

Le DALO, un droit au logement vraiment «opposable»?

(obs. sous Cour eur. dr. h.,
arrêt *Tchokontio Happi c. France*, 9 avril 2015)

PAR

Nicolas BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

ET

Noria DERDEK

Chargée d'études à la fondation Abbé Pierre

Résumé

La loi française sur le droit au logement opposable permet à un individu mal logé de faire condamner l'État à pourvoir à son relogement et, à défaut, à verser une astreinte dans un fonds public, qui ne profite cependant pas au requérant directement. Cette voie pécuniaire d'exécution des décisions de justice n'est pas conforme à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, tranche la Cour. Celle-ci estime en revanche que cette créance en logement ne s'apparente pas à un « bien » au sens du premier Protocole additionnel.

Abstract

The French law on the enforceable right to housing or «DALO Act» allows poorly housed individuals to have the State sentenced to re-housing them and, failing that, to require the State to pay a penalty into a public fund, although such payments will not benefit the applicants directly. The European Court of Human Rights has ruled that this pecuniary way of carrying out court decisions violates Article 6 of the European Convention on Human Rights. However, says the Court, the right to «social tenancy», enabling the applicant to use property but not to acquire it, does not mean that the applicant has been granted a «possession» within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention.

Introduction

1. Inévitable... Il était inévitable qu'un dispositif aussi ambitieux – et hybride! – que le droit au logement opposable («DALO») en vigueur depuis près de dix années en France prenne un jour le chemin de Strasbourg, pour s'y voir confronté aux divers droits fondamentaux qu'il ne manque pas d'éprouver. Et l'examen avait tout son sens manifestement, puisque, dans son arrêt du 9 avril 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a vu dans le dispositif une violation de l'article 6 de la Convention proclamant le droit à un procès équitable; en revanche, elle l'a exonéré du grief de méconnaissance de l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel relatif au droit au respect des biens. Ces deux points formeront l'épine dorsale du présent commentaire; en guise de prélude, un exposé (succinct) de la loi française s'impose.

I. Le droit au logement opposable français («DALO»)

2. Au milieu des années 2000, la France connaissait déjà quelques législations¹ et décisions de justice² consacrant (sous une forme ou une autre) le droit au logement. Pourtant, dans la foulée de l'Écosse³, l'État français décidait de promulguer, le 5 mars 2007, une loi instaurant un droit au logement dit *oppo-*

¹ Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations du locataire, *J.O.R.F.* du 23 juin 1982 (article 1^{er}); loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, *J.O.R.F.* du 8 juillet 1989 (article 1^{er}); loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *J.O.R.F.* du 2 juin 1990 (article 1^{er}); loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *J.O.R.F.* du 31 juillet 1998 (article 31)...

² En 1995, le Conseil constitutionnel a officiellement érigé en «objectif de valeur constitutionnelle» la «possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent» (Cons. const., n° 94-359 DC, 19 janvier 1995, loi relative à la diversité de l'habitat), ce qu'il a eu l'occasion de confirmer en 1998 (Cons. const., n° 98-403 DC, 29 juillet 1998, loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *Rec.*, p. 276), suivi en cela du reste par la Cour d'appel de Paris: «le droit au logement est considéré comme un droit fondamental et comme objectif constitutionnel» (Paris, 15 septembre 1995, *D.*, 1995, p. 224).

³ Voy. le Homelessness etc. (Scotland) Act 2003 (adopté par le Parlement écossais le 5 mars 2003 et revêtu de l'assentiment royal le 9 avril de la même année). Voy., pour de plus amples développements, R. ALDRIDGE, «The scottish homelessness framework. Is it working?», in N. Bernard et B. Hubeau (dir.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis? Droit au logement: vers une obligation de résultat?*, la Charte, Bruxelles, 2013, pp. 23 et s.; T. MULLEN, «The right to housing in Scotland», *Homelessness in Europe*, automne 2008, pp. 20 et s.; L. MEUNIER, «Logement: la voie écossaise», *Alternatives économiques*, 2006, n° 248, pp. 33 et s.

*sable*⁴. Une innovation normative de premier ordre devait bien justifier l'adoption d'un nouveau texte de ce type... et en un temps record encore (quelques mois à peine ont séparé l'injonction donnée par le président⁵ de sa matérialisation normative). Cette innovation est bien présente et, précisément, prend la forme de cette opposabilité qui désormais flanque le droit au logement, censée remédier à l'incapacité des systèmes privés et publics du logement à garantir concrètement son plein exercice. L'évolution a consisté ici à transformer l'obligation de *moyens* de la mise en œuvre du droit au logement en une obligation de *résultat* à la charge de l'État pour une catégorie limitée de personnes⁶. Avec un effet escompté double : permettre aux personnes en grande difficulté d'habitat, devenues titulaires d'une créance de logement (formalisée par la décision d'une commission administrative), d'obliger l'État à les loger dignement, d'une part, et de contribuer à la résorption de la crise du logement qui sévit en France en ranimant la production d'habitations abordables financièrement, d'autre part.

⁴ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *J.O.R.F.* du 6 mars 2007. Voy. également le décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le Code de la construction et de l'habitation, *J.O.R.F.* n° 277 du 29 novembre 2007, le décret n° 2008-908 du 8 septembre 2008 relatif aux conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant, *J.O.R.F.* n° 211 du 10 septembre 2008, annulé par le Conseil d'État le 11 avril 2012 et remplacé par le décret n° 2012-1208 du 30 octobre 2012 pris en application de l'article L. 300-1 du Code de la construction et de l'habitation et modifiant les articles R. 300-1 et R. 300-2, le décret n° 2010-431 du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement locatif social, *J.O.R.F.* n° 102 du 2 mai 2010, ainsi que la circulaire du 26 octobre 2012 relatif aux modalités de mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO).

⁵ Jacques Chirac à l'époque.

⁶ Philosophie rappelée à intervalles réguliers par le Comité de suivi DALO, en 2012, encore par exemple : « C'est précisément pour dépasser cette situation d'impuissance collective que le droit au logement a été rendu opposable : il n'est pas de difficulté qui ne puisse être résolue dès lors que l'on considère le droit au logement, non plus comme un simple objectif de l'action publique, mais comme une contrainte à laquelle on ne peut déroger. L'obligation de résultat a été posée par le législateur, il convient, enfin, de s'en emparer. La mise en œuvre du droit au logement doit mobiliser l'ensemble de la société et l'État, qui en est le garant, doit user de toutes ses prérogatives pour le faire respecter. » (Comité de suivi de la mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable, *Droit au logement : rappel à la loi*, 6^e rapport, novembre 2012, p. 6).

