

DIGNITÉ DE LA PERSONNE HUMAINE ET LOGEMENT DÉCENT

Olivier Dupéré

A.T.E.R.

Université Montesquieu Bordeaux IV, CERCLE GRECCAP?

Les décisions par lesquelles le Conseil Constitutionnel a consacré la *possibilité pour toutes personne de disposer d'un logement décent*¹ se bornent à citer les trois principes constitutionnels qui en sont à la source, sans préciser ouvertement de quelle manière ces derniers ont été interprétés et articulés pour parvenir à l'énoncé de cet objectif de valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel rappelle ainsi sèchement les alinéas 10 et 11 du préambule de la constitution du 27 octobre 1946, ainsi que le principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation, issu de ce même préambule². Dans la mesure où il est manifeste que c'est d'abord et avant tout par une certaine interprétation des alinéas 10 et 11 du préambule de 1946 que le Conseil constitutionnel parvient à formuler l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à la *possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent*, cette méthode présente l'inconvénient de ne pas permettre de cerner dans quelle mesure le principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est intégré à l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent.

La contribution du principe de dignité de la personne humaine à l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent apparaît à ce point discrète que certains auteurs sont amenés à considérer le premier d'une manière extérieure au second. Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, notamment, parlent du *lien de filiation établi par le Conseil Constitutionnel entre le principe de dignité et le droit à un logement décent*, ou bien du *rattachement du droit au logement au principe de dignité*³ ; ce qui suppose que l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent serait reconnu sur le seul fondement des alinéas 10 et 11 du préambule de 1946, et seulement ensuite « raccroché » en quelque sorte au principe de dignité de la personne humaine. Deux raisons militent *a priori* en faveur du rejet de cette conception. Tout d'abord, il résulte évidemment des deux décisions précitées que le principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation intervient directement dans la formation de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent. Surtout, il ressort clairement de la décision dite *Bioéthique* du 27 juillet 1994 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement ou de dégradation est le principe « matriciel » par excellence, celui au regard duquel se comprennent tous les autres droits et libertés constitutionnels. C'est la raison pour laquelle, d'après le Conseil Constitutionnel, celui-ci a été rappelé d'emblée au sein du préambule de la constitution de 1946, avant même le renvoi aux principes de la Déclaration

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 94 – 359 DC du 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, Rec. p 176.

Conseil constitutionnel, décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, Rec. p 276.

² Conseil constitutionnel, décision n° 94 – 343/344 DC, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, Rec. p 100.

³ MATHIEU, Bertrand – VERPEAUX, Michel, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, Paris, L.G.D.J., collection « Manuels », 2002, 791 pp, spéc. p 520.

des Droits de l'Homme et du Citoyen, aux « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », et l'énoncé des « principes particulièrement nécessaires à notre temps » parmi lesquels ceux consacrés aux alinéas 10 et 11. En application de cette conception, le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation se trouve donc au fondement des principes consacrés par les alinéas 10 et 11 précités ; « intégré » à ceux-ci, il constitue donc au minimum la source indirecte de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent⁴.

Il est en réalité nécessaire d'aller plus loin, car le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation apparaît en réalité comme la source effective de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent (I). Pourrait-il dès lors constituer une source de l'effectivité de ce dernier (II) ?

I / La dignité de la personne humaine, source effective de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent

Reconnaître *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* comme objectif de valeur constitutionnelle, sur le fondement principal des alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, est effectivement une conséquence directe du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation. Mais il faut souligner à quel point cette source est particulière : bien qu'intervenant selon des modalités variées (A), elle est prise en considération de façon globale (B).

A / Une source aux visages multiples

1) Une source immédiate. La deuxième phrase de l'alinéa 11 précise que : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

a) Prise en elle-même, cette disposition peut sembler extrêmement vague ; elle est réalité très précise sur plusieurs points.

En premier lieu, nul autre principe constitutionnel ne s'appuie aussi ouvertement sur le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation. La notion d'« être humain » employée en tête de cette disposition est effectivement celle qui, dans l'introduction du préambule servant de support au principe de dignité de la personne humaine précédemment évoqué, désigne le titulaire de « droits inaliénables et sacrés » : « Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ». La situation est unique, si l'on veut bien considérer

⁴ Pour un point de vue comparatiste général concernant le « droit à un logement décent », il convient de se reporter au travail de Laurent DOMINGO, « Le droit à un logement décent dans les Constitutions française, espagnole et italienne », *A.I.J.C.*, 2001, pp 31-74.

que l'exposé des motifs de la Charte de l'environnement de 2004, qui présente l'environnement comme « patrimoine commun » des « êtres humains », est beaucoup plus vague.

