

Conclusion

Carole Nivard

Maître de conférences en droit public à l'Université de Rouen

La Conférence sur l'apport européen au droit au logement - Normes, contentieux et plaidoyer -, organisée par la Fondation Abbé Pierre et la FEANTSA à Bruxelles en mai 2022, a donné lieu à une expression précieuse, historique et unique du plaidoyer et de la doctrine en matière de droit au logement. Cet événement et sa présente publication offrent une étude experte et actuelle des développements européens dans ce domaine. Bien qu'il y ait de nombreuses raisons d'être optimiste, les constats sont navrants.

En Europe, continent pourtant particulièrement riche et développé, les conditions d'habitat, sous certains aspects, empirent tandis que le coût des logements, le nombre de sans-abri et de mal-logés ne cessent d'augmenter. Cet état de fait est unanimement relevé par les contributeurs de l'ouvrage. Marc Uhry et Noria Derdek rappellent ainsi que cette réalité affecte l'ensemble des États européens¹. Les auteurs chargés de l'étude de cas nationaux spécifiques les rejoignent, que ce soit en Allemagne², en France³ ou au Royaume-Uni⁴. Face à l'urgence et à la gravité de cette situation, les initiateurs de ce travail collectif, que sont la Fondation Abbé Pierre et le réseau Housing Rights Watch de la FEANTSA, ont proposé une réflexion autour de la garantie du droit au logement en tant que droit humain⁵. Ce faisant, ces organisations ont souhaité centrer la réflexion sur les obligations que le respect de ce droit impose aux États. De manière encore plus spécifique, elles s'interrogent sur leurs obligations positives, c'est-à-dire leurs obligations d'agir en faveur du logement. De telles obligations, formulées par les traités européens et internationaux, pourraient-elles constituer le vecteur par lequel les parties prenantes, en premier lieu les États européens, seraient incités à améliorer radicalement la situation ?

En vue de répondre à cette question de fond, plusieurs pistes et thématiques ont été proposées. Tout d'abord, l'identification des obligations positives découlant des principaux engagements internationaux des États européens : le droit de l'Union européenne, la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte sociale européenne, auxquels s'ajoute un traité incontournable, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Puis, les instruments concrets de mise en œuvre des obligations positives, et donc, d'engagement de la responsabilité des autorités publiques, ont été examinés. En termes de stratégie, la possibilité de transpo-

1. M. Uhry et N. Derdek, *Pour un contrôle des politiques de l'habitat fondé sur la jurisprudence internationale*, pp.99.

2. M. Althoff, *L'encadrement des congés et des loyers en Allemagne*, pp.83.

3. V. Toussain, *Logement social en France et droit européen*, pp.91.

4. L. Sunderland, *Des normes de logement «décentes» pour réduire la précarité énergétique*, pp.121.

5. <https://abusivelending.org/fr/news/l%E2%80%99apport-europ%C3%A9en-au-droit-au-logement-normes-contentieux-et-plaidoyer>.

ser le *modus operandi* des récents procès climatiques au contentieux du droit au logement a été abordée. Enfin, trois thématiques plus sectorielles ont donné lieu à des discussions en ateliers : le contrôle de proportionnalité des privations de domicile, le rôle des autorités publiques dans la maîtrise des marchés immobiliers contre la dérive des prix et des droits, ainsi que les normes et actions visant à éradiquer la précarité énergétique.

Le présent ouvrage réunit les réflexions des experts invités à répondre à ces questions. Au-delà de leurs grandes compétences, les contributeurs sont remarquables par leur diversité de fonctions, de points de vues et de légitimités différentes : juges et organes de monitoring européens, avocats, juristes, enseignants-chercheurs, responsables juridiques d'organisations non gouvernementales nationales et internationales, porteurs de projets en faveur du logement, etc. Je me permets de partager les modestes réflexions que la lecture de ces belles et stimulantes contributions m'a inspirées. A mon sens, il se dégage des réflexions, un esprit : celui des droits de l'Homme (I), du fond : celui des obligations positives des États (II) et une forme : celle de l'activation effective de ces obligations (III).

I. L'esprit : changer de paradigme par une approche fondée sur les droits humains

Du point de vue du droit, le logement est qualifiable de bien - ou partie de bien - immeuble habité par une ou plusieurs personnes. Il s'agit ainsi d'un bien particulier appréhendé de différentes manières. Il relève, d'une part, d'une logique de marché en tant que bien matériel rare, ayant une valeur pécuniaire et appropriable. D'autre part, du fait de sa fonction, le logement est un bien essentiel à tout être humain, ce qui suppose qu'il soit saisi à l'aune de la dignité humaine et formulé en tant que droit humain.

Le logement se trouve donc à la croisée d'intérêts privés économiques et de l'adoption de politiques publiques contraignant le libre jeu du marché. Or, si les objectifs des autorités politiques peuvent rejoindre ceux des intérêts privés (création de richesses, renouvellement et modernisation du parc immobilier...), cela ne peut être que de façon partielle. Les autorités publiques sont encore chargées de poursuivre des buts d'intérêt général tels qu'assurer l'accès de toutes et tous à un logement décent. Les États mènent donc des politiques d'aménagement urbain, de construction immobilière de logements classiques et sociaux, de régulation des loyers, d'amélioration des logements, etc., qui contraignent les acteurs économiques. La balance faite entre respect des intérêts privés et poursuite de l'intérêt général dépend de choix politiques pouvant varier selon la situation économique et structurelle, selon les aspirations sociétales d'une époque à l'autre.

Les représentants nationaux des États européens sont bien conscients de la complexité de la question du logement, ce qui explique une certaine réticence à consacrer formellement le droit au logement parmi les droits humains que ce soit au sein leurs constitutions ou par leurs engagements internationaux. A cet égard, comme le juge Pinto de Albuquerque l'a rappelé, « *le droit au logement relève de la catégorie des droits sociaux* »⁶. Parmi les droits de l'Homme, les droits sociaux sont les droits dédiés à la protection des travailleurs ainsi qu'à la protection sociale, y compris les droits des groupes les plus vulnérables.

