabilité autorise l'exploitation : l'arnaque, une pratique ordinaire en copropriétés dégradées, métropolitiques.eu, 24 févr. 2016.

Mathieu B., La dignité de la personne humaine : quel droit ? quel titulaire, D. 1996, n°33, p. 282.

Mathieu B., Fraternité : une onction constitutionnelle porteuse de mutations, Dalloz, Constitutions 2018, n°3, p. 389.

Monéger J., les moulins de Don Quichotte : ou l'effectivité du droit au logement, loyers et copropriétés 2007, n°2, p.3.

Monéger J., Regards sur le projet de loi relatif au droit au logement opposable au logement, JCP G 2007, n°4, p. 3.

Montalivet (de) P., Les objectifs de valeur constitutionnelle, Cahiers du Conseil constitutionnel 2006, n°20.

Montecler (de) M.-C., Adoption définitive du projet de loi droit au logement opposable, AJDA 2007, n°9, p. 452.

Montecler M.-C., L'Etat sera le garant du droit au logement opposable, AJDA 2007, n°1, p. 12.

Montecler (de) M.-C., La marge de manœuvre du juge dans la fixation de l'astreinte DALO, AJDA 2010, n°24, p. 1343.

Nguyên-Duy P., Premières applications de la loi Dalo, Dalloz Actualité, 4 févr. 2009.

Nicinski S., Les services sociaux devant le Conseil d'Etat : la construction d'une exception française, AJDA 2008, n°4, p. 185.

Nguyer-Duy P., Droit au logement opposable, acte II. Application du recours juridictionnel institué par la loi DALO : modalités, limites... et avancées, AJDA 2009, n°11, p. 514.

Pascal F., Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ?, Notes d'Iéna 2008, n°296. Oriol C., Droit au logement opposable et concours de la force publique pour exécuter une décision d'expulsion, AJDA 2018, n°12, p. 695.

Pastor J.-M., Deux décrets pour la mise en œuvre du droit au logement opposable, AJDA 2007, n°42, p.2284.

Pastor J.-M., Le Président de la République présente son plan logement et veut simplifier le code de l'urbanisme, AJDA 2007, n°43, p. 2341.

Pastor J.-M., Pour un nouvel élan de la décentralisation, Territoires unis - Les propositions au Grand débat national, Dalloz Actualité, 14 mars 2019.

Pauliat H., L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ?, D. 1995, chron. 283.

Perelman Ch., L'interprétation juridique, APD 1972, n°17, p. 37.

Perroud Th., Une cassation participative est-elle possible ?, Cass., ass. plén., 4 oct. 2019, n°10-19.053, Dalloz Actualité, 6 janv. 2020.

Piastra Raphaël, Observations sur le droit au logement opposable, Le Dalloz 2007, n°12, p. 809.

Picard E., L'émergence des droits fondamentaux en France, AJDA 1998, n°HS, p. 6-42.

Prétot X., Libre administration des collectivités territoriales et politique d'aide sociale, RDSS 1990, n°4, p. 711.

Prétot X., Les bases constitutionnelles du droit social, Droit Social 1991, n°3, p. 187.

Putman E., Prieto C., Typologie matérielle et formelle des formulations d'objectifs dans les textes législatifs, RRJ 1989, n°4, p. 893.

Quilichini P., Le droit au logement opposable, AJDI 2007, n°1, p. 364.

Richard D., La loi du 6 juill. 1989 : retour critique sur un texte de plus en plus complexe, RDI 2019, n°10, 496.

Rigaux F., Droit international et droits de l'homme, J.T. 1988, n°20, p. 700.

Ripert G., Les forces créatrices du droit, RIDC 1955, n°7-4, p. 877-878.

Rivero J., Déclarations parallèles et nouveaux droits de l'homme, RTDH, 1990, n°4, p. 323.

Roblot-Troizier A., Chronique de jurisprudence - Droit administratif et droit constitutionnel, Guillaume Tusseau, RFDA 2017, n°1, p. 182.

Rochfeld J., Logement décent-Caractéristiques, RTD civ. 2002, n°3, p. 571

Rodrigues S., Associations et droit communautaire : entre marché et services d'intérêt général, Juris-associations 2008, n°384, p. 45-47.

Roman D., Le juge et les droit sociaux : vers un renforcement de la justiciabilité des droits sociaux ?, RDSS 2010, n°5, p. 793-799.

Roman D., Les enjeux juridiques du non-recours aux droits, RDSS 2012, n°4, p. 603.

Roman D., La discrimination fondée sur la condition sociale, une catégorie manquante du droit français, D. 2013, n°28, p. 1911.

Roman D., L'usager vulnérable, RFDA 2013, n°3, p. 486.

Roman D., Vulnérabilité et droits fondamentaux. Rapport de synthèse, RDLF 2019.

Rouquet Y., Quand l'encadrement préfectoral des loyers parisiens se conjugue au présent et au passé..., Dalloz Actualité, 13 juin 2019.

Rousseau D., La loi ? Un instrument de communication, Le Monde 03 fév. 2005, p. 17.

Roussel F., Le Conseil d'Etat et le contentieux DALO : un an de jurisprudence, AJDA 2018, n°12, p. 665.

Savatier R., L'inflation législative et l'indigestion du corps social, Il Foro Italiano ARL1977, n°100, p. 173.

Sales, E., La dualité du droit au logement opposable, RFDA 2009, n°79, p. 601-620.

Saint-James V., Faut-il désespérer du droit au logement ?, JCP A 2008, n°1, p. 31.

Sauvy A., Logement et population, Population 1946, n°3, p. 441-452.

Schoettl J.-E., Conciliation du droit de propriété et du droit au logement, AJDA 1998, n°9, p. 705

Schütz R.-N., Les droits fondamentaux du locataire d'immeuble à usage d'habitation, Dr. et proc. 2008, p. 7.

Schutter (de) O. et N. Boccadoro, Le droit au logement dans l'Union européenne, working paper de la Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme (CRIDHO) de l'Université catholique de Louvain, série n°2/2005, p. 51 et s.

Sermet L., Faut-il désormais parler de DALIO, droit au logement inopposable ?, AJDA 2008, n°26, p. 1401.

Seube J.-B., La loi du 6 juill. 1989 et le droit commun, AJDI 2019, n°11, p. 756.

Slama S., Expropriation, obligation de relogement et aide au séjour irrégulière, AJDI 2011, n°7, p. 509-512.

Slama S., Délit de solidarité : actualité d'un délit d'une autre époque, Hebdo édition publique 2017, n°456.

Slama S., "Délit de solidarité" : le Conseil constitutionnel étend l'immunité de l'article L. 622-24 du CESEDA au nom du principe de fraternité, note ss., CC, 6 juill. 2018, n° 2018-717/718 QPC, Revue Lexbase de Droit Public 2018, La lettre juridique n°754.

Soler-Couteaux P., Le droit de l'urbanisme après la loi SRU : ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre, RDI 2001, n°4, p. 285.

Tiberghien F., Voter des lois à un rythme accéléré relève d'un geste désespérant si l'offre ne suit pas, AJDA 2009, p. 1299.

Truchet D., Renoncer à l'expression « service public », AJDA 2018, n°11, p. 553.

Truchet D., La dignité et les autres domaines du droit, RFDA 2015, n°6, p. 1094.

Vedel G., Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales, Pouvoirs locaux, n°7/1990, p. 85-89 et n°8/1991, p. 16-18.

Verpeaux M., Le Conseil constitutionnel, 49 ans après..., Les Petites Affiches 2008, n°138, p. 62.

Verpeaux M., La question préjudicielle de constitutionnalité et le projet de loi organique, AJDA 2009, n°27, p. 1474.

Weill P.-E., Quand les associations font office de street-level bureaucracy. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable, Sociologie du travail 2014, n°56, p. 298–319.

Wertenschlag B., Droit au logement opposable : impact de la séparation des demandeurs, AJDI 2018, n°11, p. 796.

Wertenschlag B., DALO : droit à information et à indemnisation, AJDI 2020, n°2, p. 223.

Wolmark Cyril, L'opposabilité du droit au logement, D. 2008, n°2, p.104.

Zalewski V., Un droit au logement opposable ou un droit au logement effectif ?, Revue Lamy Droit immobilier 2007, n°144, p. 1.

Zitouni F., Le Conseil constitutionnel et le logement des plus démunis, Les Petites Affiches 1996, n°6, p. 14.

Zitouni F., Droit au logement opposable : entre gestion de crise et régulation des rapports de solidarité, JCP A 2009, n°17, p. 2095.