3. Le dispositif DALO ayant déjà été largement commenté⁷, on se contentera ici d'en retracer les lignes de force⁸.

Tout demandeur d'un logement social qui, dans un délai fixé par le préfet⁹, n'a reçu « aucune proposition adaptée », est fondé à saisir une « commission de médiation ». *Sans qu'il soit question de délai*, cette nouvelle structure de médiation peut être saisie dans l'un (ou plusieurs) des cinq cas limitatifs suivants : lorsque, de bonne foi¹⁰, le demandeur d'un logement social est sans domicile, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé dans un centre d'hébergement (ou un logement de transition), logé dans des locaux insalubres ou dangereux ou, enfin, habite un bien manifestement suroccupé ou indécent dès lors que le ménage comprend une personne handicapée et/ou un enfant mineur.

Après examen, la commission de médiation désigne ceux des demandeurs qui lui paraissent devoir être reconnus comme « prioritaires » et en communique la liste au préfet, afin qu'un logement leur soit « attribué en urgence ». À charge alors pour le préfet de relayer cette demande auprès d'un organisme HLM, qu'il exhortera à trouver une habitation disponible¹¹ (dans un délai par lui fixé).

⁷ Voy. notamment B. LACHARME, « Reconnu hier, opposable aujourd'hui, assumé demain ? Le droit au logement en France », in *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, op. cit., pp. 31 et s. ; E. SALES, « Réflexions sur la notion d'opposabilité du droit au logement », in *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, op. cit., pp. 47 et s. ; N. DERDEK et M. UHRY, « Petit précis évolutif d'interprétation jurisprudentielle du droit au logement opposable », *J.D.J.*, 2010, n° 1, pp. 28 et s. ; L. THOLOMÉ, « La mise en œuvre du droit au logement opposable : il ne faut jamais mettre la charrue avant les bœufs », *Échos log.*, 2009, n° 4, pp. 13 et s. ; C. WOLMARK, « L'opposabilité du droit au logement », *Rec. Dalloz*, 2008, n° 2, pp. 104 et s. ; N. BERNARD, « Le droit opposable au logement vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2008, n° 3, pp. 833 et s. Pour des applications jurisprudentielles, voy. notamment C.E. fr., 4 février 2010, req. n° 334958, *A.J.D.A.*, 2010, p. 1723, note, ainsi que C.E. fr., 21 juillet 2009, req. n° 324809, *A.J.D.A.*, 2009, p. 1463. Voy. également C.E. fr., avis du 2 juillet 2010, req. n° 332825, *A.J.D.A.*, 2010, p. 1948, note. Voy. également le site Jurislogement (www.jurislogement.org), qui organise une veille jurisprudentielle.

⁸ Qu'on trouvera, au sein du Code de la construction et de l'habitation, aux articles L. 300-1, L. 300-2, L. 301-1, L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1, ainsi qu'aux articles R. 441-13 à R. 441-18-5 et R. 778-1 à R. 778-8 du Code de justice administrative.

⁹ Ce délai n'est donc pas uniforme à travers la France ; il est défini, département par département, par arrêté dudit représentant de l'État dans le département, au regard des circonstances locales et, notamment, du nombre de demandeurs en attente d'un logement social.

¹⁰ Le critère de la bonne foi s'est imposé aux fins de pouvoir refuser les bienfaits de la loi à ceux qui se seraient mis « intentionnellement » dans une situation de sans-abri.

¹¹ En fonction de paramètres tels que la taille et la composition du foyer, l'état de santé des membres du ménage, leurs aptitudes physiques et éventuels handicaps, la localisation des lieux de travail, la disponibilité des moyens de transport, la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes, etc.

Il reste à se pencher sur la composition de cette commission de médiation. Regroupant des représentants de l'État (au sens large), des bailleurs sociaux ainsi que des associations de locataires et d'insertion par le logement¹², elle cultive un incontestable esprit paritaire. Toutefois, cette structure travaille quelque peu sous influence, puisque le préfet nomme plus de la moitié de ses membres. Très rarement auditionné, le demandeur demeure en quelque sorte à la porte de la commission, son formulaire de saisine suffisant généralement à cette dernière.

4. En cas d'échec de cette phase, dite « amiable », du processus s'ouvre un volet proprement contentieux : l'individu désigné prioritaire qui, dans un délai de six mois (pour les départements d'Île-de-France, notamment¹³) ou de trois mois, n'a toujours pas reçu une « offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités » est habilité alors à introduire devant le tribunal administratif un recours « tendant à ce que soit ordonné son logement ». Si elle estime que l'urgence de la situation du demandeur perdure, cette juridiction « ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'État ». Et, pour accentuer le caractère contraignant de sa décision, elle « peut assortir son injonction d'une astreinte », dont le montant est fixé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation ; le produit de cette astreinte est versé au « fonds national d'accompagnement vers et dans le logement » (précédemment, à un « fonds d'aménagement urbain »¹⁴), mis sur pied pour le financement, entre autres, d'actions d'accompagnement et de logement des personnes reconnues prioritaires par la commission.

Néanmoins, et la précision est capitale, le recours au tribunal administratif ne saurait donner lieu à l'octroi d'indemnités au bénéfice du ménage qui triomphe. Pour ce faire, ce dernier doit intenter une action en responsabilité de l'État... mais on sort alors de la « procédure DALO ».

5. Les chiffres relatifs à la mise en œuvre du droit au logement opposable¹⁵ font état de 499.326 recours amiables déposés ces sept dernières années pour

¹² Voy., pour le détail de la composition, les articles L. 441-2-3-I et R. 441-13 du Code de la construction et de l'habitation.

¹³ Sont précisément visés les départements comportant une agglomération de plus de 300.000 habitants (jusqu'au 1^{er} janvier 2017) ainsi que les départements d'outre-mer.

¹⁴ Qui avait pour mission d'entreprendre « des actions foncières et immobilières en faveur du logement social ».

¹⁵ Au 18 février 2016. Les chiffres présentés dans cet article sont principalement issus des rapports annuels du Comité de suivi de la loi DALO (au sein duquel siège la fondation Abbé Pierre), dont au premier chef le rapport n° 10 – « Le bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014 » – paru en 2015.

l'obtention d'un logement¹⁶. Si le nombre de ménages (re)logés par l'État au titre du DALO progresse, il reste chaque année inférieur au nombre de ménages reconnus prioritaires (25.593 en 2015 par exemple, pour 18.381 (re)logements). Au total, 58 183 ménages pourtant désignés « prioritaires » par une commission de médiation attendent depuis six mois à sept ans l'habitation idoine (de la part du préfet). Selon le Comité de suivi de la loi DALO, il faudrait trois années et demie pour rattraper le retard (à supposer qu'aucun nouveau ménage ne s'inscrive...). Et, théâtre de la présente affaire, l'Île-de-France cristallise les difficultés, puisqu'elle regroupe à elle seule 73,9% des ménages restant à loger (soit près de 44.000 requérants, dont 20.501 rien qu'à Paris).