6. P. Pinto de Albuquerque, *Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues de la CEDH*, pp.29.

La juge Rossi a convenu que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne garantit pas un tel droit à proprement parlé et ce, même si son article 34 §3 se réfère au « *droit à une aide au logement* », qui ne constitue qu'un élément du droit au logement. Cette disposition ne peut fonder à elle seule une protection exigeante et exigible en matière d'accès au logement. Sa portée normative est effectivement très restreinte pour différentes raisons. La première est que la Charte n'est applicable que dans le champ d'application du droit de l'Union européenne, elle en est donc inséparable, « *tout comme l'ombre d'un objet en épouse la forme* »⁷. Or, l'Union ne dispose pas de compétence propre pour adopter des normes communes en matière de logement (dans le sens strict de définition d'une politique publique de logement)⁸. En somme, la politique de logement demeure de la seule compétence des États membres. On comprend dès lors le sens de la seconde restriction qui résulte de la formule de l'article 34 §3 de la Charte indiquant que le respect de ce droit doit suivre « *les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales* », essentiellement définies au niveau national.

C'est à la lumière de ces précisions que doit encore être lu le principe n°19 du Socle européen des droits sociaux de 2017 relatif au logement et à l'aide aux personnes sans-abri⁹ qui n'octroie pas de compétence à l'Union européenne en la matière. *Last but not least*, l'article 34 §3 ne contiendrait qu'un principe qui ne crée donc aucun droit subjectif direct aux individus¹⁰. Les États membres ne sont ainsi tenus que d'observer ce principe lorsqu'ils mettent en œuvre une norme européenne. Ainsi, comme le rappelle la juge Rossi, l'article 34 §3 a pu être utilisé par la CJUE à l'occasion de deux arrêts *Kamberaj* et *Land Oberösterreich c. KV* mais, à chaque fois, en vue d'interpréter une directive européenne, celle relative à l'accès des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée aux prestations sociales¹¹.

De la même manière, la Convention européenne des droits de l'Homme ne consacre pas de droit au logement que ce soit dans son texte ou au travers de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme¹². Comme le rappelle M. Pinto de Albuquerque, cela supposerait une « *lecture sociale de la Convention* » qui, bien qu'en droite de ligne de sa jurisprudence *Airey c. Irlande*, n'a jamais donné lieu à l'adoption d'« *une position claire et simple* » des juges de Strasbourg¹³. Néanmoins, la Convention assure une protection indirecte et partielle de certaines garanties relatives au logement au travers essentiellement de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile. Cette protection de-

7. L. S. Rossi, *Les obligations des États membres en matière de droit au logement - vues de la CJUE*, pp.23., citant le Président de la Cour K. Lenaerts.

8. Elle dispose certes d'une compétence en matière de lutte contre l'exclusion sociale en vertu de l'article 153 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, mais il ne s'agit que d'une compétence d'appui permettant de soutenir et de compléter l'action des États membres en la matière.

9. « *a. Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un accès au logement social ou d'une aide au logement de qualité. b. Les personnes vulnérables ont droit à une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées. c. Des hébergements et des services adéquats doivent être fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale.* »

10. De fait, tout indique que l'article 34§3 figure parmi « les principes » que consacre la Charte au titre IV sur la solidarité et non pas « les droits fondamentaux », tels qu'ils figurent au titre II de la Charte (bien que l'article 7 sur le droit au respect du domicile fasse partie du titre II). En effet, la Charte elle-même distingue parmi ses dispositions celles qui constituent des droits subjectifs bénéficiant directement aux personnes de celles qui ne forment que des principes, qui doivent être mis en œuvre par des actes législatifs et ne peuvent être invoquées devant une juridiction que pour l'interprétation de ces actes.

11. D'ailleurs, selon la Cour, lorsque les États membres déterminent les prestations accessibles en exécution de la directive européenne, ils doivent « *respecter les droits et observer les principes (...) énoncés à l'article 34* » de la Charte.

12. Cf. CEDH, *Faulkner c. Irlande*, 31 mars 2022, n° 30391/18 et jurisprudence citées, cité par P. Kenna et M.J. Aldanas, *Proportionnalité et expulsions*, pp.67.

13. P. Pinto de Albuquerque, *Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues de la CEDH*, pp.29.

meure toutefois limitée dans la mesure où la Cour se contente souvent d'un contrôle restreint. Elle laisse, en effet, inéluctablement une large marge d'appréciation aux États en matière de politique économique et sociale, ce qui traduit une vision libérale de l'action de l'État¹⁴. En outre, il y aurait peu d'espoir d'assister au renforcement de cette protection dans le contexte actuel de contestation croissante du rôle et de la légitimité du juge européen¹⁵.

Le droit au logement se trouve en revanche formellement reconnu au sein des traités de consécration des droits sociaux. Tel est le cas, tout d'abord, de la Charte sociale européenne révisée de 1996 qui reconnaît de façon inédite, en Europe, un droit au logement par son article 31¹⁶. Le caractère remarquable de cette disposition doit cependant être relativisé par le fait que, comme le rappelle Giuseppe Palmisano, seuls 15 États Parties sur les 46 États du Conseil de l'Europe ont accepté cet article, dont 4 qui ne sont engagés que vis-à-vis d'un ou de deux de ses paragraphes. Ensuite, alors que la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948), adoptée par tous les pays du monde, a été le premier traité international à reconnaître le droit au logement comme faisant partie du droit à un niveau de vie suffisant, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) a développé ces obligations avec plus de précision et adopté la même formulation dans l'article 11§1 qui garantit « *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* ». Cette disposition et l'interprétation qu'en fait le CDESC, porteuse d'obligations précises, constituent des sources précieuses d'inspiration pour le droit européen et les droits nationaux. Il convient là encore de souligner que les États rédacteurs de ce Pacte ont souhaité restreindre la portée de leur engagement en ne prévoyant qu'une obligation de mise en œuvre progressive, au maximum de leurs ressources disponibles¹⁷.

Comme on peut le voir, les États européens reconnaissent le droit au logement en tant que droit humain mais ont eu tendance à réduire sa portée normative, que ce soit dans leurs engagements internationaux et européens ou dans leurs constitutions respectives¹⁸. Ils estiment en effet que sa mise en œuvre suppose l'adoption d'une politique publique qui doit relever de leurs arbitrages souverains en matière économique et sociale. Ils ne souhaitent visiblement pas se voir contraints dans leurs choix par des obligations supranationales. Et si, pour assurer des conditions convenables d'habitat, ils doivent trancher entre des intérêts qui peuvent paraître contradictoires (soutien à l'économie et à l'emploi dans le bâtiment *versus* accès au logement pour les plus démunis), le choix de l'augmentation de la part du marché libre et la privatisation du secteur du logement l'emporte majoritairement, au détriment de l'encadrement public.