En second lieu, cette notion d'« être humain » est très significative : il s'agit de tout animal appartenant à l'espèce humaine biologiquement définie (génome). C'est cette identité biologique fondamentale, objective, qui justifie l'interdiction de toute discrimination subjective quant aux titulaires des droits dits « inaliénables et sacrés », fondée soit sur la race (puisque'il n'y en a qu'une seule : l'espèce humaine) soit sur les croyances et religions (phénomènes psychologiques qui n'entament en rien l'identité physiologique). La deuxième phrase de l'alinéa 11 renvoie implicitement à l'alinéa 5 du préambule selon lequel en particulier : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». À quoi correspond plus particulièrement ce « devoir de travailler » ? Tout simplement à la nécessité objective devant laquelle se trouve placé chaque « être humain » afin de se procurer des « moyens convenables d'existence », c'est-à-dire les éléments adaptés au fonctionnement biologique de son corps. C'est ce que prouve parfaitement le fait que les constituants aient jugé bon de reproduire à cet alinéa 5 – et seulement à celui-ci – l'interdiction de toute discrimination fondée sur les « origines », les « opinions » et « croyances ». Biologiquement identiques les uns aux autres, les êtres humains ne doivent pas être subjectivement discriminés dans l'accès aux ressources vitales. Ce caractère de nécessité biologique, combiné à l'identité biologique fondamentale qui caractérise les « êtres humains », explique par ailleurs pourquoi l'incapacité pour un être humain d'y répondre pour fait d'âge, de handicap ou du fait de la situation économique, oblige ses semblables à lui fournir directement des moyens convenables d'existence.

En troisième lieu, il est évident qu'au titre des « moyens convenables d'existence » figure le « logement décent », c'est-à-dire celui permettant de satisfaire aux conditions biologiques d'existence. Le fait pour un être humain de se trouver privé de la capacité de répondre à la nécessité biologique de travailler oblige ses semblables à lui fournir directement un logement décent.

b) La disposition de la deuxième phrase de l'alinéa 11, en raison de sa précision, trouve un écho dans les dispositions plus générales de la première phrase de l'alinéa 11 ainsi que dans l'alinéa 10. Au-delà de la simple confirmation, ces deux dernières dispositions viennent toutefois concrétiser la disposition précédemment examinée.

En premier lieu, la première phrase de l'alinéa 11 prévoit : « [La Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ». La disposition précise tout d'abord quelque peu les « moyens convenables d'existence » qu'il revient à leurs semblables de leur fournir directement en application de la deuxième phrase de l'alinéa 11 : il s'agit plus particulièrement de la « protection de la santé », du « repos » et de la « sécurité matérielle », lesquels recouvre nécessairement un « logement décent ». Cette disposition précise ensuite, de façon ouverte, certains cas d'êtres humains privés de la capacité de répondre à la nécessité biologique de travailler : les « enfants », la « mère » ainsi que les « vieux travailleurs » ; la disposition se réfère ainsi nettement à la nécessité de prendre en compte la composition du groupe familial dans la perspective de l'attribution directe des « moyens convenables d'existence ».

En second lieu, l'alinéa 10 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoit que : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». La disposition couvre évidemment ceci que le fait pour un être humain de se trouver privé de la capacité de répondre à la nécessité biologique de travailler oblige ses semblables à lui fournir directement un logement décent au titre des « moyens convenables d'existence ». En se référant aux « conditions nécessaires » au « développement » de la « famille », elle parachève la construction précédente en intégrant le fait que la composition du groupe familial peut le cas échéant être un facteur d'attribution directe de « moyens convenables d'existence » aux individus relevant du groupe, quelle que soit leur situation au regard de leur capacité à travailler.

2) Une source médiate. Quelle est l'interprétation à donner de l'alinéa 10 ainsi que de la première phrase de l'alinéa 11 lorsque que l'être humain (ou les êtres humains) concerné(s) se trouve(nt) capable(s) de répondre à cette nécessité biologique de travailler, et sont ainsi susceptibles de répondre aux « conditions nécessaires » au « développement » des autres membres du groupe familial?

Il est tout d'abord évident que la « protection de la santé », la « sécurité matérielle », le « repos » figurent au nombre des « conditions nécessaires » de « développement », de même que les « loisirs » qui apparaissent davantage comme une source supplémentaire de « développement ».