II. L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme

A. *Une décision de justice doit toujours être exécutée (intégralement), indépendamment du paiement de l'astreinte*

6. On le sait, la Convention européenne des droits de l'homme proclame, en son article 6, § 1^{er}, le droit à un procès équitable. Par extension, estime la Cour de Strasbourg, cette disposition consacre aussi le droit à ce que les décisions de justice reçoivent bien exécution¹⁷; il est vrai que les garanties procédurales dont jouissent les parties au cours du procès perdraient leur sens si le jugement devait ensuite rester dans les limbes¹⁸. Or, le 28 décembre 2010, M^{me} Tchokontio Happi (qui vit avec sa fille et son frère dans une habitation insalubre) obtenait du tribunal administratif de Paris condamnation du préfet à lui assurer un relogement, sous peine d'astreinte (700 EUR mensuels). Restée sans réponse,

¹⁶ Il faut savoir de manière générale que ces recours n'épuisent pas – tant s'en faut – l'ensemble de la demande de logement social, laquelle s'élève à l'échelle nationale à 1,8 million en 2015 (dont 600.000 requêtes de mutations internes au parc social).

¹⁷ Voy. notamment les arrêts *Ivanov c. Ukraine* du 15 octobre 2009, *Bourdov c. Russie* (n° 2) du 15 janvier 2009 et *Hornsby c. Grèce* du 19 mars 1997.

¹⁸ Cour eur. dr. h., décision *Cofinfo c. France*, 12 octobre 2010: « Ce droit [à un tribunal] serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6, § 1^{er}, décrive en détail les garanties de procédure – équité, publicité et célérité – accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires; si cet article devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les États contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention. L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du 'procès' au sens de l'article 6. »

la dame saisissait la Cour européenne deux ans plus tard et, au moment de l'examen des faits par celle-ci, n'avait toujours pas été relogée.

7. C'est l'occasion, pour prendre l'exacte mesure du contexte entourant l'arrêt *Tchokontio Happi*, d'esquisser ici les contours de cette notion (française) d'astreinte, qui joue un rôle certain dans la motivation de la Cour européenne. Relevant du pouvoir discrétionnaire du juge, l'astreinte est conçue comme un moyen de pression pécuniaire pour prévenir ou sanctionner l'inertie de l'administration dans l'exécution des décisions de justice ; elle est indépendante des dommages et intérêts destinés, eux, à réparer le préjudice subi par la partie qui triomphe. Le régime général de l'astreinte donne au magistrat toute liberté d'en fixer le taux (de manière provisoire ou définitive), sur demande du requérant. Si la décision reste malgré tout inexécutée, il est procédé à la liquidation de l'astreinte (dont le taux peut être modifié à cette occasion), sauf cas fortuit ou force majeure. Elle est en principe versée au requérant, mais les juges peuvent décider d'en affecter une partie au budget de l'État. D'abord dévolu au seul Conseil d'État, l'usage de l'astreinte a été étendu en 1995 à l'ensemble des juridictions administratives françaises (de première instance comme d'appel), du fait d'une loi¹⁹ qui, au passage, a conféré au juge administratif un pouvoir d'injonction à l'égard de l'administration²⁰.

8. Devant la Cour, l'État français a tenté de rétorquer que ladite astreinte a bien été payée (au Fonds d'aménagement urbain), ce qui «répond [...] parfaitement à l'objectif de garantie de l'exécution de la décision juridictionnelle enjoignant au préfet le relogement de la requérante». Et, calculé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adéquat pour la demanderesse, le montant de l'astreinte est présenté par le gouvernement comme «proportionné» et «adapté» à l'objectif d'exécution du jugement. Certes, M^{me} Tchokontio Happi ne touche pas directement le produit de l'astreinte, mais ce dernier n'en bénéficie pas moins à des organismes chargés d'étoffer l'offre de logements sociaux. «Dans cette logique, le destinataire de l'astreinte devient indifférent : peu importe que l'astreinte ne soit pas versée au demandeur, pourvu que le coût engendré pour l'État rende pour lui préférable l'exécution plutôt que l'inexécution de la décision de justice», ont soutenu les autorités.

Ce raisonnement n'a pas l'heur de convaincre la Cour. L'astreinte tout d'abord, dont le seul objectif est de pousser l'État à mettre en œuvre les déci-

¹⁹ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, *J.O.* du 9 février 1995.

²⁰ Articles L. 911-1 à L. 911-10 du livre IX du Code de justice administrative.

sions de justice, n'a «aucune fonction compensatoire» pour l'intéressée. Ensuite, et le paiement de l'astreinte n'y change rien, la décision du tribunal administratif n'a toujours pas reçu exécution plus de trois ans et demi après son prononcé²¹, en ce sens que la requérante n'a point été relogée; cette impéritie est d'autant plus choquante que, précisément, sa situation devait lui valoir l'octroi d'un logement «en urgence».

9. En pratique, deux phénomènes mettent encore à mal la thèse du gouvernement français.

En premier lieu, la contribution du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement à l'effectivité du DALO est entièrement tributaire de la bonne liquidation et du versement des astreintes par l'État; faut-il rappeler que l'astreinte représente sa seule source de financement? Or ces dernières années ont vu baisser cette manne²², avec pour conséquence concrète la diminution du nombre de ménages aidés²³. Ce alors même que le public cible a été élargi à partir de 2013 aux personnes en difficulté de logement, même non reconnues prioritaires au titre du DALO²⁴! Aux yeux des acteurs, dès lors, le fonctionnement du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement est loin d'être satisfaisant.

Par ailleurs, la politique suivie par les tribunaux administratifs français est passablement équivoque. En témoigne l'évolution du montant des astreintes prononcées: atteignant dans un premier temps (jusqu'en 2011 environ) 100 EUR en moyenne par jour de retard dans le relogement, leur montant

²¹ Près de cinq ans même, si l'on remonte au moment où la commission de médiation a désigné M^{me} Tchokontio Happi comme prioritaire.

²² Passant de 25 à 19 millions d'euros entre 2013 et 2014, par exemple. Et, à la moitié de l'année 2015, les astreintes liquidées ne représentaient que le quart du total de l'année précédente.

²³ Voy. notamment le communiqué de presse («L'État ne paye pas ses condamnations et fragilise l'accompagnement des personnes en difficulté») publié le 4 juin 2015 par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées: <http://www.hclpd.gouv.fr/communiqué-de-presse-a135.html>.