Pourtant, le jeu du libéralisme d'un marché de l'immobilier et du logement (qui fait prévaloir les intérêts économiques et la protection de la propriété privée) doit être largement réglementé car

14. P. Kenna et M.J. Aldanas, *Proportionnalité et expulsions*, pp.67.

15. P. Pinto de Albuquerque, *Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues de la CEDH*, pp.29.

16. « *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 ; 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.* »

17. Cf. Article 2 §1 PIDESC. « *Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.* »

18. À titre d'illustration, le droit au logement n'est pas reconnu dans le texte de la Constitution française et le Conseil constitutionnel a reconnu « *la possibilité de disposer d'un logement décent* » en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle et non en tant que droit (CC, Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*).

le logement n'est pas un bien comme les autres. En effet, à l'instar d'autres biens comme l'alimentation, l'eau ou l'énergie, le logement est, à bien des égards, nécessaire à l'existence humaine et peut être rapproché des biens communs, qui supposent une protection spécifique.

Or, le constat des auteurs de cet ouvrage est unanime : la dégradation des conditions de l'habitat et l'augmentation du nombre des personnes mal-logées trouvent leur origine dans l'insuffisance de l'action des pouvoirs publics et la prévalence faite à la marchandisation des logements. Ils considèrent que seules, une appréhension du droit au logement comme un droit humain à part entière et une réorientation des politiques publiques dont l'objectif principal serait la garantie effective de ce droit, pourraient contribuer à l'amélioration de la situation. Un tel projet supposerait de remettre au centre des arbitrages politiques, la nature fondamentale du droit au logement, ce qui donnerait davantage de pouvoir et de légitimité aux autorités publiques dans leur fonction de régulation et d'encadrement du marché, des acteurs privés et des opérateurs économiques. Il s'agirait en définitive d'assigner une « *fonction sociale* » à la propriété immobilière et aux activités économiques qui l'entourent, ce qui supposerait, certes, de refonder le « pacte social » autour de la question du logement.

Les obligations positives des États européens, qui découlent de leurs engagements internationaux, sont tout autant des prémices à ce potentiel changement de paradigme.

II. Le fond : quelles obligations positives issues des traités européens et internationaux en matière de droit au logement ?

Certaines obligations relatives au logement ont été plus aisément admises, y compris sur le fondement de la Convention européenne des droits de l'Homme dans la mesure où elles n'exigent pas de l'État de respecter et protéger un droit à l'accès ou au maintien dans un logement. D'autres sont plus ambitieuses car elles obligent à mettre effectivement en œuvre le droit au logement. Cela suppose l'adoption de politiques publiques et/ou un interventionnisme de l'État plus complexe à exiger par les individus et à contrôler par les juges. Ces dernières obligations ont davantage été formulées par les organes de contrôle des traités consacrant les droits sociaux, tels que la Charte sociale européenne et le PIDESC.

A. L'obligation de ne pas discriminer dans l'accès au logement et aux aides au logement

Le principe de non-discrimination est un droit fondamental qui est effectivement garanti par l'ensemble des États européens tant au niveau constitutionnel qu'au niveau supranational.

Ce principe étant au fondement du projet communautaire, il n'est pas étonnant de retrouver cette exigence dans le droit de l'Union européenne, y compris pour ce qui concerne l'accès au logement et le droit de bénéficier des aides au logement prévues par le droit national. Ainsi, comme le rappelle Madame la juge Rossi, certaines règles du droit de l'Union européenne assurent une « *protection indirecte* » du droit au logement en exigeant des États membres une égalité de traitement entre les nationaux et certaines catégories de personnes : les travailleurs européens qui jouissent d'une égalité de traitement complète ainsi que l'ensemble des citoyens européens ayant un droit de séjour¹⁹, les ressortissants des pays tiers résidents de longue durée (justifiant de plus

19. Même si, pour ces derniers, l'État peut poser une condition de séjour de 3 mois pour pouvoir bénéficier des aides sociales au logement (cf. Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004).

de cinq années de résidence légale), y compris en matière d'aides au logement²⁰. Enfin, la réglementation européenne relative aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile prévoit que les États membres sont tenus de leur fournir un hébergement le temps que leur demande d'asile soit examinée. La logique des droits fondamentaux impose aux États de s'assurer que ces personnes spécifiquement vulnérables ne se retrouvent pas dans un état de dénuement tel qu'il porterait atteinte à leur dignité humaine qui doit être garantie à toute personne en toutes circonstances²¹.

Le respect du principe de non-discrimination peut dès lors exiger l'adoption de mesures positives de la part de l'État, notamment en vue de prendre en compte la spécificité de certains groupes de bénéficiaires. Le CEDS a ainsi développé une jurisprudence foisonnante relative au droit au logement des « Gens du Voyage » et des migrants « Roms », grâce notamment aux réclamations portées, entre autres, par la FEANTSA et le Mouvement international ATD Quart Monde. Pour ces personnes au mode de vie spécifique, l'égalité de traitement suppose des États qu'ils adoptent des mesures spécifiques adaptées²².

B. Les obligations en cas de privation de domicile

Comme le rappelle Pádraic Kenna et Maria José Aldanas²³, si la Convention européenne des droits de l'Homme ne garantit pas un droit à l'obtention d'un logement, elle protège néanmoins le logement des personnes sur le fondement du droit au respect de son domicile garanti par l'article 8 de la CEDH.

La Cour européenne considère la privation de domicile (expulsions, saisies immobilières, etc.) comme une ingérence dans le respect de ce droit qui n'est conforme à la Convention que si elle est prévue par la loi, qu'elle poursuit un objectif d'intérêt général et qu'elle est « *nécessaire dans une société démocratique* », c'est-à-dire proportionnée. Les auteurs relèvent que le contrôle de proportionnalité ne s'applique normalement qu'aux expulsions de bâtiments ou de terrains publics appartenant à l'État. L'intérêt général poursuivi doit être d'une particulière importance pour que l'ingérence soit justifiée et l'individu concerné doit bénéficier de certaines garanties comme un accès effectif à un tribunal ainsi que de solutions de relogement dans certains cas.