Plus généralement, il faut alors interpréter l'alinéa 10 en ce sens qu'il appartient à la Nation, non pas d'attribuer directement à tel individu précisément déterminé les conditions particulières nécessaires à son « développement » spécifique, mais d'assurer le maintien d'un environnement dans lequel celui-ci puisse lui-même accéder aux « conditions » que lui-même juge nécessaires à son développement, notamment en ce qui concerne le logement. Il faut d'autre part interpréter la première phrase de l'alinéa 11 en ce sens qu'il appartient à la Nation non pas de garantir de façon « micro-juridique » notamment la « sécurité matérielle » à toute personne précisément déterminée, mais de maintenir un environnement permettant à chacun de bénéficier du degré de « sécurité matérielle » jugé convenable par les individus concernés, notamment en matière de logement. Il n'appartient en définitive aux responsables publics que de créer, d'améliorer et/ou de perpétuer l'environnement juridique et matériel nécessaire à la réalisation de ce que chaque individu estime nécessaire au « développement » et à la « sécurité matérielle » de lui-même et de ceux dont il peut assumer la charge. C'est bien évidemment une conception éminemment kantienne de la liberté qui inspire cette interprétation. Le *droit à l'épanouissement personnel* tel que l'a systématisé la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt K. A. et A. D. contre Belgique du 17 février 2005⁵, suppose en effet que tout individu, exerçant son *autonomie personnelle* soit en mesure de déterminer les conditions nécessaires à son *développement personnel* et de les réaliser, notamment en ce qui concerne son logement. C'est cette idée d'*autonomie personnelle* qui explique le sens de l'obligation alors imposée aux responsables publics. Le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation consacré sur la base du préambule de la Constitution de 1946 ne s'exprime pas directement dans ce cas, mais au travers du principe général de « liberté » posé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

⁵ Cour E.D.H., Première Section, 17 février 2005, *K.A. et A.D. contre Belgique* (requêtes n° 42758/98 et 45558/99).

3) Une source variable. L'alinéa 10 du préambule pose implicitement l'obligation d'étudier les solutions adaptées aux situations intermédiaires, ne rentrant ni dans le cadre de la première hypothèse examinée, ni dans celui de la seconde.

B / Une source prise dans sa globalité

1) Une globalité fondatrice de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent. Les éléments précédents montrent que si le principe de sauvegarde de dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est véritablement intégré aux alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, il trouve en revanche à jouer à des degrés et donc selon des modalités qui sont par nature éminemment variables. Directement impliqué dans l'existence du droit au logement décent reconnu aux êtres humains en raison de leur incapacité de satisfaire au devoir - c'est-à-dire à la nécessité biologique - de travailler et plus largement aux membres de groupes familiaux comportant une proportion financièrement insoutenable d'êtres humains relevant de cette catégorie, ce principe ne trouve toutefois à jouer qu'au travers du principe sous-jacent de « liberté » dans l'obligation pour les responsables publics de créer, d'améliorer et/ou de perpétuer l'environnement juridique et matériel nécessaire à la réalisation de ce que chaque individu capable de répondre au devoir de travailler estime nécessaire au « développement » et à la « sécurité matérielle » de lui-même ; il intervient donc de manière nuancée dans le règlement des situations intermédiaires.

Devant la nécessité de couvrir l'ensemble des types de cas précédemment dégagés, lesquels constituent en quelque sorte un dégradé des exigences concrètement variables du principe de dignité de la personne humaine, ce n'est donc qu'une simple *possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* qui pouvait être consacrée par le Conseil constitutionnel sur le fondement des alinéas 10 et 11. L'ampleur des *possibilités* envisageables rendait impossible cette consécration sous une forme autre que celle d'objectif de valeur constitutionnelle, et c'est plus en définitive pour justifier le choix de cette catégorie constitutionnelle que le Conseil constitutionnel cite le principe de dignité de la personne humaine, de façon complémentaire aux alinéas 10 et 11. Le principe de dignité de la personne humaine apparaît ainsi comme la source à la fois matérielle et formelle de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent.

2) La spécificité corrélatrice de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent. Il faut par conséquent liquider cette idée *a priori* selon laquelle l'objectif de valeur constitutionnelle consistant en la *possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* serait destinée à garantir l'effectivité de ce principe éminemment fondamental que constitue la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation.

Cette idée pourrait s'appuyer sur une transposition de la fonction de l'objectif de valeur constitutionnelle telle qu'elle est apparue en particulier dans la décision dite *Entreprise de presse* du 11 octobre 1984⁶. Rappelons que la libre communication des idées et des opinions est consacrée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen comme un droit particulièrement fondamental : *l'un des droits les plus précieux de l'homme*. Le Conseil

⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 84 – 181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, Rec. p 78.