Zitouni F., DALO : le Conseil d'Etat et l'étendue du pouvoir décisionnel des commissions de médiation, JCP A 2009, n°48, p. 2277.

Zitouni F., Logement social et droit au logement. Chronique de jurisprudence 2016, AJDI 2018, n°2, p. 97-105.

Encyclopédies

Aubert Vincelles (de) C., Noblot C., Bail, Répertoire de droit civil, Dalloz 2016.

APPENDICE – Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 – Art. 8.

Buffelan-Lanore Y., Domicile, demeure et logement familial, Dalloz 2014, Répertoire de droit civil.

Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz 2007.

Haïm V., Recours de pleine juridiction, Répertoire de contentieux administratif 2019

Hauser J., Lemouland J.-J., Ordre public et bonnes mœurs, Répertoire de droit civil, Dalloz 2016.

Lemoulant J.-J., Piette G. Hauser J., Ordre public et bonnes mœurs, Répertoire de droit civil, Dalloz 2019.

Long M., Action sociale et sanitaire, Chapitre 1 (folio n°4310), Encyclopédie des collectivités locales 2017-4.

Marguénaud J.-P., Conv. EDH, art. 8 : Vie privée, Dalloz 2017.

Willmann Ch., Soumission à des conditions d'hébergement indignes, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale / Conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine oct. 2003.

Weill P.-E., Sans toit ni loi ? : genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO, Presses universitaires de Rennes 2017.

Thèses et travaux académiques

Boccadoro N., Le droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense.

Bourekhoum O., Le droit au logement en France et en Italie, thèse soutenue en 2012 à Université de Toulon.

Bourgeois M., Tris et sélections des populations dans le logement social ; Une ethnographie comparée de trois villes françaises, thèse soutenue en 2017 à l'Institut d'études politiques de Paris.

Charbit N., Le droit de la concurrence et le secteur public, thèse soutenue en 2001 à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Gay L., Les "droits-créances" constitutionnels, thèse soutenue en 2001 à l'Université d'Aix-Marseille.

Marchal C., La libéralisation des services dans le marché intérieur, La directive dite « Bolkestein », thèse soutenue en 2005 à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Montalivet (de) P., Les objectifs de valeur constitutionnelle, thèse soutenue en 2004 à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas.

Péchu C., Droit au logement, genèse et sociologie d'une mobilisation, thèse soutenue en 2004 à l'Institut d'études politiques de Paris.

Rodrigues S., Services publics et services d'intérêt économique général dans la Communauté européenne, thèse soutenue en 1999 à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Romdhane H., Droit au logement, thèse soutenue en 2007 à l'Université Panthéon-Assas-Paris II.

Roulhac C., L'opposabilité des droits et libertés, thèse soutenue en 2016 à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, la Défense.

Ranaivo A.-S., Sans domicile fixe et droit thèse soutenue en 2018 à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Sales E., Le droit au logement dans la jurisprudence française, Etude comparée des jurisprudences constitutionnelle, administrative et judiciaire, thèse présentée et soutenue en 2001 à l'Université de Montpellier I.

Watts E., The Impact of Legal Rights to Housing for Homeless People ; A Normative Comparison of Scotland and Ireland, thèse soutenue en 2013 à l'Université de York.

Zitouni, F. Le droit au logement, thèse soutenue en 1991 à l'Université d'Aix–Marseille.

Documents officiels, rapports, études, et conférences

ADIL de Paris, Le logement parisien en chiffres, 2019, n°19.

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Habitat et modes de vie - Un état des savoirs théoriques et des pistes de réflexion appliquées, déc. 2012.

ANIL, CAF, Mise en place de la mesure de conservation de l'allocation de logement en cas de non-décence du logement, Organisation partenariale, mise en œuvre opérationnelle et premiers résultats oct. 2019.

APUR, les chiffres du logement social à Paris en 2018, oct. 2019, note n°164.

APUR, Les classes moyennes à Paris, janv. 2020.

Assemblée Nationale (débat parlementaire), deuxième séance, 11 juill. 1912, p.2268.

Assemblée Nationale, Logement social – perspectives, 14 févr. 2006, page 1582.

Assemblée nationale, rapport Ménard, 1^{er} juin 2016, n° 3799.

Ballain R., Le mouvement associatif dans le domaine du logement, in Colloque « Les associations et la défense du droit au logement », SERDEAUT 12 fév. 2014.

Brouant J.-P., Faut-il constitutionnaliser le droit au logement ?, SERDEAUT nov. 2012.

Bockel J.-M., rapporteur, Débats parlementaires, première séance du 13 janv. 1982, JO, 14 janv. 1982, p. 52.

Bouchet P., Clauteaux R., Choutet M., Sainte-Marie H., Faciliter les démarches des personnes relevant du droit au logement opposable. Propositions pour l'année 2009, Ministère du logement.

Caisse Dépôts et Consignations, Le livret A-une histoire de l'épargne populaire, La Documentation Française 1999.

Caisse Dépôts et Consignations, Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ?, Entretiens Caisse des Dépôts 2002.

Centre pour l'Égalité des Chances et la lutte contre le racisme, Pauvreté, Dignité, Droits de l'Homme, Bruxelles, 2008.

CLCV, Encadrement des loyers à Paris et Lille : 62 % d'annonces conformes, enquête 2017.

CLCV Loyers parisiens, enquête 2018.

Collectif Les morts de la rue, Dénombrer et Décrire la mortalité des personnes sans domicile fixe en 2014, étude nov. 2015.

Comité de suivi DALO, Rapports annuels de 2007 à 2012 et de 2015 à 2017 :

- Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable, 2007.
- Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire, 2008.
- L'an II du Dalo : priorité à la bataille de l'offre, 2009.
- L'Etat ne peut pas rester hors la loi, 2010.

- Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo !, 2011.
- Droit au logement : rappel à la loi, 2012.
- Appliquer le droit au logement opposable aux personnes menacées d'expulsion, 2015.
- Le droit à l'hébergement opposable en péril, 2015.
- L'offre de logement à destination des ménages reconnus au titre du Droit au logement opposable, 2015.
- L'effectivité du Dalo dans 14 départements - Rapport de mission de Mme. Carlotti, 2016.
- Le bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2016, 2017.

Comité européen des Droits sociaux, Conclusions 2011 (FRANCE) sur la Charte sociale européenne révisée, janv. 2012.

Comité des régions, A European agenda for social housing, 2012.

Commissaire aux Droits de l'Homme, Le droit au logement : Le devoir de veiller à un logement pour tous, Strasbourg, 25 avr. 2008.

Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale, Rapport d'information sur la mise en application des titres Ier et II de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, enregistré le 25 janv. 2017.

Commission européenne, Biennial report on social services of général interest, Bruxelles, 2008.

Commission européenne, Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen, Bruxelles, 2007.

Commission européenne, Livre blanc, Bruxelles, 2004.

Commission européenne, Communiqué de presse IP/07/641.

Commission nationale consultative des droits de l'Homme, La Déclaration des droits de l'homme (1948-2008) - Réalité d'un idéal commun ?, La Documentation française 2009.

Conseil d'Etat, Droit au logement, droit du logement, La Documentation française 2009.

Conseil d'Etat, Responsabilité et socialisation des risques, EDCE n°56, La Documentation française 2005.

Conseil de l'Europe, Communication de la France concernant l'affaire TCHOKONTIO HAPPI c. France (Requête n°65829/12), 1288e réunion (juin 2017) (DH).

Conseil économique, social et environnemental, Evaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable, rapport 2010.

Conseil économique et social, Accès au logement, droits et réalités, Journaux officiels 2004.

Conseil national de l'habitat, Rapport sur le logement des personnes défavorisées, 1995.

Convention Etat-UESL pour la mise en œuvre de Visale et AVENANT N°1 à la Convention Etat-UESL pour la mise en œuvre de Visale du 24 déc. 2015.

Cornette F., Hoekstra J., TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, National Report for France, 2015.

Correia D., Santos N., Garcia M.-O., TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, National report for Portugal, June 23th 2016.

CREDOF, Droits des pauvres, pauvres droits ? Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux, rapport 2010.

Dallier Ph., Droit au logement opposable : répétition générale et derniers réglages, rapport au Sénat 2008, n°92.

Défenseur des droits, Enquête « Accès aux droits » n°5 : discriminations et accès au logement locatif, 14 déc. 2017.