²⁴ En vertu de l'article L. 301-1, II, du Code de la construction et de l'habitation, qui définit la politique française d'aide au logement de manière générale, «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 pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir»; et, modifié par la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 (*J.O.R.F.* du 30 décembre 2012), l'article L. 300-2 du même Code rend éligibles ces ménages au Fonds. C'est que les requérants DALO ne représentent qu'une faible partie des personnes non ou mal logées (estimées par la fondation Abbé Pierre à 3,8 millions); il ne faut pas attendre dès lors pour les soutenir, à l'estime du législateur, que ces individus se trouvent dans une situation aussi critique que le DALO l'exige (ce qui, par anticipation, évitera bien des recours fondés sur le droit au logement opposable).

oscille globalement aujourd'hui entre 75 et 1.500 EUR... par *mois* de retard ! Cette (nette) modération est intervenue en fait dans le prolongement direct de la loi du 25 mars 2009²⁵, qui a instauré le mode de calcul actuel de l'astreinte (laquelle est déterminée depuis, on l'a dit, en considération du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation). Cette disposition semble avoir insufflé un excès de sobriété chez les magistrats administratifs. Et, à la réflexion, la «procédure DALO» nous paraît déroger doublement au régime de droit commun en matière d'astreinte : non seulement le juge est-il privé du droit de décider d'en verser ne serait-ce qu'une partie au requérant (victorieux !), mais, en plus, le législateur lui impose un système de référence en vue d'en fixer le montant.

Dans son avis du 2 juillet 2010²⁶, le Conseil d'État assure aux magistrats qu'ils conservent la faculté de moduler l'astreinte «en fonction de critères tenant à la taille de la famille, à la vulnérabilité particulière du demandeur, à la célérité et aux diligences de l'État, tant lors de la fixation de l'astreinte que lors de sa liquidation...», dans le but de parvenir à un montant supérieur au loyer moyen de référence (sans toutefois s'en écarter de façon disproportionnée²⁷). Les calculs opérés par les tribunaux restent toutefois obscurs et, en tout état de cause, peu motivés. Au minimum, les montants prononcés ne semblent plus de nature à pouvoir conférer un véritable rôle comminatoire à l'astreinte ; un surcroît de sévérité de la part des juges nous semblerait d'autant moins injustifié que l'astreinte succède à une (longue) phase obligatoire de médiation²⁸, qui a laissé largement le temps à l'État d'aviser.

10. Certes, l'État français explique sa carence par la pénurie de logements disponibles²⁹ : à l'impossible nul ne serait tenu, en quelque sorte, et aucune

²⁵ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, *J.O.R.F.* du 27 mars 2009.

²⁶ Avis n° 332825 (*J.O.R.F.* du 22 juillet 2010) rendu sur pied de l'article 113-1 du Code de justice administrative («Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'État, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée»).

²⁷ «En particulier, l'hypothèse d'une astreinte dont le montant serait égal au coût pour l'État de la construction d'un logement social, calculé sur la même période, ne prendrait pas en compte de façon raisonnable cette référence au loyer moyen.»

²⁸ Susceptible d'atteindre neuf mois à Paris, douze à l'époque des faits.

²⁹ C'est principalement sur le «contingent préfectoral» que les logements sont proposés aux requérants DALO ; par là, on vise le droit de réservation institué sur les logements sociaux au profit du préfet en contrepartie de la participation financière de l'État à la construction et à la

→

décision de justice n'a le pouvoir de faire sortir des logements de terre... Pourtant, ce genre d'explication empirique «ne se fonde sur aucune justification valable», réplique la Cour; autrement dit, «une autorité de l'État ne peut prétexter du manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas honorer, par exemple, une dette fondée sur une décision de justice»³⁰. Partant, la violation de l'article 6 de la Convention est avérée.

Touchant à des considérations d'ordre pécuniaire ou matériel, ce dernier argument ne manque pas de faire écho à la jurisprudence de la même Cour (dans un domaine approchant, quoiqu'inversé pour ainsi dire) selon laquelle l'absence de solution de relogement ne saurait excuser l'inertie de l'État à appliquer une expulsion décidée par un juge³¹. Il reproduit également la jurisprudence française dominante suivant laquelle la réponse au DALO ne dépend pas des moyens disponibles: l'impossibilité pour le préfet de proposer un logement adapté en l'état actuel de l'offre ne l'exonère en rien de son obligation, quel que soit le contexte local³². Et, par-delà encore, c'est peut-être à une exécution *en nature* (plutôt qu'en espèces) que la juridiction strasbourgeoise en appelle de manière générale.

À bien y regarder, le roi-législateur est nu en quelque sorte (ou à tout le moins placé devant ses propres limites, voire contradictions), lui qui a fait mine de couler dans le droit positif un véritable «droit» (subjectif) au logement, et opposable de surcroît. À tout le moins, et voilà un autre enseignement digne d'intérêt, c'est à hauteur de justiciable qu'il convient de se placer pour apprécier l'effectivité réelle d'une politique, et exclusivement à son niveau³³.

←

réhabilitation de ceux-ci (article L. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation). Le total des biens ainsi «réservés» (au bénéfice de personnes jugées prioritaires par le préfet) ne peut cependant excéder 30% des logements de chaque organisme, dont 5% au maximum en faveur des agents civils et militaires de l'État (article R. 441-5 du Code de la construction et de l'habitation). Dans l'affaire qui nous occupe, le préfet a expliqué à la Cour ne disposer que de 1 300 logements par an environ (pour exercer son «droit de réservation» au sein du parc HLM), alors que le nombre de ménages déclarés prioritaires par la commission de médiation et restant à loger culmine, on l'a vu, à une vingtaine de milliers à Paris!

³⁰ § 50 de l'arrêt commenté.

³¹ Voy. entre autres Cour eur. dr. h., arrêt *Prodan c. Moldova*, 18 mai 2004, § 53; arrêt *Kukalo c. Russie*, 3 novembre 2005, § 49.

³² Voy. N. DERDEK et M. UHRY, «Petit précis évolutif d'interprétation jurisprudentielle du droit au logement opposable», *J.D.J.*, 2010, n° 1, pp. 28 et s.

³³ Voy. de manière générale D. THARAUD, «Le sort contrasté du droit au logement opposable français devant la Cour européenne des droits de l'homme», *R.D.S.S.*, 2015, pp. 651 et s.

11. Est-on fondé à conclure que, par son arrêt du 9 mai 2015, la Cour promet quelque chose comme un droit au logement (absent *in se* de la Convention)? Nous ne le pensons pas, pour la raison simple qu'est ici en jeu une exigence purement *procédurale* (l'exécution des décisions de justice) plus qu'une prérogative substantielle, à l'inverse, par exemple, de l'arrêt *Winterstein e.a. c. France* du 17 octobre 2013³⁴. Il n'empêche, consécration il y a bien (dans la décision commentée), de manière indirecte. La chose n'est pas neuve à Strasbourg: en obligeant, par exemple (dans son arrêt *McCann* du 13 mai 2008), le Royaume-Uni à soumettre à un contrôle judiciaire préalable une décision aussi lourde de conséquences juridiques qu'est la privation de domicile, la Cour tend à ériger en intérêt conventionnellement protégé l'interdit de l'expulsion sans égard aucun pour le relogement. Et, de manière générale, l'étude de la (stimulante) production strasbourgeoise en matière de droit au logement enseigne qu'une telle jurisprudence n'a pu s'édifier que par la multiplication de ces approches *médiates*, le droit au logement étant appréhendé sous l'angle qui de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants (pour les sans-abri³⁵, les Roms³⁶ ou les demandeurs d'asile³⁷, par exemple), qui de la protection du domicile et de la vie privée et familiale³⁸, qui de l'interdiction de la discrimination³⁹... tous attributs pleinement reconnus *expressis verbis*, eux, par la Convention⁴⁰ et qui pourraient se joindre à l'article 6 dans les fondements des recours à venir en matière de «DALO».