En revanche, lorsque l'intérêt du locataire entre en conflit avec celui d'un propriétaire privé, l'État doit seulement assurer que la privation de domicile n'intervient qu'après une décision de justice ayant examiné la légalité de la situation. N'étant pas compétente pour contrôler le respect de la Convention par les particuliers, dans un contentieux horizontal, la Cour se positionne donc ici en retrait réduisant l'obligation des États au strict minimum. Cela crée une différence de traitement entre locataires et propriétaires ou entre locataires de logements publics et locataires de biens privés, qui n'a pas de justification vis-à-vis du droit au logement.

A l'inverse, les décisions récentes rendues par le CDESC à l'encontre de l'Espagne, dans le cadre de la nouvelle procédure de plaintes individuelles prévue par le protocole facultatif, reprochent

20. Directive 2003/109 du 25 novembre 2003, lue à la lumière de l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; CJUE, 10 juin 2021, *Land Oberösterreich (Aide au logement)*, C-94/20, analysé in L.S. Rossi, *Les obligations des États membres en matière de droit au logement - vues de la CJUE*, pp.23.

21. Cette exigence découle tant de la jurisprudence de la CJUE, que de celle de la CEDH et du CEDS.

22. Voir C. Nivard, *Le droit au logement combiné avec le principe de non-discrimination*, in Dossier « *Droit au logement et droit(s) européen(s)* », RDSS, n°2/2015, pp. 241-249.

23. P. Kenna et M.J. Aldanas, *Proportionnalité et expulsions*, pp.67.

aux juridictions nationales de ne pas avoir contrôlé la proportionnalité entre l'objectif légitime de l'expulsion et ses conséquences sur la personne concernée. Le Comité applique le Pacte dans une situation horizontale en estimant l'État responsable du fait de ses juridictions nationales, considérées comme une de ses composantes. Padraic Kenna et Maria José Aldanas en concluent que la CEDH devrait s'inspirer de cette jurisprudence pour interpréter la Convention dans un sens plus favorable au droit au logement, notamment, des personnes vulnérables et socialement défavorisées.

Relevons que la Charte sociale européenne formule des garanties équivalentes sur le fondement de l'article 31 §2 de la Charte qui engage les États Parties à prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive. Le Comité européen des droits sociaux a précisé que les États sont tenus en cas d'expulsion - y compris de logements locatifs privés - de prévoir une obligation de concertation avec les intéressés, en vue de rechercher des solutions alternatives à l'expulsion, et la fixation d'un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion. Le droit à un recours effectif des locataires évincés doit être assuré. Enfin, « *même lorsque l'expulsion est justifiée, les autorités doivent faire en sorte de reloger ou d'aider financièrement les personnes concernées* »²⁴.

C. L'obligation d'assurer l'accès au logement d'un niveau suffisant : l'exemple de la précarité énergétique

La notion de « *logement d'un niveau suffisant* » a été précisée par la pratique du CDESC et celle du CEDS. Il s'agit d'un logement doté « *de tous les éléments de confort essentiels (tels que le chauffage et l'électricité)* », qui doit être salubre et « *posséder les commodités essentielles, mais aussi un logement dont la taille est adaptée à la composition du ménage qui y réside* »²⁵. Le caractère suffisant ou décent du logement comprend donc l'accès à l'énergie permettant de se chauffer, de s'éclairer et de faire fonctionner les appareils électriques communs. Cette exigence impose des infrastructures importantes qui sont manquantes au sein de nombreux pays.

L'épuisement des ressources non renouvelables et les risques environnementaux soulèvent des défis d'ordre plus global. Dans un contexte de rareté et de risque de pénuries, le problème du coût de l'énergie se fait de plus en plus pressant pour les États européens. En particulier, ils se trouvent confrontés à des situations croissantes de précarité énergétique²⁶ touchant spécifiquement les catégories de personnes les plus défavorisées. Marlies Hesselman plaide pour une appréhension de la précarité énergétique à l'aune d'une approche par les droits humains²⁷. Elle rappelle que des obligations existent notamment en vertu de l'article 11 du PIDESC qui garantit le droit à un logement suffisant et qui compte parmi ses critères « *l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures* » (*availability*) comprenant « *un accès permanent à des ressources naturelles et communes* » telles que « *l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage* »²⁸. Par ailleurs, les critères d'*affordability* (capacité de paiement) et d'*habitability* (habitabilité) imposent que les coûts

24. Voir not. CEDS, *FEANSTA c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007.

25. CEDS, *FIDH c. Irlande*, réclamation n° 110/2014, décision sur le bien-fondé du 12 mai 2017 cité par G. Palmisano, *Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues du CEDS*, pp.33.

26. Définie comme l'impossibilité pour les ménages de bénéficier de services énergétiques d'un niveau suffisant et à un coût abordable (définition citée par L. Sunderland, *Des normes de logement « décentes » pour réduire la précarité énergétique*, pp.121).

27. M. Hesselman, *Normes juridiques pour lutter contre la précarité énergétique dans le cadre du droit au logement : vers un nouveau droit à l'énergie ?*, pp.111.

28. CDESC, *Observation générale n° 4, Le droit à un logement suffisant (Article 11§1 du Pacte)*, 13 décembre 1991, E/1992/23, § 8.

afférant au logement ne soient pas disproportionnés par rapport aux revenus, et que ceux qui ne peuvent les assumer bénéficient d'aides afin de leur assurer un logement qui les protège. Sur ce fondement, le Comité onusien a précisé un ensemble d'obligations s'imposant aux États membres de faire en sorte qu'un accès suffisant à l'énergie soit assuré au sein de l'ensemble des logements, y compris des personnes les plus défavorisées.

Marlies Hesselman considère que ces standards internationaux de garantie des droits de l'Homme doivent être pris en compte dans les politiques de l'Union européenne et de ses États membres. En effet, l'Union a adopté récemment des normes visant notamment à lutter contre la précarité énergétique dans le cadre de ses compétences en matière de politique environnementale²⁹ et de l'énergie³⁰. Pour l'auteure, l'effectivité de ces mesures politiques serait renforcée par un ancrage dans une perspective « droits de l'Homme ». En effet, selon elle, les droits humains « *constituent un outil à la fois juridique et conceptuel pour lutter contre les inégalités (structurelles) existantes, et pour exiger une meilleure satisfaction de besoins reconnus comme fondamentaux* »³¹.