Défenseur des droits, Test de discrimination dans l'accès au logement selon l'origine : Mesurer l'impact d'un courrier d'alerte du Défenseur des droits auprès d'agences immobilières, 8 oct. 2019.

Deffairi M., Le rôle des associations dans la mise en œuvre de la loi DALO, article rédigé en 2014 dans le cadre d'une étude menée par le centre Sorbonne -Études et Recherches en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Tourisme (SERDEAUT) et la Fondation Abbé Pierre sous l'égide du Conseil Régional d'Ile de France.

Donzeau N., Lardeux R., Être locataire, une situation plus durable dans le secteur social que dans le secteur libre, Insee Références 2017.

FEANTSA, "L'exclusion liée au logement et la qualité des services sociaux: le débat sur la normalisation", 2009.

FEANTSA, Quatrième Regard sur l'état du Mal-Logement en Europe, 2019.

Fondation Abbé Pierre, État du mal-logement en France, rapports annuels de 2000 à 2020.

Foulquier N., Le contentieux DALO, séminaire CERDEAU du 22 juin 2010 relatif à la mise en œuvre de la loi DALO.

Gay L., Le droit du locataire et de ses proches à la stabilité du bail vu des droits fondamentaux, Approche constitutionnelle et européenne comparative, in Le logement social en France, Actes du colloque « Roger QUILLIOT, un homme, une loi », p., 121, 5 et 6 Déc. 2012, Clermont-Ferrand.

Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social, mai 2001.

Groupe de spécialistes sur l'accès au logement, Rapport sur l'accès au logement des catégories de personnes défavorisées, Strasbourg, le 21 janv. 2002, CS-LO (2001) 32.

Halde, Analyse et recueil des bonnes pratiques, Accès au logement social : garantir l'égalité, janv. 2011.

Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, rapports annuels :

- Propositions pour le logement des personnes défavorisées, 1993
- Pour le droit au logement : de l'État tuteur à l'Etat garant, 1994.
- Droit au logement : du devoir de solidarité à l'obligation de résultat, 1995.
- Lever les obstacles au logement des personnes défavorisées, 1997.
- Le besoin de cohérence dans la politique du logement, 1999.
- Le logement des personnes défavorisées à l'épreuve de l'application de la loi, 2000.
- La lutte contre les exclusions : le besoin d'un nouvel élan, 2001.
- Vers un droit au logement opposable, 2002.
- Droit au logement : construire la responsabilité, 2003
- Face à la crise : une obligation de résultat, 2005.
- Droit au logement opposable : le temps de la décision ?, 2006.
- Dérouler les implications du droit au logement opposable, 2008.

Haut conseil de la santé publique, Facteurs contribuant à un habitat favorable à la santé, 31 janv. 2019.

Housing Europe, La situation du logement dans l'Union européenne en 2015, Bruxelles, 2015.

INSEE, Prix des logements, volumes de transactions et loyers, Insee Références 2017. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586018?sommaire=2586377>

INSEE, Qualité du logement et défauts de confort, Insee Références 2017. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586024?sommaire=2586377>

Institut des droits de l'homme du barreau de Bruxelles, Le droit au logement : vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain, actes du colloque du 19 oct. 2007, Némésis Bruylant 2009.

Laferrère A., Pouliquen E., Rougerie C., Le logement en France depuis trente ans, Insee Références 2017.

Le DALO, Cahiers du GRIDAUH, La Documentation française 2011, n°21.

Le Courrier des maires et des élus locaux, Guide pratique : les services sociaux d'intérêt général, novembre 2008.

L'Union sociale pour l'habitat, Logement social : quel encadrement communautaire après l'exclusion de la directive services, rapport 2005-2006.

Maires de grandes villes, Du droit au logement à la politique locale de l'habitat, le courrier des maires et des élus locaux 2006.

Ministère de la Justice/ SG/ SDSE/ Exploitation du RGC.

Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Exploitation statistique du Répertoire Général Civil.

Ministère de l'écologie et du développement durable, des transports et de logement, Bonnes pratiques des commissions de médiation, sept. 2017.

Observatoire social, DASES de Paris, Etude du non-recours aux dispositifs de prévention des expulsions, 9 oct. 2019.

OCDE, Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse, Éditions OCDE 2019, <https://doi.org/10.1787/2b47d7a4-fr>.

OLAP, Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne, juill. 2016.

OLAP, « L'encadrement des loyers à Paris : un resserrement des écarts en 2017 et une accentuation de l'érosion du parc », déc. 2018.

OLAP, Évolution en 2018 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne, juill. 2019.

OLAP, Hausse des loyers des logements privés non meublés globalement égale à l'inflation dans l'agglomération parisienne en 2018, communiqué de presse juin 2019.

ONPES, Les Travaux de l'ONPES, 2003-2004.

ONPES, La mortalité des personnes sans domicile en France, La lettre de l'ONPES sept. 2013, n°3.

ONU, Conseil des droits de l'homme, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, 18 janv. 2017.

ONU, Conseil des droits de l'homme, Déclaration de fin de mission de la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable présente ses observations préliminaires au terme de sa visite en République française du 2 au 11 avr. 2019.

ONU, Conseil des droits de l'homme, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, mars 2020.

Piveteau D., La Charte sociale à l'aube du 21^e siècle, Actes du colloque de Strasbourg, 14-16 mai 1997, Éditions du Conseil de l'Europe.

Puy-Montbrun G., Le DALO, les commissions, la médiation, séminaire CERDEAU du 22 juin 2010 relatif à la mise en œuvre de la loi DALO.

Rapport au Premier Ministre sur l'expérimentation locale du droit au logement opposable, oct. 2006.

Rouvillois F., La société au risque de la judiciarisation, Litec, coll. Colloques & débats 2008.

Secrétariat général des affaires européennes, Guide pratique des services d'intérêt économique général (SIEG), 2013.

SERDEAUT, FAP, Le rôle des associations dans la mise en œuvre du droit au logement opposable, DALO, en Ile-de-France : assistance, médiation, interpellation et accès au droit, IRJS 2015.

Synthèse de la web-conférence du Réseau des acteurs de l'habitat du 14 novembre 2018 « Habitat social et foncier solidaire : quelles réalités ? quelles perspectives ?

Tulkens F. et Van Drooghenbroeck S., « Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'Homme. Bilan et perspectives », Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale, sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Ministère de la Région wallonne, Namur, collection Etudes et documents 2005, p.311-325.

Vanoni D, Les procédures d'accès au logement social [Cadre légal, organisation, pratiques des acteurs], in Recherches et Prévisions, n°94, 2008, p. 35-48.

Védel G., Démocratie, Droits de l'Homme, Etat de droit : « Harmonies et contradictions », conférence à l'Académie d'Athènes, 1993.

Ressources électroniques

www.anil.org

www.assemblee-nationale.fr

www.blog.ac-versailles.fr

www.celsig.org

www.ciginfo.net www.clcv.org

www.crn.org.uk

www.cnrtl.fr/etymologie/logement

www.cohesion-territoires.gouv.fr

www.collectif.fr

www.conseil-constitutionnel.fr

www.conseil-etat.fr

www.demande-logement-social.gouv.fr

www.doi.org

www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr

www.droitaulogementopposable.org

www.droits sociaux.uparis10.fr

www.ec.europa.eu.com

www.echangerhabiter.fr

www.eurogersinfo.com

www.europe social.over-blog

www.europe-international.com

www.feantsa.org

www.fondation-abbe-pierre.fr

www.gisti.org

www.gouvernement.fr

www.groupe.actionlogement.fr

www.habiter.org

habitat.caissedesdepots.fr

www.halde.fr

www.hclpd.gouv.fr

www.housingrightswatch.org/fr
www.hudoc.echr.coe.int
www.insee.fr
www.jurislogement.org
www.justice.gouv.fr
www.lamontagne.fr
www.lamylinereflex.fr
www.larousse.fr/dictionnaires/francais
www.legifrance.gouv.fr
www.lemonde.fr
www.lextenso.com
www.logement.gouv.fr
www.non-discrimination.net
www.oecd.org
www.ohchr.org
http://www.onpes.gouv.fr
www.performance-publique.budget.gouv.fr/
www.referenceloyer.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/
www.rtdh.eu
www.senat.fr
www.serdeaut.univ-paris1.fr
www.scotland.shelter.org.uk

www.ssig-fr.org

www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr

www.treaties.un.org

www.ue2008.fr

www.uni-bremen.de

www.union-habitat.org

www.urban-logement.eu

www.vie-publique.fr

Textes officiels

Textes législatifs et réglementaires français

Loi du 13 avr. 1850 sur l'assainissement des logements insalubres.