B. La « créance DALO » (droit à un bail social) n'est pas un « bien »

12. Il n'y a pas que le droit au procès équitable que la Convention européenne des droits de l'homme sauvegarde et qui peut intéresser le DALO. L'article 1^{er} du premier Protocole additionnel proclame le droit au respect

³⁴ La Cour de Strasbourg avait jugé attentatoire au droit au respect de la vie privée et familiale et au respect du domicile (article 8 de la Convention) l'expulsion de gens du voyage de terrains privés qu'ils occupaient depuis des années.

³⁵ Voy., *a contrario*, la décision *O'Rourke c. Royaume-Uni* du 26 juin 2001.

³⁶ Cf. l'arrêt *Moldovan e.a. c. Roumanie* du 12 juillet 2005.

³⁷ Voy. par exemple le récent arrêt *V.M. e.a. c. Belgique* du 7 juillet 2015; l'affaire, cependant, a été portée devant la Grande Chambre.

³⁸ Arrêt *Stanková c. Slovaquie*, 9 octobre 2007, par exemple.

³⁹ Entre autres, l'arrêt *Karner c. Autriche*, 24 juillet 2003.

⁴⁰ Voy., pour de plus amples développements, N. BERNARD, «Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel préalable – La Cour européenne des droits de l'homme et le droit au logement», note sous Cour eur. dr. h., arrêt *Mc Cann c. Royaume-Uni*, 13 mai 2008, *Rev. trim. dr. h.*, 2009, pp. 527 et s.

des «biens». Cette dernière notion est assurément l'une des plus extensives du texte conventionnel et, au minimum, n'est nullement à réduire au droit de propriété⁴¹. Lui reconnaissant une portée «autonome»⁴², indépendante des catégories juridiques instaurées en droit interne, la Cour est allée jusqu'à y faire entrer des «intérêts patrimoniaux»⁴³. Loin d'être limité à des choses corporelles, ce concept peut même s'étendre à une décision de justice accordant un bail social, comme l'a admis la Cour de Strasbourg dans ses célèbres arrêts *Teteriny c. Russie* du 30 juin 2005 et *Olaru e.a. c. Moldavie* du 28 juillet 2009⁴⁴.

Normalement, le droit à de tels bénéfices sociaux n'est nullement inclus parmi les droits et les libertés garantis par la Convention. Malgré tout, une revendication basée sur une espérance légitime d'obtenir la jouissance effective d'un bien particulier – dont on n'est pas propriétaire – peut revêtir la forme d'un bien si elle est «suffisamment établie pour être exigible»⁴⁵. Tel fut le cas dans l'arrêt *Teteriny*, par exemple. De fait, l'impossibilité pendant plus de dix ans pour le requérant d'obtenir l'exécution d'une décision de justice lui accordant un appartement social a constitué une interférence dans son droit à la jouissance paisible de ses biens pour laquelle le gouvernement défendeur n'a pas avancé d'explication plausible⁴⁶.

⁴¹ Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Broniowski c. Pologne*, 22 juin 2004, § 129.

⁴² Cour eur. dr. h., arrêt *Iatridis c. Grèce*, 25 mars 1999, § 54.

⁴³ Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Öneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004, §§ 126 et 127. Le requérant, dans cette affaire, avait vu son habitation – construite illégalement sur une décharge – soufflée par une explosion causée par la négligence des autorités. La Cour a reconnu que l'intéressé n'était propriétaire ni de son habitation ni du terrain et qu'il ne pouvait, du reste, se targuer d'aucune espérance légitime de se voir céder le terrain (et encore moins d'une créance certaine). La Cour, toutefois, est ée amenée à constater «une tolérance des autorités de l'État face aux actions des requérants», ce qui lui a permis «de juger que les autorités ont *de facto* reconnu que l'intéressé et ses proches avaient un intérêt patrimonial tenant à leurs habitations et à leurs biens meubles».

⁴⁴ Voy. également, depuis, les arrêts *Ilyushkin e.a. c. Russie* du 17 avril 2012 et *Gerasimov e.a. c. Russie* du 1^{er} juillet 2014.

⁴⁵ Cour eur. dr. h., arrêt *Bourdov c. Russie*, 4 septembre 2002, § 40.

⁴⁶ En l'espèce, un tribunal avait accepté la plainte du requérant contre l'administration communale et rendu une décision aux termes de laquelle il pouvait obtenir un logement appartenant à l'État. Ce jugement n'a jamais pu être exécuté parce que les autorités de la ville ne possédaient pas un tel appartement ou n'avaient pas de ressources pour l'acheter. En 2002, le requérant demanda une autre méthode d'exécution, à savoir que la valeur de cet appartement lui soit payée comptant. Ultérieurement, la ville lui soumit un appartement, mais de dimensions bien inférieures, arguant du fait qu'elle ne pouvait pas lui offrir autre chose. Comme ici, la Cour rappelle que l'exécution des jugements doit être considérée comme partie intégrante du droit au procès équitable consacré par l'article 6 de la Convention. Il ne revient pas aux autorités de l'État d'invoquer un manque de fonds ou de logements comme excuse pour ne pas honorer un jugement les condamnant. Si un certain délai pour l'exécution d'un jugement peut être justifié dans des circonstances particulières, ce délai ne peut pas être de nature telle qu'il mette en cause la substance du droit protégé par l'article 6.

13. Au vu de cette jurisprudence, on s'attendait à voir la Cour pareillement acter dans la présente affaire une violation de l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel⁴⁷. Il n'en a rien été. La chose ne laisse cependant pas d'étonner. C'est que les circonstances d'espèce ne sont guère éloignées ici de celles de l'arrêt *Teteriny*. Certes, le « bail social » en vigueur à l'époque en Russie permettait à l'intéressé d'entretenir l'espoir de faire, à terme, acquisition de la maison (alors que cet aboutissement est nettement plus hypothétique dans le chef du locataire HLM en France, ne serait-ce que parce que l'aliénation est soumise à autorisations diverses⁴⁸). Mais précisément, la jurisprudence strasbourgeoise refuse d'enfermer le droit au respect des biens dans le droit de propriété⁴⁹ !