D. L'obligation de rendre le coût du logement accessible [en particulier] aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes

L'État peut chercher à permettre l'accès des personnes aux faibles revenus par l'encadrement du marché privé, d'une part (1), ou la construction de logements sociaux et l'octroi d'aides sociales au logement, d'autre part (2).

1. Encadrement des marchés immobiliers

Dans son observation générale relative au droit à un logement suffisant garanti par l'article 11§1 du PIDESC, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a considéré qu'en vertu du principe d'*affordability* (capacité de paiement), « *les locataires devraient être protégés par des mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives* »³².

De fait, les politiques de logement de l'ensemble des États européens comprennent un volet de régulation des marchés privés immobiliers visant notamment à protéger les droits des locataires en cas d'expulsion, qu'elle soit légale ou non, ou encore, contre les loyers trop élevés ou excessifs. Pour ce dernier point, l'État peut jouer un rôle de régulateur en encadrant les loyers ainsi qu'un rôle d'assistance sociale en prévoyant des aides au logement octroyées aux locataires.

L'exemple du droit allemand présenté par Max Althoff est particulièrement intéressant à cet égard. Les législations y ont toujours été spécialement protectrices des locataires dans un pays où la proportion de locataires est majoritaire. Pourtant, leur situation est devenue de plus en plus compliquée depuis que le marché immobilier, peu régulé, est devenu un lieu de placement financier attractif. Les prix des loyers ont fortement augmenté, en particulier dans des villes où le marché immobilier est tendu comme l'est devenu Berlin. Or, les lois d'encadrement de la fixation et de l'augmentation des loyers ne suffisent plus à enrayer leur croissance incessante et donc celle des locataires contraints de quitter les grandes agglomérations concernées. Max Althoff met en

29. Article 192 TFUE.

30. Article 194 TFUE.

31. M. Hesselman, *Normes juridiques pour lutter contre la précarité énergétique dans le cadre du droit au logement : vers un nouveau droit à l'énergie ?*, pp.111.

32. CDESC, *Observation générale n° 4, Le droit à un logement suffisant (Article 11§1 du Pacte)*, 13 décembre 1991, E/1992/23, § 8.

lumière le rôle délétère des jurisprudences nationales globalement défavorables aux locataires et rendant certaines garanties légales inopérantes. Il relève également les difficultés qu'ont certains Lands à faire adopter au niveau fédéral des législations plus protectrices. On comprend combien cette régulation doit provenir d'un choix politique fort, seul à même d'enrayer le jeu du marché systématiquement préjudiciable aux personnes les plus pauvres.

Face à ce constat, Noria Derdek et Marc Uhry proposent de convoquer le droit international des droits de l'Homme afin d'évaluer, et éventuellement condamner, les politiques publiques de l'habitat. En particulier, ils s'interrogent sur la responsabilité des États, au regard des droits humains, face à une libéralisation croissante des marchés immobiliers et à la marchandisation des logements qui s'avèrent douloureuses pour les citoyens, en particulier les plus vulnérables. L'État peut se trouver confronté à un dilemme lorsque l'objectif de bonne santé économique du marché se trouve antagonique avec celui d'une meilleure protection des personnes. Pour Noria Derdek et Marc Uhry, ce dilemme ne doit pas en être un : il convient « *de hiérarchiser les préoccupations et de renvoyer à un niveau subalterne les enjeux de santé économique du secteur de l'immobilier, qui ne sont qu'un moyen et non une fin* ».

Cette réorientation doit être conduite et soutenue par les États, qui sont les débiteurs des obligations en vertu du droit international des droits de l'Homme. Parmi leurs obligations figure celle d'encadrer les comportements des personnes privées attentatoires au droit au logement suffisant. En ce sens, les recommandations présentées en 2022 par Leilani Farha, ancienne Rapporteuse spéciale au logement de l'ONU, « *The Shift Directives. From Financialized to Human Rights-based Housing* » apparaissent particulièrement pertinentes. Dans ce document, Leilani Farha propose une forme de « révolution » de la logique mercantile du secteur du logement en exigeant des États la soumission des activités économiques et financières des acteurs privés à l'objectif de réalisation du droit humain au logement. Cet appel à un surcroît d'interventionnisme étatique dans le marché immobilier et du logement serait en effet seul à même de remédier aux inégalités d'accès et à l'exclusion de nombreuses personnes du droit de jouir d'un logement décent.

2. Logement sociaux

Parmi les obligations qui découlent du droit pour les personnes sans ressources de bénéficier d'un logement, l'obligation des États de prévoir un parc de logements publics ou sociaux suffisant s'avère primordiale, même si particulièrement complexe à mettre en œuvre. En effet, le respect d'une telle obligation suppose un investissement politique et économique important, auquel certains États opposent l'argument de ressources financières limitées. Les tribunaux et les organes de contrôle et de surveillance se contentent dès lors d'un contrôle restreint vis-à-vis de ce qu'ils estiment relever d'une obligation de moyens et, surtout, d'un arbitrage politique (large marge d'appréciation devant la Cour européenne des droits de l'Homme, appréciation tronquée des efforts étatiques allégués devant le Conseil d'État³³, etc.).

À cet égard, la jurisprudence du CEDS, inspiré du travail interprétatif du CDESC³⁴, s'avère très précieuse pour jalonner un possible contrôle effectif par les tribunaux d'une obligation positive aussi complexe. En effet, le Comité est venu préciser s'agissant du droit au logement que « *lorsque la réalisation de l'un des droits [de la Charte] est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'État partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raison-*

33. Cf. Voir entre autres, CE, Juge des référés, 10 novembre 2022, n° 468570, cité par N. Derdek et M. Uhry.

34. CDESC, *Observation générale n° 4, Le droit à un logement suffisant (Article 11§1 du Pacte)*, 13 décembre 1991, E/1992/23.

nable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser ». Cette obligation de moyens, qui pourrait être qualifiée de « renforcée », exige donc de l'État qu'il justifie de ses actions et/ou progrès, pour satisfaire à ses obligations internationales.