Loi du 30 nov. 1894 relative aux habitations à bon marché.

Loi du 1^{er} juill. 1901 relative au contrat d'association.

Loi du 15 févr. 1902, relative à la protection de la santé publique.

Loi du 23 déc. 1912 qui crée les Offices publics d'habitations à bon marché.

Loi du 13 juill. 1928 établissant un programme de construction d'habitations à bon marché et de logements en vue de remédier à la crise de l'habitation.

Loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

Loi n°50-854 du 21 juill. 1950.

Loi n°53-611 du 11 juill. 1953.

Loi n°70-9 du 2 janv. 1970.

Loi n°77-1467 du 30 déc. 1977 de finances pour 1978.

Loi n°82-526 du 22 juin 1982.

Loi n°86-1290 du 23 déc. 1986.

Loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

Loi n°89-1010 du 31 déc. 1989.

Loi n°90-449 du 31 mai 1990.

Loi n°91-650 du 9 juill. 1991.

Loi n°91-650 du 9 juill. 1991.

Loi n°91-647 du 10 juill. 1991.

Loi n°95-125 du 8 févr. 1995.

Loi n°98-657 du 29 juill. 1998.

Loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000.

Loi n°2005-32 du 18 janv. 2005.

Loi n°2006-872 du 13 juill. 2006.

Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

Loi n°2008-1249 du 1er déc. 2008.

Loi n°2009-323 du 25 mars 2009.

Loi n°2009-1673 du 30 déc. 2009 de finances pour 2010.

Loi n°2011-267 du 14 mars 2011.

Loi n°2011-900 du 29 juill. 2011 de finances rectificative pour 2011.

Loi n°2012-1509 du 29 déc. 2012 de finances pour 2013.

Loi n°2014-366 du 24 mars 2014.

Loi n°2015-990 du 6 août 2015.

Loi n°2015-1785 du 29 déc. 2015.

Loi n°2017-86 du 27 janv. 2017.

Loi n°2017-257 du 28 févr. 2017.

Loi n°2017-1837 du 30 déc. 2017 de finances pour 2018.

Loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018.

Loi organique n°2019-221 du 23 mars 2019.

Loi n°2019-222 du 23 mars 2019

Loi n°2019-1479 du 28 déc. 2019 de finances pour 2020.

Ordonnance n°2019-453 du 15 mai 2019.

Décret n°53-701 du 9 août 1953.

Décret n°89-590 du 28 août 1989.

Décret n°92-1339 du 22 déc. 1992.

Décret n°99-730 du 26 août 1999.

Décret n°2002-120 du 30 janv. 2002.

Décret n°2005-1615 du 22 déc. 2005.

Décret n°2007-295 du 5 mars 2007.

Décret n°2008-908 du 8 sept. 2008.

Décret n°2010-817 du 14 juill. 2010.

Décret n°2012-894 du 20 juill. 2012.

Décret n°2012-1208 du 30 oct. 2012.

Décret n°2013-730 du 13 août 2013.

Décret n°2015-191 du 18 févr. 2015.

Décret n°2015-482 du 27 avr. 2015.

Décret n°2015-587 du 29 mai 2015.

Décret n°2015-1437 du 5 nov. 2015.

Décret n°2016-1040 du 29 juill. 2016.

Décret n°2016-382 du 30 mars 2016.

Décret n° 2016-748 du 6 juin 2016.

Décret n°2017-891 du 6 mai 2017.

Décret n°2017-1198 du 27 juill. 2017.

Décret n°2018-1280 du 27 déc. 2018.

Décret n°2019-315 du 12 avr. 2019.

Décret n°2019-625 du 21 juin 2019.

Décret n°2019-1333 du 11 déc. 2019.

Décret n°2019-1378 du 17 déc. 2019.

Décret n°2020-41 du 22 janv. 2020.

Arrêté du 29 mai 2015 relatif au contenu de la notice d'information annexée aux contrats de location de logement à usage de résidence principale.

Circulaire du 17 févr. 1999 relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés.

Circulaire du 13 mai 2004 relative à la mise en œuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions du Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et du Secrétaire d'Etat au logement.

Circulaire du 26 oct. 2012 relative aux modalités de mise en œuvre du droit au logement opposable.

Circulaire du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan ministériel de prévention des expulsions locatives.

Projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, 17 janv. 2007.

Projet de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 26 juin 2013.

Textes juridiques en droit international et européen

Droit international

Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 déc. 1948.

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 nov. 1950.

Convention relative au statut des réfugiés, 28 juill. 1951.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 7 mars 1966.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 déc. 1966.

Convention des Nations unies portant sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 18 déc. 1979.

The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Doc. de l'ONU E/CN.4/1987/17, annexe, aux par. 17 et 18.

Convention internationale relative aux droits de l'enfant, 20 nov. 1989.

Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles, 18 déc. 1990.

Charte sociale européenne (révisée), 3 mai 1996.

Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, STCE n°158, adopté le 9 nov. 1995 et entré en vigueur le 1er juill. 1998.

UNESCO, Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme, 11 nov. 1997.

Conseil de l'Europe, Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine, 4 avr. 1997.

UNESCO, Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme, 19 oct. 2005.

Déclaration de Philadelphie adoptée à la 26ème Conférence de l'Organisation internationale du travail, 10 mai 1944.

Recommandation n°115 de l'Organisation internationale du travail concernant le logement des travailleurs de 1961.

Recommandation n°162 de l'Organisation internationale du travail concernant les travailleurs âgés de 1980.

ONU, Résolution 43/181 de l'Assemblée générale de l'ONU, le 20 déc. 1988.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, sixième session, 1991, E/1992/23, Observation générale n°4.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°7, 20 mai 1997.

The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, nouvelle parution dans (1998) 20 Human Rights Quarterly 691.

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Rec. (2000) 3, sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité, 19 janv. 2000.

Assemblée générale de l'ONU, Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, sept. 2007.

ONU Habitat, Haut-Commissariat des droits de l'homme, Le droit à un logement convenable, Fiche d'information n°21 (Rev. 1), 2010.

Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2011 (FRANCE) sur la Charte sociale européenne révisée, janv. 2012.

Droit européen

Traité d'Amsterdam, 2 oct. 1997.

Traité de Lisbonne, 13 déc. 2007.

Traité instituant la communauté européenne, 25 mars 1957.

Traité sur l'Union européenne, 7 févr. 1992.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 7 déc. 2000.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 26 oct. 2012.

Règlement CEE n°1612/68 du Conseil, 15 oct. 1968.

Règlement n°763/2008 du Parlement, 9 juill. 2008.

Directive n°2000/43/CE, 29 juin 2000.

Directive n°2004/38/CE, 29 avr. 2004.

Directive n°2004/113/CE, 13 déc. 2004.

Directive n°2005/81/CE, 28 nov. 2005.

Directive n°2006/123/CE, 2 déc. 2006.

Commission européenne, 3 juill. 2001, n°209/2001.

Commission européenne, 30 juin 2004, n°89/2004.

Commission européenne, 28 nov. 2005, n°2005/842/CE.

Commission européenne, 7 déc. 2005, n°395/2005.

Commission européenne, 7 mars 2007, n°798/06.

Commission européenne, 15 déc. 2009, n°C/2009/9963.

Commission européenne, 26 avr. 2006, COM (2006) 177.

Commission européenne, JO C 301 E, 13 déc. 2007.

Commission européenne, JO C8, 11 janv. 2012.

Comité des régions, 3 juin 1999, avis n°1999/C 293/07.

Encadrement communautaire n°2005/C 297/04, 28 nov. 2005.

Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux, n°2007/C 303/02.

Parlement européen, 5 juill. 2011, résolution n°2009/2222 (INI).

Parlement européen, 11 juin 2013, résolution n°2012/2293 (INI).

Jurisprudence

Jurisprudence constitutionnelle

CC, 16 juill. 1971, n°71-44 DC.

CC, 29 mai 1990, n°90-274 DC.

CC, 13 août 1993, n°93-325 DC.

CC, 27 juill. 1994, n°93-343-344.

CC, 19 janv. 1995, n°94-359 DC.

CC, 29 juill. 1998, n°98-403 DC.

CC, 16 juin 1999, n°99-411 DC.

CC, 12 août 2004, n°2004-503 DC.

CC, 18 mars 2009, n°2009-578 DC.

CC, 7 déc. 2000, n°2000-436 DC.