C'est l'occasion, plus fondamentalement, de se pencher plus avant sur les particularités du « bien » ici postulé, à savoir le bail social français. Même sans espérance de devenir propriétaire, ce statut est spécialement protégé : il garantit un droit au maintien dans les lieux tant que l'occupant remplit les conditions d'attribution et, dans la majorité des cas limitatifs qui justifient une résiliation (réhabilitation du logement, sous-occupation...), une nouvelle habitation doit impérativement être proposée aux intéressés en contrepartie. Sans compter qu'au décès du titulaire du bail, le contrat se poursuit au bénéfice des conjoints et occupants qui satisfont aux critères d'accès au logement social. Enfin, le loyer social s'avère nettement moins élevé que les standards du marché⁵⁰.

14. Il y a plus. La créance de logement « DALO » a fait l'objet d'une *double reconnaissance*, administrative et juridictionnelle ; et encore, au terme d'une sélection fort stricte des ménages⁵¹. Si elles n'ont pas le pouvoir d'ordonner l'attribution d'un logement déterminé, les commissions de médiation définissent tout de même les caractéristiques du bien « adapté aux capacités et aux besoins » du demandeur, tandis que le préfet désigne le bailleur social chargé de proposer une habitation de cette nature au ménage concerné, dans une zone géographique et un patrimoine immobilier circonscrits.

⁴⁷ Certes, la requérante n'a jamais allégué d'atteinte à son droit au respect de ses biens. La Cour toutefois, « maîtresse de la qualification juridique des faits », a estimé ici que « le grief soulève également des questions sous l'angle de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 » (§ 54).

⁴⁸ Voy. l'article 443-7 du Code de la construction et de l'habitation.

⁴⁹ Voy. *supra*, n° 12.

⁵⁰ Le loyer plafond de référence du logement social est ainsi fixé à 6,66 EUR/m² à Paris contre une moyenne de 24,4 EUR sur le marché privé (à Paris), selon l'Observatoire des loyers Clameur (actif dans 1 759 villes et regroupements de communes).

⁵¹ Ainsi, moins d'un tiers des décisions prises en 2014 par les commissions de médiation (32 %) a fait droit à la demande des requérants.

Aussi, ces considérations spécifiques auraient pu incliner la Cour à étendre la notion de « bien » aux intérêts substantiels des futurs usagers du logement social⁵². Il y avait incontestablement matière, selon nous, à assouplir la triple condition traditionnellement de mise pour la qualification de bien (« le droit de posséder, d'utiliser et, sous certaines conditions, d'acquérir » un logement⁵³).

15. Enfin, l'imposition parallèle d'une astreinte renforce encore à notre sens le caractère « exigible » de la créance de M^{me} Tchokontio Happi. Ne dit-on pas de cette astreinte précisément qu'elle cultive une fonction bien davantage comminatoire (elle force l'État à faire diligence) qu'indemnitaire⁵⁴? Et la Cour ne soutient-elle pas elle-même ici que le « seul objet » de ladite astreinte est « d'inciter l'État à exécuter l'injonction de relogement »? À titre de comparaison, il n'était pas question d'astreinte dans l'affaire *Teteriny*...

C. Les suites possibles de l'arrêt

16. Indépendamment de l'appréciation que l'on peut porter sur le présent arrêt, ce qui est sûr, c'est que ce dernier (et là réside sans doute son utilité *in fine*) pourra avantageusement venir en appui de la démarche des candidats à une habitation sociale qui, lassés d'attendre la mise en œuvre de décisions de justice leur étant favorables, postulent une compensation financière auprès de l'État français. Ceci étant, les indemnités allouées jusqu'ici par les juridictions compétentes se montrent modiques au vu des divers préjudices subis par les ménages (liés à leur séjour durant plusieurs années dans des conditions de logement parfaitement indignes ainsi qu'aux répercussions larges sur l'emploi, le maintien de la cellule familiale, la scolarisation et la santé, entre autres)⁵⁵.

⁵² D'autant plus qu'en matière de logement social, financé par la collectivité, la valeur patrimoniale n'a pas cours; s'y substitue une réponse étatique à l'intérêt substantiel de chacun de se loger dans des conditions dignes et protégées.

⁵³ § 58 de l'arrêt *Tchokontio Happi*. Voy. aussi le § 48 de l'arrêt *Teteriny*.

⁵⁴ Au passage, on se plaît à relever la contradiction de l'État français. Ici, pour récuser l'application de la notion de bien, il avance que la requérante n'est en rien la bénéficiaire immédiate de l'astreinte. Mais précédemment, en vue cette fois de montrer que l'exécution des décisions de justice est assurée à suffisance par l'existence de cette astreinte, il soutenait que le Fonds d'accompagnement vers et dans le logement avait vocation à venir en aide à l'ensemble des ménages concernés et que, dans ces conditions, « le destinataire de l'astreinte devient indifférent ». Voy. *supra*, n° 4.

⁵⁵ La jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Paris est éloquent à cet égard. À titre d'exemple: à peine 3.500 EUR octroyés à une femme et ses quatre enfants en 2015 pour une situation de « mal-logement » qui persiste depuis 2011 (décision du 9 avril 2015, n° 14PA01690),

→

Deux récents arrêts laissent toutefois entrevoir une majoration des montants alloués⁵⁶. Le gouvernement français ne manque pas de le souligner, lui qui a fait valoir⁵⁷ que non seulement ce type de recours progresse⁵⁸, mais aussi que, en octroyant directement aux requérants une indemnisation «de plus en plus substantielle, [il] répond indiscutablement et immédiatement aux exigences de *restitutio in integrum* poursuivies par le Comité des ministres dans un contexte de pénurie de logements sociaux notamment dans la région Île-de-France». Il reste que le nombre de ces dédommagements paraît encore dérisoire au regard des 58.183 ménages désignés prioritaires et toujours en attente d'une proposition de logement à ce jour, ce qui démontre – si besoin était – l'existence de fortes difficultés dans le chef des ménages à porter une démarche de nature contentieuse... et témoigne de leur épuisement (au sens littéral) avant même l'épuisement des voies de recours. Sans compter que la disparité de ces décisions perpétue chez les requérants une certaine incertitude quant à la titularité (et la légitimité) de leur droit⁵⁹. On regrettera à cet égard qu'aucune demande de satisfaction équitable n'ait été formulée dans la présente affaire, ce qui aurait permis notamment de régler la question de la compensation de l'interminable attente du demandeur de logement social.

←

4.500 EUR à une femme et ses cinq enfants en 2014 pour une situation de «mal-logement» ayant pris cours en 2009 (décision du 24 mars 2014, n° 13PA03264), 1.500 EUR à une femme et son enfant en 2014, dépourvus de logement depuis 2012 (décision du 23 octobre 2014, n° 14PA00661)...

⁵⁶ La Cour administrative d'appel de Marseille a ainsi porté à 8.000 EUR l'indemnité de 600 EUR accordée en première instance à un couple et ses quatre enfants occupant un logement indécemment (décision du 18 mai 2015, n° 14PA01690), tandis que son homologue de Bordeaux a multiplié par six la somme de 2.000 EUR dévolue initialement à une femme logée à l'hôtel (décision du 14 avril 2015, n° 14BX02693).