Cette appréciation du respect du droit au logement, effectuée par le CEDS à l'aune d'« *indicateurs de qualité des politiques publiques* », pourrait être utilement reprise au niveau national selon No-ria Derdek et Marc Uhry. Ce « *scoring des politiques de l'habitat* » aurait l'intérêt de questionner les objectifs, l'effectivité et l'efficacité des choix de politiques publiques et donc de contraindre les pouvoirs publics à rendre des comptes sur la mise en œuvre du droit au logement. Ce mode de contrôle permet dès lors de préserver le pouvoir d'appréciation de l'autorité politique sans qu'elle s'en trouve exonérée de toute responsabilité³⁵.

La politique de logement social en France et son appréhension par le droit de l'Union européenne font l'objet d'une étude de la part de Virginie Toussain³⁶. Elle met en lumière le positionnement ambigu de l'Union à savoir le rôle d'activateur ou de fossoyeur des politiques nationales en matière de logement social. En effet, la construction et la gestion des logements sociaux, en tant qu'activités économiques, relèvent en principe des règles européennes de libertés de circulation et de libre concurrence. Aussi, pour justifier le fonctionnement économique spécifique des organismes français d'habitations à loyer modéré (HLM), la France a dû faire jouer la dérogation admise par les traités en droit de la concurrence pour les entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général (SIEG), ainsi qu'une raison impérieuse d'intérêt général pour échapper aux contrôles sur les aides d'État et les règles du droit de la concurrence de l'UE.

Mais c'est surtout en matière de gouvernance économique que la position de l'Union européenne est la plus équivoque. En effet, dans le cadre du Semestre Européen, les rapports de la Commission Européenne relatifs à la France ont pu critiquer à la fois la dépense publique excessive en matière de politique et d'aides au logement de même que l'inefficacité des modalités d'accès au logement social. Virginie Toussain note que ces rapports ont engendré l'adoption de réformes qui ont drastiquement réduit le budget alloué à la politique du logement et à la construction de logements sociaux. Depuis l'ajout d'indicateurs sociaux dans l'évaluation du Semestre Européen à partir de l'adoption du Socle européen des droits sociaux, la Commission Européenne relève le risque que font peser l'insuffisance des logements sociaux et le coût disproportionné du logement dans le budget des ménages, en particulier sur les plus défavorisés, et sur la stabilité financière du pays. Pour autant, les derniers rapports de 2022 continuent de pointer la politique du logement comme un secteur où des marges d'économies d'argent public sont souhaitables...

L'auteure relève que l'Union joue pourtant, parallèlement, le rôle d'activateur de politiques publiques grâce à l'important soutien financier qu'elle apporte aux États membres, en matière de rénovation énergétique des bâtiments, notamment, et en particulier des logements sociaux grâce aux Fonds structurels européens ou à la Banque européenne d'investissement.

A l'issue de ce tour d'horizon des obligations positives exigibles des États sur le fondement du droit humain à accéder à un logement suffisant, on constate que les obligations les plus ambitieuses et

35. Ainsi, la politique et la pratique de la France en matière de logement social ont pu être dénoncées devant le CEDS en raison de l'insuffisance manifeste de l'offre, les dysfonctionnements de la procédure d'attribution ainsi que le caractère discriminatoire des conditions d'accès. CEDS, *Mouvement ATD Quart-Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007 ; CEDS, *FEANTSA c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007.

36. V. Toussain, *Logement social en France et droit européen*, pp.91.

les plus complètes ont été dégagées par le CDESC et le CEDS. Leurs jurisprudences gagneraient à être mieux connues et appliquées. En particulier, elles devraient être prises en compte par la CEDH et la CJUE dont les décisions sont bien plus frileuses, faute notamment de pouvoir s'appuyer sur un texte reconnaissant formellement un droit des personnes à un logement décent. En effet, si les arrêts de ces deux Cours européennes sont d'effet contraignant, les décisions des Comités européen et onusien sont considérées comme relevant de la *soft law*, sans portée immédiatement contraignante pour les États parties (même si leur engagement vis-à-vis des traités suppose qu'ils les considèrent comme obligatoires). Dès lors, comment faire en sorte que ces obligations internationales soient concrétisées en droit interne sous la forme d'obligations contraignantes ? Tout du moins, comment inciter les États à les respecter ?

III. La forme : l'activation effective des obligations positives

A. Les contentieux stratégiques à la lumière de l'évolution récente des contentieux environnementaux

L'entretien avec Delphine Misonne et Marine Izquierdo³⁷ ainsi que l'article de Nicolas Bernard et Koldo Casla³⁸ ouvrent des perspectives encourageantes et novatrices pour penser l'activation effective des obligations étatiques en matière de droit au logement. En effet, l'idée est d'envisager la possibilité d'une transposition des récents succès en matière de justice climatique en matière de droit au logement. Il est fait référence notamment aux trois procès phares, *Urgenda* (Pays-Bas)³⁹, *l'Affaire du siècle* (France)⁴⁰ et *Klimaatzaak* (Belgique)⁴¹ qui ont donné lieu à l'engagement de la responsabilité des autorités publiques en raison de leur action insuffisante pour lutter contre le réchauffement climatique.

Ces procès peuvent être qualifiés de contentieux stratégiques « *entendu comme un contentieux qui poursuit des objectifs ou se soucie d'intérêts plus larges que ceux des parties* »⁴². En effet, Marine Izquierdo décrit ces procès comme ne visant « *pas tant [à] obtenir une indemnisation qu'[à] renforcer le droit existant ou faire évoluer son interprétation* » ainsi que comme des « *outils de mobilisation sociale* » utilisé par la société civile en vue de « *l'obtention d'un changement sociétal* »⁴³.

L'intérêt de ce type de procès réside dans leur grande médiatisation qui permet d'en faire « *l'affaire des citoyens qui demandent des comptes à leurs États respectifs* »⁴⁴. Ils incitent les juges à se positionner en juge « *de la crédibilité de l'action publique* » et à mettre l'État face à ses responsabilités et engagements par une condamnation de son inaction, par la réparation des préjudices subis, voire par l'utilisation de son pouvoir d'injonction. Ils donnent mouvement à une sorte de cercle vertueux de renforcement de l'action en faveur du climat initiés par des actions en justice suivies

37. D. Misonne et M. Yzquierdo, *S'inspirer du contentieux environnemental en matière de droit au logement*, pp.45.

38. N. Bernard et K. Casla, *Leçons tirées des contentieux stratégiques en matière de droits de l'Homme : Du changement climatique au logement convenable*, pp.53.