CC, 12 août 2004, n°2004-503 DC.
CC, 18 mars 2009, n°2009-578 DC.
CC, 10 mars 2011, n°2011-625 DC.
CC, 29 avr. 2011, n°2011-123 QPC.
CC, 30 sept. 2011, n°2011-169 QPC.
CC, 20 mars 2014, n°2014-691 DC.
CC, 5 oct. 2016, n°2016-581 QPC.
CC, 22 janv. 2016, n°2015-517 QPC.
CC, 6 juill. 2018, n°2018-717-718 QPC.

Juridictions administratives

CE, 30 nov. 1923, n°38284 48688.
CE, 30 déc. 1927, *Sieur Tallet*, rec. 1303.
CE, 4 déc. 1931, *Demoiselle Dumy*.
CE, 5 déc. 1977, n°188530.
CE, 23 nov. 1984, n°60106, n°60136, n°60145, n°60191, n°60223, n°60257, n°60353, n°60385, n°60395, n°60398, n°60401, n°60437, n°61273, n°61971.
CE, 22 juill. 1992, n°110606, n°110647, n°110758, n°111131, n°111187, n°120069.
CE, 27 oct. 1995, n°136727.
CE, 9 juill. 1997, n°183880 et n°184027.
CE, 5 mars 1999, n°194658 et n°196116.

CE, 19 janv. 2001, n°228815.
CE, 29 mars 2002, n°243338.
CE, 3 mai 2002, n°245697.
CE, 22 mai 2002, n°242193.
CE, 9 oct. 2002, n°239417.
CE, 6 déc. 2002, n°25176.
CE, 25 mai 2005, n°274340.
CE, 7 juill. 2006, n°295763.
CE, 21 juill. 2009, n°324809.
CE, 30 juin 2010, n°332259.
CE, 2 juill. 2010, n°332825.
CE, 4 mars 2011, n°366243.
CE, 23 déc. 2011, n°335033.
CE, 10 févr. 2012, n°356456.
CE, 11 avr. 2012, n°322326.
CE, 28 juin 2012, n°360381.
CE, 26 nov. 2012, n°352420.
CE, 15 févr. 2013, n°336006.
CE, 28 mars 2013, n°347913.
CE, 15 mai 2013, n°34305.
CE, 3 juin 2013, n°342673.
CE, 16 sept. 2015, n°393476.

CE, 4 nov. 2015, n°374241.
CE, 23 mars 2016, n° 392638.
CE, 3 mai 2016, n°394508.
CE, 27 juin 2016, n°384156.
CE, 1^{er} juill. 2016, n°398546.
CE, 8 juill. 2016, n°381333.
CE, 13 juill. 2016, n°382872.
CE, 16 déc. 2016, n°383111.
CE, 16 déc. 2016, n°388016.
CE, 16 déc. 2016, n°384500.
CE, 9 déc. 2016, n°394766.
CE, 11 janv. 2017, n°406154.
CE, 10 févr. 2017, n°388607.
CE, 22 févr. 2017, n°387868.
CE, 15 mars 2017, n°391654.
CE, 31 mars 2017, n°399941.
CE, 25 avr. 2017, n°402182.
CE, 24 mai 2017, n°396062.
CE, 19 juill. 2017, n°402721.
CE, 28 juill. 2017, n°397513.
CE, 5 oct. 2017, n°407030.
CE, 13 oct. 2017, n°399710.

CE, 26 oct. 2017, n°408373.
CE, 27 oct. 2017, n°414970.
CE, 14 fév. 2018, n°407124.
CE, 26 avr. 2018, n°408373.
CE, 6 avr. 2018, n°409135.
CE, 26 mars 2018, n°406848.
CE, 18 mai 2018, n°412059.
CE, 18 juill. 2018, n°414569.
CE, 26 juill. 2018, n°412782.
CE, 2 août 2018, n°413113 et n°413569.
CE, 13 févr. 2019, n°427423.
CE, 16 avr. 2019, n°426074.
CE, 13 mai 2019, n°417190.
CE, 5 juin 2019, n°423696.
CE, 7 juin 2019, n°422569.
CE, 18 juin 2019, n°425588.
CAA de Paris, 7 nov. 2000, n°97PA01786, inédit.
CAA de Marseille, 5 juill. 2001, n°98MA00551, inédit.
CAA de Nancy, 15 nov. 2004, n°01NC00363, inédit.
CAA de Versailles, 10 fév. 2005, M. X., AJDI 2005, p. 413.
CAA de Paris, 7 juin 2007, n°06PA03783.
CAA de Nantes, 3 déc. 2010, n°09NT02117.

CAA de Nîmes, 8 févr. 2011, n°10/03675.

CAA de Paris, 20 sept. 2012, n°11PA04843.

CAA de Paris, 26 juin 2018, n°17PA03805.

TA de Paris, 1er juill. 2003, n°030245/4.

TA de Paris, 20 nov. 2008, n°0812600.

TA de Paris, 5 févr. 2009, n°0818923.

TA de Paris, 17 déc. 2010, n°1004946 et n°1001317.

TA de Paris, 20 févr. 2012, n°1202899.

TA de Paris, 20 févr. 2012, n°1202899.

TA d'Orleans, 1 mars 2012, n°1200756.

TA de Lyon, 19 mars 2012, n°1201785.

TA de Lyon 28 mars 2012, n°1201991-1201993-1201995 .

TA de Lyon, 6 avr. 2012, n°1202241.

TA de Lyon, 11 avr. 2012, n°1202327.

TA de Strasbourg, 19 avr. 2012, n°1201650.

TA de Lyon, 25 avr. 2012, n°1202684.

TA de Lyon, 19 mai 2012, n°1203229.

TA de Lyon, 26 mai 2012, n°1203423.

TA de Lyon, 31 mai 2012, n°1203464.

TA de Caen, 4 juin 2012, n°1201139.

TA de Paris, 9 oct. 2017, n °1714956/9.

TA de Paris, 3 mai 2018, n°1805939/9.

Juridictions civiles

Cass., Civ., 22 mars 1972, n°70-14.049.

Cass., Civ, 10 oct. 1978, n°77-11.979.

Cass., Civ., 22 mars 1983, n°81-13.508.

Cass., Civ, 29 nov. 1983, n°83-10.063.

Cass., Civ., 11 oct. 1989, n°88-14.501.

Cass., Civ., 7 nov. 1995, n°93-18.089.

Cass., Crim, 11 févr. 1998, n°96-84.997.

Cass., Crim., 7 avr. 1999, n°98-86.029.

Cass., Civ., 2 oct. 2002, n°01-00.589.

Cass., Civ., 22 oct. 2003, n°02-14.702.

Cass., Civ., 4 nov. 2003, n°02-16.391.

Cass., Civ., 15 déc. 2004, n°02-20.614.

Cass., Civ., 14 déc. 2005, n°05-10.951.

Cass., Civ., 18 sept. 2008, n°06-22.038.

Cass., Civ. 3^e, 12 sept. 2012, n°11-18.073.

Cass., Crim., 29 oct. 2013, n°12-84.108.

Cass., Civ., 15 oct. 2014, n°13-16.990.

Cass., Civ., 25 mars 2015, n°14-11.043.

Cass., Civ., 17 mai 2018, n°16-15.792.

Cass., Civ., 11 oct. 2018, n°17-21.677.

Cass., Civ., 31 janv. 2019, n°18-40.042 et n°18-40.043.

CA d'Aix-en-Provence, 18 nov. 2004, n°04/13340.

CA de Douai, 6 déc. 2007, n°06/07273.

CA de Paris, 29 juin 2010 n°10/06777.

CA de Paris, 16 déc. 2010, n°08/00123.

CA de Paris, 7 févr. 2018, n°16/04982.

TGI d'Evry, 5 mai 2015, n°15/00206.

TI de Paris, 16 nov. 2018, n°368-2018.

Juridictions européennes et internationales

CEDH, 13 juin 1979, n°6833/74.

CEDH, 9 oct. 1979, n°6289/73.

CEDH, 21 fév. 1986, n°8793/79.

CEDH, 16 déc. 1992, n°13710/88.

CEDH, 25 nov. 1994, n°18131/91.

CEDH, 9 déc. 1994, n°16798/90.

CEDH, 16 sept. 1996, n°21893/93.

CEDH, 25 sept. 1996, n°20348/92.

CEDH, 19 févr. 1997, n°21627/93, n°21628/93 et n°21974/93.

CEDH, 19 mars 1997, n°18357/91.

CEDH, 2 mai 1997, n°30240/96.