⁵⁷ Dans son «plan d'action» détaillé au n° 16.

⁵⁸ 1.510 en 2015, contre 744 en 2014.

⁵⁹ Sur ce point, la jurisprudence du tribunal administratif de Paris mérite d'être mise en exergue. Considérant en effet que le «DALO» ne comporte pas le droit à être relogé dans une catégorie particulière de logement (à un tarif locatif déterminé), cette juridiction refuse le plus souvent d'indemniser le préjudice matériel causé par le paiement de loyers élevés dans le parc privé ou du prix d'une chambre d'hôtel (décision du 7 août 2014, n° 1302676). Par ailleurs, elle prend parfois en compte l'ancienneté de la demande de logement social (susceptible d'atteindre vingt ans, décision du 7 août 2014, n° 1303712), mais la repousse en d'autres occasions, estimant qu'elle ne constitue pas en elle-même un préjudice (décision du 8 juillet 2015, n° 1431380). Sur un autre plan, encore, il lui arrive de décharger l'État de sa responsabilité lorsque les faits ont évolué (quand, en matière de suroccupation par exemple, un enfant mineur est devenu majeur, décision du 1^{er} juillet 2015, n° 1500730), même si la précarité de l'occupation ou les mauvaises conditions d'habitat n'ont guère varié. Enfin, on a vu le tribunal dénier le droit à indemnisation au conjoint et, parfois même, aux enfants, tous membres du foyer pourtant (décisions des 4 septembre 2014, n° 1400029, et 7 août 2014, n° 1304416). Ces décisions sont, toutes, inédites.

17. Par ailleurs, il est possible – voire probable – que Strasbourg soit encore amenée à se prononcer à l’avenir sur le DALO... en condamnant une nouvelle fois la France. Il reste en effet près de 60.000 ménages prioritaires à loger, ce qui atteste de difficultés véritablement persistantes, sinon insurmontables. Aussi, le gouvernement français a communiqué au Comité des ministres du Conseil de l’Europe le 8 janvier 2016 son plan d’action destiné à exposer les mesures individuelles et générales engagées à dater de l’arrêt du 9 avril 2015 pour complaire à Strasbourg. Depuis, M^{me} Tchokontio Happi et sa famille ont été relogées par la ville de Paris⁶⁰. Et les mesures générales sont de trois ordres. D’abord, la décision de la Cour a fait l’objet d’une large diffusion (au sein du ministère du Logement, sur le site internet d’accès au droit Légifrance, ainsi que dans diverses revues juridiques). Ensuite, les recours indemnitaires ont progressé, de même que le montant des indemnités; cet argument, toutefois, peut difficilement être mis au crédit de l’État, puisqu’il témoigne précisément de son *inaction*. Enfin, un projet de loi « Égalité et citoyenneté » a été déposé à l’Assemblée nationale⁶¹ afin d’améliorer, entre autres, l’efficacité du DALO⁶².

On reste cependant loin de la panacée. D’abord, parce que le droit au logement opposable n’est aucunement l’objet principal du texte en projet. Si ce dernier, ensuite, cherche à étoffer sensiblement le parc HLM (en vue notamment de loger les demandeurs prioritaires), il organise davantage la file d’attente dans le patrimoine existant qu’il ne dégage une offre nouvelle destinée notamment à pallier la « pénurie » dont la France se plaint ici auprès de la Cour⁶³.

18. Plus généralement encore, la Cour européenne des droits de l’homme gagnerait à faire usage la prochaine fois de la procédure de « l’arrêt pilote »⁶⁴. Confrontée à un « problème structurel ou systémique » en droit interne, elle serait fondée alors à orienter l’État français dans le sens (et l’esprit) des mesures

⁶⁰ Bail signé le 28 mai 2015.

⁶¹ Le 13 avril 2016 (n° 3679).

⁶² Ce projet de loi vise à favoriser la mixité sociale et à endiguer la ségrégation spatiale et territoriale en matière d’habitat, devenue une préoccupation majeure au lendemain de l’attentat sur le journal *Charlie Hebdo* début 2015. Les mesures proposées portent dès lors sur une équitable répartition du parc social et réforment la politique d’attribution de ces habitations HLM (avec, entre autres, la fixation de quotas au bénéfice des demandeurs de logement social prioritaires, dont ceux au titre du DALO).

⁶³ § 6 de l’arrêt *Tchokontio Happi*.

⁶⁴ Sur pied de l’article 61 de son règlement; voy. également l’article 46 de la Convention européenne. Voy., pour une première application, Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Broniowski c. Pologne*, 22 juin 2004.

générales de « redressement » qu'elle estime nécessaires d'adopter dans l'ordre juridique national pour conférer exécution à l'arrêt⁶⁵.

Par là, la haute juridiction prendrait le relais en quelque sorte du Comité européen des droits sociaux qui, en constatant dans le chef de la France en 2007 une méconnaissance de l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée (droit au logement)⁶⁶, a énoncé une série de conditions destinées à mettre la politique française de l'habitat en adéquation avec les textes internationaux⁶⁷. C'est que les droits énoncés par la Charte « doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique »⁶⁸. Du reste, comme il l'a reconnu dans une autre espèce, le Comité « fonde son appréciation de la conformité [de la législation nationale] à la Charte sur le droit interne *et la pratique* » des États⁶⁹. On touche ici aux limites de l'obligation de moyens : à l'estime du Comité, il ne suffit pas pour un État de déployer des efforts en vue de donner chair aux dispositions de la Charte, il lui revient surtout de se fixer un calendrier précis et de déterminer les paliers propres à atteindre l'objectif voulu⁷⁰. Il n'est pas interdit de penser dès lors que les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, sans veiller à mentionner cette évolution, puissent l'avoir eue à l'esprit dans le présent arrêt⁷¹.

⁶⁵ §§ 1^{er} et 3 respectivement de l'article 61 du règlement de la Cour. Sur cette procédure, de manière générale, voy. J. TAVERNIER, « La loi interprétative devant la Cour européenne des droits de l'homme – Une illustration des conséquences des arrêts pilotes dans l'ordre juridique italien (Cour eur. dr. h., *M.C. e.a. c. Italie*, 3 septembre 2013) », *Rev. trim. dr. h.*, 2014, pp. 717 et s., ainsi que E. LAMBERT-ABDELGAWAD, « La Cour européenne au secours du Comité des ministres pour une meilleure exécution des arrêts 'pilotes' (en marge de l'arrêt *Broniowski*) », *Rev. trim. dr. h.*, 2005, pp. 203 et s.

⁶⁶ Com. eur. dr. soc., *Fédération européenne des associations nationales de travail [sic] avec les sans-abri c. France*, 5 décembre 2007 (fond.), récl. 39/2006 et Com. eur. dr. soc., *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, 5 décembre 2007 (fond.), récl. 33/2006.