39. Tribunal de La Haye, 24 juin 2015, *Fondation Urgenda c. Pays-Bas*, C/09/456689/HA.

40. Tribunal administratif de Paris, 14 octobre 2021, N^{os} 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

41. Tribunal de Première instance de Bruxelles, 17 juin 2021, *Affaire Climat ASBL*, n^o 2015/4585/A.

42. H. Duffy, *Strategic Human Rights Litigation: Understanding and Maximising Impact*, Hart, 2018, cité par N. Bernard et K. Casla, *Leçons tirées des contentieux stratégiques en matière de droits de l'Homme : Du changement climatique au logement convenable*, pp.53.

43. D. Misonne et M. Yzquierdo, *S'inspirer du contentieux environnemental en matière de droit au logement*, pp.45.

44. *Ibid.*

d'actions législatives, potentiellement suivies par d'autres actions en justice en cas d'action politique insuffisante et ainsi de suite.

De fait, les affaires évoquées ont été suivies d'effets tangibles. Ainsi, la sanction de la « loi climat » allemande par la Cour constitutionnelle a entraîné l'adoption par le législateur d'une loi plus ambitieuse, et l'affaire *Urgenda*, de l'adoption d'un plan d'action de trois milliards d'euros en vue de réduire de manière suffisante les émissions de carbone comme le relève Marine Yzquierdo. En ce qui concerne *l'Affaire du siècle*, il est probable que le Conseil d'État français condamnera l'État à payer des astreintes financières, pour non-respect des injonctions faites par le tribunal d'adopter, d'ici au 31 décembre 2022, les mesures nécessaires afin d'atteindre la trajectoire de réduction de l'émission de gaz à effet de serre d'ici à 2030⁴⁵. La France a déjà fait l'objet d'astreintes records du fait du non-respect des normes européennes en matière de pollution de l'air⁴⁶.

Une transposition est-elle possible au regard des similitudes et des spécificités du droit au logement par rapport aux droits environnementaux ? Nicolas Bernard et Koldo Casla ont dans un premier temps identifié certains points de divergence entre le droit à l'environnement et le droit au logement⁴⁷.

Le contentieux en matière de logement concerne en grande partie des locataires contre des propriétaires privés en vue d'obtenir une solution plus immédiate à un problème individuel plutôt que d'engager la responsabilité des pouvoirs publics sur leurs causes structurelles. En outre, les locataires ont tendance à rechercher des solutions à l'amiable afin d'éviter un recours à la justice jugé long, coûteux et risqué. À l'inverse, la question environnementale étant globale par nature, elle se trouve régie par des sources du droit international public et, au plan interne, par des règles de droit administratif spécial. Les parties prenantes saisissent donc volontiers le juge à l'encontre des autorités publiques, responsables principales de l'action politique de lutte contre le réchauffement climatique et d'encadrement des activités polluantes. Enfin, il serait plus aisé d'identifier le comportement fautif des États en matière environnementale dans la mesure où des objectifs chiffrés fondés sur des études scientifiques les engagent, depuis notamment l'Accord de Paris de 2015. Cette responsabilité serait en revanche plus délicate à définir en matière de droit au logement car plusieurs options de politiques seraient à même de le réaliser. Dès lors, il apparaît que le droit à l'environnement suppose de fait une obligation de résultat quand le droit au logement n'exigerait qu'une obligation de moyens.

Malgré ces différences, les deux auteurs développent des points de convergence permettant d'envisager la transposition de la méthode et des raisonnements suivis dans les procès environnementaux en matière de droit au logement.

Premièrement, le droit au logement est lui aussi susceptible de donner lieu à des obligations précises ou à des obligations de résultat dégagées par le travail interprétatif des tribunaux⁴⁸ ou par

45. <https://notreaffaireatous.org/cp-au-31-decembre-2022-laction-climatique-de-letat-aura-ete-insuffisante-les-associations-demanderont-une-astreinte-financiere-en-2023/>.

46. CE, 10 juillet 2020, *Les amis de la Terre et al.*, n° 428409.

47. N. Bernard et K. Casla, *Leçons tirées des contentieux stratégiques en matière de droits de l'Homme : Du changement climatique au logement convenable*, pp.53.

48. Évoqué *supra* concernant la détermination d'obligations positives au niveau européen. Le juge national contribue également à cette « incarnation » comme l'illustre la décision du Conseil constitutionnel qui a fait découler de l'objectif de valeur constitutionnelle visant « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent », l'interdiction de procéder à des coupures d'eau en cas d'impayés (Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, *Société SAUR SAS*).

la volonté du législateur⁴⁹. Deuxièmement, avec l'augmentation des prix des loyers et de l'énergie, le logement est devenue une question tout aussi urgente que la question environnementale, tant le risque d'une importante crise sociale paraît imminent. D'autant que la crise écologique et la crise du logement se nourrissent l'une l'autre en soumettant les plus précaires à la détérioration de leur environnement et conditions de vie. En effet, troisièmement, droit à l'environnement et droit au logement s'entrecroisent largement. Il n'est ainsi pas étonnant de constater que la jurisprudence de la CEDH en matière de droit à un environnement sain se fonde principalement sur le respect de l'article 8 qui consacre le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile. Les auteurs relèvent ensuite l'importance du rôle clé des activistes et organisations non gouvernementales dans les deux contentieux, comme illustré tout au long de l'ouvrage. Par ailleurs, ils notent que tant le problème climatique que celui du logement nécessitent la contribution de tous, non seulement des États mais également des acteurs privés tant collectifs qu'individuels. Enfin, ils affectent chacun spécifiquement les catégories vulnérables de personnes, qui sont les premières à en subir les méfaits.

Former des recours stratégiques mettant en lumière la carence fautive de l'État, combiné avec une approche par les droits humains, pourrait permettre de sortir la question du logement d'une perspective interindividuelle ainsi que de la logique marchande qui peut donner l'impression que la structuration et le coût de l'immobilier et du logement sont un état de fait auquel « on ne peut rien » ou que les mal-logés sont responsables de leur situation. Il faut rendre visible en justice, au-delà de la partie émergée des multiples contentieux relatifs à des situations personnelles, la partie immergée de l'iceberg qu'est le dysfonctionnement systémique de la politique de l'habitat, bref, en faire l'« affaire de tous ». Certaines stratégies d'argumentation peuvent y conduire comme la revendication du logement en tant que droit humain, le lien entre environnement et logement ou encore le coût du mal-logement pour l'économie et la société toute entière, ce qui a, d'ailleurs, déjà été évalué⁵⁰.