CEDH, 19 fév. 1998, n°14967/8.

CEDH, 24 févr. 1998., n°153/1996/772/973.

CEDH, 21 avr. 1998, n°24550/94.

CEDH, 9 juin 1998, n°23413/94.

CEDH, 25 sept. 1996, n°20348/92.

CEDH, 4 mai 1999, n°36448/97.

CEDH, 13 janv. 2000, n°35800/97.

CEDH, 30 nov. 2000, n°39712/98.

CEDH, 18 janv. 2001, n°27238/95.

CEDH, 1 mars 2001, n°22493/93.

CEDH, 14 mai 2002, n°38621/97.

CEDH, 8 juill. 2003, n°36022/97.

CEDH, 9 oct. 2003, n°48321/99.

CEDH, 20 avr. 2004, n°48995/99.

CEDH, 16 nov. 2004, n°4143/02.

CEDH, 18 nov. 2004, n°58255/00.

CEDH, 30 nov. 2004, n°48939/99.

CEDH, 12 févr. 2005, n°58255/00.

CEDH, 22 févr. 2005, n°4714/99.

CEDH, 9 juin 2005, n°55723/00.

CEDH, 30 juin 2005, n°11931/03.

CEDH, 12 juill. 2005, n°41138/98 et n°64320/01.

CEDH, 8 mars 2006, n°59532/00.
CEDH, 26 oct. 2006, n°23848/04.
CEDH, 2 nov. 2006, n°59909/00.
CEDH, 9 oct. 2007, n°7205/02.
CEDH, 13 mai 2008, n°19009/04.
CEDH, 28 mai 2009, n°26713/05.
CEDH, 27 janv. 2009, n°48939/99.
CEDH, 28 juill. 2009, n°476/07.
CEDH, 9 nov. 2010, n°2345/06.
CEDH, 24 avr. 2012, n°25446/06.
CEDH, 17 oct. 2013, n°27013/07.
CEDH, 21 avr. 2016, n°46577/15.
CEDH, 9 avr. 2015, n°65829/12.
CEDH, 12 mai 2018, n°23122/18.
CEDH, 25 juin 2019, n°31798/16.
CEDS, 26 janv. 2006, n°33/2006.
CEDS, 2 nov. 2006, n°39/2006.
CEDS, 17 avr. 2008, n°51/2008.
CEDS, 19 avr. 2011, n°67/2011.
CEDS, 28 juin 2011, n°63/2010.
CEDS, 21 mars 2012, n°62/2010.
CEDS, 11 sept. 2012, n°67/2011.

CJUE, 5 févr. 1963, n°C-26/62.

CJUE, 15 juill. 1964, n°C-6/64.

CJUE, 2 juill. 1974, n°C-173/73.

CJUE, 14 janv. 1988, n°C-63/86.

CJUE, 2 févr. 1989, n°C-186/87.

CJUE, 18 mai 1989, n°C-249/86.

CJUE, 30 mai 1989, n°C-305/87.

CJUE, 17 févr. 1993, n°C-159/91 et n°C-160/91.

CJUE, 19 mai 1993, n°C-320/91 et 27 avr. 1994, n°C-393/92.

CJUE, 7 déc. 1993, n°C-109/92.

CJUE, 19 janv. 1994, n°C-364/92.

CJUE, 12 sept. 2000, n°C-180/98 et n°C-184/98.

CJUE, 17 déc. 2002, n°C-413/99.

CJUE, 24 juill. 2003, n°C-280/00.

CJUE, 26 oct. 2006, n°C-345/05.

CJUE, 18 janv. 2007, n°C-104/06.

CJUE, 17 janv. 2008, n°C-152/05.

CJUE, 10 sept. 2009, n°C-269/07.

CJUE, 23 févr. 2010, n°C-310/08.

CJUE, 24 avr. 2012, n°C-571/10.

CJUE, 27 sept. 2012, n°C-179/11.

CJUE, 26 févr. 2013, n°C-617/10.

CJUE, 15 janv. 2014, n°C-176/12.

CJUE 11 déc. 2014, n°C-113/13.

CODESC, 20 juin 2017, n°5/2015.

TPICE, 12 fév. 2008, n°T-289/03.

Avis et recommandations

Cour de comptes, 9 mars 2017, n°S2016-4089.

Défenseur des droits, 18 avr. 2011, n°2011-122.

Défenseur des droits, 17 oct. 2019, n°2019-248.

Défenseur des droits, n°8 mars 2018, n°2018-014.

Index thématique

A

Aides à la pierre.....144, 293, 295, 382, 384
Aides d'Etat 244
Aides personnelles au logement .. 157, 203, 219,
293, 383, 384
Assistance sociale.....50, 73, 108, 109, 116, 124,
375, 376, 378, 379, 381, 382, 385, 386
Astreinte.....87, 115, 278, 302, 303, 340, 350, 351,
353

B

Bail locatif ...60, 152, 177, 190, 192, 194, 197, 217,
219, 225, 300, 306, 366, 398
Bail mobilité 26, 201, 398
Bail réel solidaire 365, 399
Bénéficiaire...95, 97, 113, 146, 159, 173, 174, 176,
241, 315, 327, 328, 332, 334, 337, 341, 344, 347,
348, 349, 354, 357, 358
Bonne foi... 176, 219, 221, 224, 312, 323, 324, 325,
326, 327

C

CEDH 12, 56, 64, 102, 103, 104, 105, 107, 108,
110, 111, 112, 113, 114, 115, 131, 164
Charte des droits fondamentaux de l'Union
européenne..... 49
Charte sociale européenne56, 68, 103, 110, 111,
116, 117, 118, 126, 131, 156, 171, 329
CODESC 100
Comité européen des droits sociaux 11, 117,
118, 119, 120, 122, 162, 329
Commission départementale de conciliation
..... 211, 212
Commissions de médiation....303, 312, 314, 315,
316, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 325, 327, 328,
330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 339, 341,
343, 347, 357, 360, 371
Conciliation...21, 79, 161, 211, 212, 216, 218, 244,
299, 300, 306, 402
Concours de la force publique..... 216, 218, 219,
268, 270, 271, 272, 306

Concurrence. 28, 49, 126, 213, 229, 232, 234, 235,
241, 242, 243, 244, 248, 249, 250, 262, 265, 266,
341

Contrôle de proportionnalité 160

D

DALO 12, 93, 95, 115, 173, 179, 180, 181, 259,
263, 272, 289, 302, 305, 307, 310, 311, 312, 313,
314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323,
325, 328, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337,
338, 339, 340, 341, 343, 344, 345, 346, 347, 348,
349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358,
359, 360, 370, 371, 388, 391, 392, 395, 398, 399,
402, 407
Débiteur 10, 286, 310, 350, 359, 375, 387, 388,
390, 391, 401
Délai anormalement long173, 180, 312, 331, 332,
345
Demeure... 42, 85, 90, 96, 134, 137, 145, 147, 184,
200, 278, 280, 281, 284, 286, 314, 348, 357, 367,
387, 393, 401
Désengagement 28, 287, 342, 361, 363, 375, 380,
384, 385, 387, 388, 389, 391
Domicile .. 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 65, 83,
97, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111,
114, 131, 137, 143, 146, 147, 152, 156, 161, 162,
172, 175, 218, 224, 225, 242, 268, 270, 271, 277,
378
Droit à l'hébergement85, 86, 87, 97, 120, 176
Droit à l'habitat 81
Droit à un niveau de vie suffisant.....56, 99, 100,
102, 153, 154, 166, 169
Droit au maintien dans les lieux192, 216, 223,
224, 225, 324
Droit au respect de la vie privée48, 106, 108,
111, 161, 162, 271
Droit conditionnel..... 177
Droit de mener une vie familiale normale. 47
Droit de préemption 199, 230
Droit inconditionnel.....97, 125, 175, 176, 320, 409
Droit individuel 55
Droit subjectif59, 74, 95, 96, 97, 287, 399

479

Droit universel 54, 167, 320, 396
Droits spéciaux 243, 249, 250

E

Encadrement des loyers...25, 207, 208, 209, 210,
211, 212, 213, 214, 215, 373, 381, 412
EPCI12, 24, 29, 214, 257, 263, 295, 343
Etat de droit 26, 273, 389, 395
Etat-providence...28, 182, 375, 376, 377, 379, 386
Exclusion sociale13, 38, 66, 68, 116, 118, 127,
128, 171, 172, 319
Expulsion locative 82, 83, 215, 216, 217, 219, 220,
223, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 291, 304, 306,
307, 324, 372, 374, 392