⁶⁷ La Charte sociale révisée, évidemment, mais aussi la Convention européenne des droits de l'homme (« Le Comité est particulièrement attentif à ce que les interprétations qu'il développe de l'article 31 soient en phase avec l'interprétation que la Cour européenne des droits de l'homme donne des dispositions pertinentes de la Convention » : § 69 de la décision *ATD*).

⁶⁸ § 55 de la décision *FEANTSA* et § 59 de la décision *ATD*.

⁶⁹ Com. eur. dr. soc., *Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Portugal*, 5 décembre 2006 (fond.), récl. 34/2006, § 17, souligné par nous.

⁷⁰ Voy. sur la question N. BERNARD, « La Charte sociale révisée et le droit au logement – À propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux », *Rev. trim. dr. h.*, 2009, pp. 1075 et s.

⁷¹ De manière générale, on sait que la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt *Sørensen et Rasmussen c. Danemark* du 11 janvier 2006, par exemple, §§ 35, 36 et 72) n'hésite pas à prendre appui, pour interpréter les dispositions de son propre texte fondateur (l'article 11 de la Convention

Or, dans son dernier rapport sur la France relatif à l'article 31, § 1^{er}, de la Charte, le Comité a estimé que la situation nationale «demeure non conforme»⁷². Et le Comité d'épingler dans la foulée que «la situation de non-conformité à l'article 30 de la Charte due à l'insuffisance de la politique de logement à l'égard des plus pauvres n'a pas été corrigée»⁷³ (dans son rapport afférent au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale).

19. Les problèmes constatés sur le terrain, on le voit, peinent à se résoudre ; c'est que les recours indemnitaires dont se prévaut la France n'offrent pas de logements en tant que tels et l'amélioration des procédures d'attribution des logements publics reste à ce stade hypothétique⁷⁴. Puisse la présente condamnation apporter aux autorités une prise de conscience salutaire et accélérer le mouvement «des mesures nécessaires pour se conformer à une décision judiciaire définitive et exécutoire»⁷⁵. Ce n'est qu'à cette condition que la loi sur le droit au logement opposable s'ancrera davantage dans le réel, graduellement (comme toute législation novatrice⁷⁶).

←

européenne en l'espèce, consacrant le droit de fonder des syndicats, à rapporter aux articles 5 et 6 de la Charte), sur la jurisprudence du Comité des droits sociaux, et ce, même à l'encontre d'États qui n'ont *pas* ratifié l'article étalon de la Charte dont question (arrêt *Demir et Baykara c. Turquie*, Gde Ch., 12 novembre 2008, § 50). La Cour, dans ce dernier arrêt, n'a pas conféré pour autant une quelconque justiciabilité à la Charte en elle-même (d'autant moins que la Turquie a pris soin de ne pas se déclarer liée par les articles 5 et 6 dudit instrument) ; l'invocation que la Cour fait de ces dispositions la cantonne dans le strict champ interprétatif. Sur cette question, on lira avec un vif intérêt S. VAN DROOGHENBROECK et F. KRENC, «La réception de la 'jurisprudence' du Comité européen des droits sociaux par les juridictions européennes», in S. van Drooghenbroeck (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux – Actualités des droits sociaux fondamentaux*, la Charte, Bruxelles, 2016 (à paraître) ; toutefois, pour des raisons diverses, l'arrêt *Tchokontio Happi* (qui n'évoque point la Charte sociale révisée ni le Comité européen des droits sociaux, rappelons-le) s'inscrit malaisément dans l'un des quatre cas de figure dégagés par ce texte.

⁷² Conclusions 2011 du Comité, couvrant la période 2005-2009.

⁷³ Conclusions 2013 du Comité, couvrant la période 2008-2011.

⁷⁴ Le projet de loi «Égalité et citoyenneté» doit encore être débattu par les parlementaires.

⁷⁵ § 52 de l'arrêt *Tchokontio Happi*.

⁷⁶ «Certes, il est fragile [le DALO], mais il est déjà fragilisé par ceux qui n'ont plus l'enthousiasme nécessaire pour mettre en route une loi nouvelle. On parle toujours du droit à l'éducation de Jules Ferry. Est-ce que vous connaissez l'histoire de ce droit ? La première loi date de 1880, la deuxième de 1881, la troisième de 1883 et il a fallu dix ans d'application. Allez voir les dates au fronton des écoles dans les diverses communes, voyez comment peu à peu les choses se mettent en route» (P. BOUCHET, «La naissance du droit au logement opposable», in *Le droit au logement opposable*, actes du colloque organisé à Lyon le 1^{er} décembre 2009, Lyon, Jurislogement, p. 3).

En tout cas, la solution ne saurait aucunement résider dans le durcissement de la sélection des requérants, dérive malheureusement observée aujourd'hui⁷⁷. Pas davantage ne viendra-t-elle d'une suppression de la phase contentieuse du DALO (que le gouvernement a envisagée très sérieusement⁷⁸). Singulière façon en effet de donner corps aux arrêts de la Cour européenne⁷⁹...

Conclusion

20. Que penser, en guise de conclusion, de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 avril 2015? En refusant (pour faire bref) que des considérations budgétaires puissent légitimer l'inexécution d'une décision de justice intimant le relogement, la haute juridiction plante un jalon d'importance sur la route d'un droit au logement accessible à tous⁸⁰. En déniait, par contre, à cette même décision la valeur d'un « bien » (conventionnellement protégé), elle semble aller à rebours de sa propre jurisprudence; même si, de toute façon, la condamnation de la France était déjà acquise, cet élément suscite la perplexité. Sans doute faut-il y voir le reflet des propres doutes de la Cour vis-à-vis d'un dispositif aussi flou – sinon bancal – que la créance DALO (droit subjectif à un logement? droit à une action en justice? droit à une indemnité?...).



Le site internet de la *revue* propose à ses lecteurs un dossier permettant d'accéder rapidement aux principaux actes et documents renseignés dans l'article qui précède (www.rtdh.eu, onglet «Sommaires», «n° 107 juillet 2016», cliquer ensuite sur le titre de l'article).

⁷⁷ Le taux de réponses positives (dans les commissions de médiation) a ainsi reflué de près d'un tiers entre 2008 et 2015 (passant de 45% à 31%); ce ressac est trop important (quantitativement) pour être purement fortuit.

⁷⁸ Figurant dans la version initiale du projet de loi «Égalité et citoyenneté» précité, cette disposition en a été retirée par la suite.

⁷⁹ L'exécution des arrêts DALO pose problème aux yeux de Strasbourg? Supprimons alors la phase contentieuse! Or, on le sait, casser le thermomètre a rarement fait tomber la fièvre...

⁸⁰ Voy. en ce sens E. MOONS, «EHRM maakt recht op huisvesting nog meer afdwingbaar», *Juristenkrant*, 2015, n° 308, p. 4.