B. La mobilisation au-delà des gouvernements centraux

Un point commun relevé *supra* entre droit au logement et droit à l'environnement réside dans la multiplicité des acteurs internationaux/étatiques, centraux/locaux, publics/privés, collectifs/individuels, dont dépend la pleine réalisation de ces droits. Tout ne peut donc pas reposer sur l'État central et sur le contrôle des tribunaux, souvent en retrait, au nom du principe de séparation des pouvoirs, lorsque des questions économiques et sociales sont en jeu.

Les obligations européennes et internationales engagent avant tout les États et donc leur gouvernement central. Néanmoins, du point de vue de l'ordre international, la responsabilité de l'État, envisagé comme une unité, peut être le fait de chacune de ses émanations (agents, entité infra-étatique, organisme public indépendant ou tribunaux). Il revient à l'État central de garantir que les obligations internationales ou la jouissance des droits fondamentaux soient effectivement respectées par l'ensemble de ses organes, comme il doit protéger toute personne contre les agissements d'acteurs privés ou d'autres particuliers qui porteraient atteinte à un de ses droits fondamentaux.

49. Par exemple, la loi française n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

50. Pierre Madec, *Quelle mesure du coût économique et social du mal-logement ?*, OFCE, Sciences Po, *Revue de l'OFCE*, 146 (2016).

Il n'est dès lors pas surprenant de constater que la reconnaissance juridique du droit à un environnement sain et durable soit formulée en termes de *droits* mais également de *devoirs*. C'est ce dont témoigne la Charte constitutionnelle de l'environnement en France dont l'article 2 dispose que « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* »⁵¹.

La mise en œuvre effective du droit au logement exige ainsi de mobiliser toutes les parties prenantes, par la contrainte juridique et avec pragmatisme. Dans ce contexte, Louise Sunderland nous éclaire utilement par une étude de cas au Royaume-Uni⁵², concernant une loi de 2016 imposant le respect d'une norme minimale d'efficacité énergétique pour les logements locatifs privés dans le but notamment de réduire les situations de précarité énergétique. L'auteure constate que l'impact de cette loi a été largement réduit par l'absence d'un cadre de mise en œuvre associé. Les autorités locales en charge d'assurer son respect n'ont pas disposé des ressources financières et humaines pour assurer un véritable contrôle, ni des données nécessaires à l'identification des logements concernés. Il n'était en outre originellement pas prévu de sensibilisation des locataires qui auraient pu encourager les propriétaires à mettre leur logement en conformité avec la loi. Louise Sunderland en conclut que « *les normes seules ne permettent pas d'améliorer les logements* », leur efficacité dépend en effet d'un cadre réglementaire complet d'habilitation et d'application. Elle témoigne encore de la manière dont les acteurs de la société civile impliqués dans les questions de logement demandent que cet accompagnement effectif soit prévu au sein des futures normes européennes.

De la même manière, l'effectivité du contrôle du respect du droit au logement ne saurait se vérifier par la seule existence de voies de recours. Les locataires les plus touchés par le mal-logement et/ou la précarité énergétique sont souvent des personnes socialement vulnérables. Pour ces personnes, il a depuis longtemps été mis à jour que leur accès à la justice est entravé par de multiples facteurs d'ordre économique, mais aussi social et psychologique. Ce phénomène de non-recours aux droits⁵³ a été notamment constaté s'agissant de l'application de la loi DALO⁵⁴. Les obligations positives des États ne se limitent donc pas à consacrer des droits et à prévoir les institutions et les moyens pour leur mise en œuvre, elles imposent encore d'assurer un accompagnement des personnes bénéficiaires afin qu'elles puissent les faire valoir effectivement.

Comme évoqué par la plupart des contributions de l'ouvrage, la garantie du droit au logement suppose des États qu'ils encadrent le marché de l'immobilier et fassent porter certaines contraintes sur les propriétaires privés. Cette soumission du marché du logement au respect des droits humains doit relever avant tout d'une volonté politique claire. Ce changement de paradigme ne viendra pas des juges seuls, qu'ils soient nationaux ou internationaux, car les normes européennes et internationales ne permettent pas de formuler une telle « révolution ». Les États peuvent cependant faire ce choix de conditionner la liberté économique du marché du logement et la pleine jouissance du droit de propriété à la poursuite de l'objectif de garantir un logement décent pour

51. Voir également l'article 3 : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement* » et l'article 4 : « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.* »

52. L. Sunderland, *Des normes de logement « décentes » pour réduire la précarité énergétique*, pp.121.

53. Dossier « *Ceux qui ne demandent rien* », Vie sociale 2008/1 (N° 1).

54. Comité de suivi du droit au logement opposable, *Pour un plan national d'accès au droit et de lutte contre le non recours - Bilan Dalo hébergement 2008/2019*, novembre 2020.

toutes et tous. Cela revient à redonner vie à la fonction sociale de la propriété⁵⁵, de même qu'il a été récemment identifié une fonction environnementale de la propriété⁵⁶.

En conclusion de ce très riche ouvrage, il apparaît qu'une approche du droit au logement par les droits humains met la lumière sur les inégalités au regard de l'accès au logement, subies spécifiquement par les plus vulnérables, et vise à garantir la jouissance effective de ce droit par toutes et tous. Ces exigences interrogent quant à l'ampleur des contraintes qu'il convient de poser au marché, et quant aux modalités de redistribution au sein de chaque société.

Le droit au logement est donc résolument une question de justice sociale, mais qui dépasse la seule répartition des richesses et honneurs. L'accès à un logement décent est un droit fondamental « socle », nécessaire à la jouissance de l'ensemble des autres droits fondamentaux. Se trouve ici en jeu le droit de toute personne de vivre dignement parmi les autres êtres humains et au-delà, le droit de l'Humanité d'habiter durablement notre planète.

55. Voir L. Duguit, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, F. Alcan, 1912, ainsi que N. Bernard, *Précis de droit des biens*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2014, pp. 130 et sq.

56. B. Grimonprez, *La fonction environnementale de la propriété*, Revue trimestrielle de droit civil, 2015, p. 539-550.