F

Financement195, 230, 236, 237, 243, 248, 249,
250, 252, 320, 354, 378, 382, 383, 384
Financiarisation..... 252
FNAVDL..... 291, 352, 353
FSL12, 75, 91, 220, 294

G

Garant . 86, 195, 286, 292, 294, 315, 328, 336, 338,
339, 343, 345, 350, 351, 358, 359, 360, 363, 370,
402
Garantie locative..... 381

H

Habitat léger 153, 160
Habitat participatif..... 148, 399
Habitation principale .29, 142, 159, 189, 190, 191,
201, 223, 273, 299, 398, 399
HLM 12, 233, 248, 252, 253, 254, 265, 285, 341,
344, 364, 365, 385, 395

I

Impropre à l'habitation 279, 299, 300
Intelligibilité30, 181, 289, 393, 399
Intérêt général14, 44, 49, 67, 70, 120, 124, 207,
225, 227, 229, 230, 232, 233, 234, 235, 236, 237,
238, 240, 243, 244, 246, 247, 248, 249, 250, 251,
265, 285, 289, 364, 374, 375, 385, 395, 396
Intermédiation locative142, 159, 255, 366, 399
Invocabilité..... 93, 130

J

Justiciabilité 20, 21, 31, 32, 93, 96, 100, 346

L

Livret A.....249, 250, 385
Logement adéquat56, 150, 154, 170
Logement décent..... 31, 36, 44, 47, 55, 56, 57, 58,
59, 60, 61, 62, 64, 69, 70, 76, 77, 79, 81, 84, 88,
90, 91, 92, 97, 109, 144, 150, 151, 152, 153, 156,
157, 160, 167, 178, 193, 198, 201, 202, 206, 207,
215, 255, 265, 266, 267, 269, 273, 275, 276, 282,
283, 285, 288, 301, 304, 327, 356, 358, 365, 374,
382, 389, 390, 392, 404
Logement suffisant..100, 102, 117, 154, 156, 158,
167, 228
Lois de finances.....288, 290, 291, 385
Loyer modéré231, 253, 364

M

Marché du logement22, 28, 45, 66, 147, 200, 230,
239, 251, 255, 256, 265, 318, 320, 336, 390
Mesures de police45, 268, 273, 275, 277, 278,
284
Mise à l'abri 62, 85, 98, 138, 176, 272, 330
Mobilité résidentielle26, 45, 94, 199, 201, 204,
215, 250, 264, 398

N

Non-décent.....60, 206, 283, 304, 392
Non-discrimination 40, 66, 67, 68, 69, 99, 118,
123, 154, 169, 170, 181, 194, 239, 250, 367
Normativité 32, 272

O

Objectif de valeur constitutionnelle.....31, 36, 44,
57, 58, 59, 70, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 84, 95, 96,
152, 167, 178, 206, 288
Obligations locatives 221, 223, 224, 226, 301, 326
Observatoires locaux des loyers..... 372, 373
Occupation illicite 158, 160
Opposabilité ... 24, 93, 96, 115, 180, 201, 262, 272,
304, 305, 310, 311, 316, 318, 338, 342, 347, 351,
359, 382, 395
Ordre public 10, 44, 45, 56, 73, 122, 124, 150, 160,
161, 178, 187, 188, 208, 227, 267, 268, 269, 270,
271, 272, 273, 274, 277, 279, 281, 282, 284, 285,
298, 300, 390

P

Péril59, 182, 202, 275, 276, 278, 279, 281

Personnes défavorisées13, 26, 51, 52, 53, 54, 66, 70, 75, 81, 91, 98, 140, 157, 160, 161, 165, 167, 168, 169, 171, 172, 173, 174, 175, 179, 181, 182, 184, 220, 224, 228, 231, 246, 255, 256, 262, 264, 265, 266, 288, 294, 304, 305, 308, 309, 320, 364, 370, 377, 381, 382, 383, 396

Police administrative .45, 268, 274, 275, 277, 282, 283, 284

Précarité..... 27, 29, 50, 55, 62, 71, 73, 84, 90, 164, 170, 172, 175, 204, 256, 263, 270, 271, 313, 319, 320, 325, 369, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 385, 403

Principe de dignité... 41, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 67, 98, 160, 175, 274, 301

Principe de fraternité 52, 53

Principe de liberté41, 42, 66, 160, 281

Principe de solidarité..... 41, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 58, 241, 376

Principe de subsidiarité 132, 243, 248, 303

Principe d'égalité 330

Q

QPC 52

R

Rapports locatifs 10, 24, 59, 74, 89, 90, 91, 151, 164, 187, 189, 191, 192, 193, 200, 201, 202, 221, 268, 273, 275, 277, 279, 282, 284, 285, 289, 300, 381, 410, 411

Recevabilité119, 222, 307, 312, 314, 321, 323, 331, 339

Réclamations (individuelles, collectives)..... 117, 119

Recours en injonction 338, 349

Recours en référé (liberté, suspension, provision)..... 82, 85, 87, 347, 348, 394

Recours indemnitaire307, 349, 355, 356, 357, 358

Recours pour excès de pouvoir 347

Recours spécifique.....342, 343, 345, 347, 352

Rénovation des rapports locatifs....229, 242, 411

Résidence..... 40, 69, 104, 124, 137, 143, 145, 146, 147, 151, 162, 176, 177, 198, 218, 329

Résiduel283, 380, 382

S

Salubrité..... 45, 143, 162, 205, 268, 270, 273, 274, 275, 277, 305

Sanction134, 282, 283, 351, 374

Sécurité sociale237, 292, 335

Service d'intérêt général 120, 229, 233, 236, 238, 243, 244, 246, 247, 251

SIEG 14, 235, 236, 237, 242, 247

SIG14, 234, 240, 243

SSIG 14, 234, 237, 240, 241, 242, 243, 244, 246, 255

Surendettement220, 221, 222

T

Taux d'effort 203

Titulaire134, 175, 280, 329, 365

Trêve hivernale85, 160, 268, 269

V

Voie de fait85, 216, 218, 268

Vulnérabilité. 61, 62, 63, 64, 67, 168, 191, 226, 303, 352, 380

Table de matières

RESUME	5
ABSTRACT	6
REMERCIEMENTS	7
SOMMAIRE	9
Liste des principales abreviations	11
INTRODUCTION	15
I. La définition et les limites du sujet	15
A. L'objet de l'étude : le droit au logement	15
B. Le sujet de l'étude : l'effectivité du droit au logement	16
C. La dimension pluridisciplinaire du droit au logement.....	18
D. L'objectif de l'étude	18
E. Méthode	19
F. L'intérêt du sujet	20
II. Un droit difficile à aborder	20
A. La difficile appréhension du droit au logement	20
B. Un droit évolutif	22
C. Les atteintes au droit au logement	23
D. La restriction du champ des bénéficiaires du droit au logement.....	25
E. L'individualisation du droit au logement.....	27
F. la multiplication des acteurs impliqués dans la garantie de l'effectivité du droit au logement	28
III. Les perspectives de renforcement de la garantie de l'effectivité du droit au logement	28
PARTIE I – L'EFFECTIVITE DU DROIT AU LOGEMENT LIEE A SA CONSECRATION JURIDIQUE .	31
Titre 1 - Le droit au logement, un droit fondamental destiné à être effectif	33
Chapitre 1/ L'effectivité du droit au logement liée à sa fondamentalité substantielle	34
Section I. Un droit inhérent à la nature humaine	35

Section II. Un droit intimement lié à la garantie des droits et principes	
« consubstantiels » à l'être humain	40
1. Du principe de liberté.....	41
a. La liberté de choisir son logement	42
b. Le droit à la vie privée.....	46
2. Du principe de solidarité	49
3. Du principe de dignité	54
a. Le droit à un logement décent.....	55
b. La garantie du droit au logement décent et la vulnérabilité	61
i. La violation du droit à un logement décent des personnes vulnérables	62
ii. La vulnérabilité due au non-respect du droit au logement décent..	64
4. Du principe d'égalité	66
Conclusion du chapitre	71
Chapitre 2/ L'effectivité du droit au logement liée à sa consécration juridique en tant que droit fondamental	72
Section I. La consécration du droit au logement en tant que droit fondamental en droit français	73
1. La reconnaissance de la fundamentalité du droit au logement par le juge français.....	74
a. Le juge constitutionnel	74
i. Le rattachement du droit au logement à une exigence d'intérêt national	75
ii. Le rattachement du droit au logement aux Préambule de la Constitution de 1946 et au principe de la dignité humaine	76
b. Le juge ordinaire	81
2. La reconnaissance de la fundamentalité du droit au logement par le législateur.....	88
3. Le processus inachevé de subjectivisation du droit au logement.....	94
Section II. La consécration du droit au logement en tant que droit fondamental en droit international et européen	98

1. La consécration progressive de la fundamentalité du droit au logement en droit international.....	98
2. La consécration indirecte du droit au logement par la Convention européenne des droits de l'homme	102
a. La consécration du droit au logement à travers la garantie des droits de la Convention EDH	103
i. Le droit au logement sous le prisme de l'article 8 de la Convention	103
ii. La responsabilité pesant sur les Etats-membres de garantir le droit au domicile	107
iii. Le lien du droit au logement et du droit au respect des biens	112
iv. Les autres leviers de garantie du droit au logement de la Convention EDH.....	114
b. La Charte sociale européenne	116
3. La reconnaissance du droit au logement au sein de l'Union européenne	120
a. La liberté de circulation	121
b. Une consécration ambivalente du droit au logement par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	126
Conclusion du chapitre	131
Conclusion du titre	132
Titre 2 - L'effectivité du droit au logement par la définition de son objet et la détermination de son champ d'application.....	134
Chapitre 1/ Les contours flous du contenu du droit au logement.....	135
Section I. Le logement, une notion polysémique	136
1. L'évolution historique de la notion de logement, élément essentiel à la vie des êtres humains	137
2. Le logement, un concept imprécis.....	141
3. Les concepts voisins du logement.....	145
Section II. Le droit au logement, un concept polysémique	148
1. La définition évolutive de l'objet du droit au logement	149
a. L'objet du droit à être logé dans des conditions décentes	150

b. L'objet du droit à un logement convenable et adéquat.....	153
c. L'objet du droit à l'accès au logement	156
2. Le droit au logement, un droit flexible.....	158
Conclusion du chapitre	163
Chapitre 2/ L'identification difficile des bénéficiaires du droit au logement ...	164
Section I. Un droit progressivement réservé aux personnes défavorisées	165
1. Un droit à vocation universelle	166
2. La restriction des bénéficiaires du droit au logement par le biais de la lutte contre les discriminations	168
3. La restriction des bénéficiaires du droit au logement par le biais de la lutte contre les exclusions	171
Section II. La multiplication des conditions et critères de reconnaissance de la qualité de bénéficiaire du droit au logement	174
1. Des conditions d'accès au droit au logement	175
2. Les bénéficiaires de l'accès au logement social à titre prioritaire	178
Conclusion du chapitre	182
Conclusion du titre	184
Conclusion de la partie	185
PARTIE II – L'EFFECTIVITE DU DROIT AU LOGEMENT GARANTIE PAR SA MISE EN ŒUVRE..	187
Titre 1 - Le renforcement de l'effectivité du droit au logement à travers sa réalisation	188
Chapitre 1/ Le renforcement de l'effectivité du droit au logement par l'encadrement des rapports locatifs de droit privé.....	189
Section I. L'équilibre des rapports entre bailleurs et locataires.....	190
1. Le renforcement du statut du locataire	191
2. Les garanties contractuelles au profit du locataire	194
Section II. Des mesures en faveur de la stabilité du statut locatif.....	202
1. Les mécanismes de contrôle du marché locatif	204
a. Des conditions préalables à la location	205
b. L'encadrement des loyers	207
2. L'encadrement juridique des expulsions locatives	215
a. Une procédure nécessaire pour engager une expulsion.....	216

b. Les cas d'impossibilité d'une expulsion locative	220
c. <i>Le droit au maintien dans les lieux</i>	223
Conclusion du chapitre	227
Chapitre 2/ L'effectivité du droit au logement par le biais du service public du logement social.....	228
Section I. Le logement social, un service d'intérêt général.....	229
1. Le logement social, un service public.....	230
2. La transformation du logement social en un service d'intérêt général	233
a. La reconnaissance du caractère d'intérêt général du logement social en droit européen.....	234
b. Le logement social, un service social d'intérêt général (SSIG)	237
3. Le logement social à l'épreuve du marché commun européen	243
a. L'applicabilité des règles européennes en matière d'aides d'Etat au logement social	243
b. L'encadrement des droits exclusifs en droit européen en matière de logement social	248
Section II. Le régime spécifique du logement social.....	251
1. L'identification du logement social en droit français	252
2. L'attribution des logements sociaux	256
a. Les multiples instances décisives de l'attribution des logements sociaux.....	257
b. La procédure encadrée de l'attribution des logements sociaux	259
Conclusion du chapitre	265
Chapitre 3/ Le renforcement de l'effectivité du droit au logement à travers les exigences relevant de l'ordre public.....	267
Section I. Les atteintes à l'ordre public en raison d'une expulsion locative	268
Section II. Le droit au logement dans des conditions conformes à la dignité humaine.....	273
1. L'habitat indigne, une atteinte à l'ordre public	274
2. Des mesures de police administrative contre l'habitat indigne	277
Conclusion du chapitre	284
Conclusion du titre	285

Titre 2 - La responsabilité de la garantie de l'effectivité du droit au logement	286
Chapitre 1/ Les garants du droit au logement.....	287
Section I. Le législateur	288
Section II. Les autorités administratives	292
Section III. Le juge.....	297
1. Le juge, interprète des normes et conciliateur des droits	298
2. Les freins à l'accès au juge	304
Conclusion de chapitre	308
Chapitre 2/ L'Etat, débiteur du droit au logement.....	310
Section I. L'opposabilité du droit au logement soumise à une procédure amiable.....	311
1. La reconnaissance du « DALO » par le biais d'un recours amiable ...	311
a. La reconnaissance du « DALO » par une commission de médiation	312
b. L'instruction d'une demande « DALO »	317
c. Un droit difficilement accessible à ses titulaires	318
2. Une interprétation stricte du champ d'application du « DALO » par les commissions de médiation	320
a. Le pouvoir d'appréciation des commissions de médiation	321
b. L'appréciation des conditions de recevabilité.....	323
i. La bonne foi	323
ii. Les démarches préalables pour trouver un logement	327
iii. Le séjour régulier.....	328
c. L'appréciation des critères d'éligibilité au « DALO »	331
Section II. L'engagement de la responsabilité de l'Etat en matière de « DALO ».....	338
1. L'obligation de logement pesant sur l'Etat.....	339
2. L'exigibilité du droit au logement devant le juge	342
a. Le recours spécifique « DALO »	343
b. Le multiples voies de recours ouvertes en matière de « DALO » ...	346
c. Une compensation minimale des bénéficiaires du « DALO » à défaut d'un relogement	351

Conclusion du chapitre	359
Chapitre 3/ Une effectivité renforcée par l'intervention de nouveaux acteurs	361
Section I. Les « garants alternatifs » du droit au logement.....	362
1. Les personnes privées et les bailleurs sociaux	363
2. De nouveaux acteurs publics	369
Section II. Le désengagement progressif des pouvoirs publics	375
1. Un droit garanti dans le cadre d'un système de solidarité	376
2. Vers un droit assistanciel	379
Conclusion du chapitre	387
Conclusion du titre	388
Conclusion de la partie	389
CONCLUSION GENERALE	392
I. De l'émergence d'une consécration unique du droit au logement	394
II. Réinventer le droit au logement.....	396
III. La nécessité de la responsabilisation et de l'élargissement des débiteurs du droit au logement.....	400
ANNEXES	405
Annexe 1	405
Annexe 2	413
Annexe 3	413
Annexe 4	415
Annexe 5	417
Annexe 6	418
Annexe 7	419
Annexe 8	421
Annexe 9	423
Annexe 10	425
BIBLIOGRAPHIE	427
Ouvrages généraux	427
Ouvrages spécialisés	430
Encyclopédies	446
Thèses et travaux académiques.....	447

Documents officiels, rapports, études, et conférences	448
Articles, contributions et notes de jurisprudence	435
Ressources électroniques	446
Textes officiels.....	460
Textes législatifs et réglementaires français	460
Textes juridiques en droit international et européen	464
Droit international	464
Droit européen.....	466
Jurisprudence	467
Jurisprudence constitutionnelle.....	467
Juridictions administratives	468
Juridictions civiles	473
Juridictions européennes et internationales.....	474
Avis et recommandations.....	478
INDEX THEMATIQUE	479
TABLE DE MATIERES	483