Constitutionnel avait déduit du caractère particulièrement fondamental de cette liberté, la nécessité pour le législateur, compétent pour en fixer, aux termes de l'article 34 de la Constitution de 1958, les conditions essentielles d'exercice, de n'en « réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle ». Or, le Conseil Constitutionnel avait alors dégagé un objectif de valeur constitutionnelle relatif au *pluralisme de quotidiens d'information politique et générale*, conçu comme l'instrument de la technique du cliquet 'anti-retour', celle-ci étant appliquée à la libre communication des idées et des opinions en raison de son caractère particulièrement fondamental. L'objectif de valeur constitutionnelle relatif au pluralisme des courants d'expression était donc conçu comme un objectif assigné au législateur en vue de sauvegarder le caractère particulièrement fondamental de la libre communication des idées et des opinions. L'objectif de valeur constitutionnelle relatif à *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* pouvait être *a priori* analysé comme un objectif assigné aux pouvoirs publics en vue d'assurer l'effectivité de ce principe éminemment fondamental que constitue la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation, et donc en fin de compte, comme un mécanisme destiné à assurer le caractère éminemment fondamental du principe constitutionnel en question.

Cette comparaison a toutefois récemment rencontré ses limites. Dans une ordonnance rendue le 24 février 2001, le Juge des Référé du Conseil d'État a considéré que *le principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion est une liberté fondamentale* au sens de l'article 521-2 du Code de Justice Administrative⁷ : le Juge a ainsi assimilé l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au pluralisme des courants d'expression à la liberté de communication elle-même, soulignant ainsi le caractère particulièrement impérieux de la garantie d'effectivité offerte par l'objectif de valeur constitutionnelle considéré pour la sauvegarde de la liberté particulièrement fondamentale qui était en jeu. Or, dans une ordonnance rendue le 3 mai 2002, le Juge des Référé du Conseil d'État a refusé de faire de même à l'égard du principe de sauvegarde la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation et de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* estimant que le Conseil Constitutionnel *n'a pas consacré l'existence d'un droit au logement ayant rang de principe constitutionnel* (Ordonnance 'Association de réinsertion sociale du Limousin')⁸. Ceci conforte évidemment la spécificité de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent.

II / La dignité de la personne humaine, source d'effectivité de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent ?

Il semble aujourd'hui inévitable pour le Conseil constitutionnel de consacrer l'existence des garanties concrètes sans lesquelles ne pourrait être assurée l'effectivité de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent*, dans les cas prévus par la deuxième phrase de l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946 (A). L'évolution récente de sa jurisprudence fournit de surcroît un environnement constitutionnel qui semble permettre de régler les conséquences inévitables de cette nouvelle évolution (B).

⁷ Conseil d'État, ordonnance rendue par le juge des référés le 24 février 2001, n° 230611, *Tibéri*.

⁸ Conseil d'État, ordonnance rendue par le juge des référés le 3 mai 2002, n° 245697, *Association de réinsertion sociale du Limousin et autres*.

A / La consécration nécessaire des garanties correspondant à l'implication directe du principe de dignité dans l'O.V.C. relatif au logement décent

1) Une nécessité impliquée par les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Le Conseil Constitutionnel n'a jamais estimé que l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent imposait aux pouvoirs publics l'obligation de définir et de respecter un nombre minimum de garanties légales en la matière, un « seuil ». Dans sa décision *Diversité de l'habitat* du 19 janvier 1995, le Conseil Constitutionnel a même implicitement rejeté un moyen par lequel les requérants soutenaient l'existence d'un tel « seuil » : dans la mesure où les dispositions législatives contestées avaient pour objet le renforcement du régime juridique de l'obligation faite aux communes de développer un certain nombre d'actions tendant à augmenter le parc de logements sociaux disponibles, leur contestation impliquait nécessairement la référence à un certain nombre de garanties législatives « plancher ». Le Conseil Constitutionnel n'a pas saisi la perche tendue par les requérants pour préciser le minimum de garanties légales nécessaires à la réalisation de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent qu'il venait tout juste de consacrer. À l'heure actuelle, l'objectif de valeur constitutionnelle consacré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel demeure surtout, par conséquent, la simple justification constitutionnelle d'une action politique qui ne connaît pas en la matière de « terminus » négatif.

Le refus implicite du Conseil constitutionnel jusqu'à aujourd'hui est parfaitement compréhensible, compte tenu du fait que c'est pris dans la globalité de ses conséquences concrètes potentielles que le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine sert de fondement à l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent. C'est cette prise en compte globale des implications du premier principe qui explique la différence de raisonnement du Conseil constitutionnel et du Tribunal constitutionnel portugais en la matière. Dans sa décision n° 151 / 92, ce dernier⁹ considère manifestement le principe de dignité de la personne humaine de manière purement abstraite, sans prendre en compte ses conséquences concrètes possibles, et en tire dès lors comme conséquence l'existence d'un « minimum » que l'Etat doit toujours garantir, y compris en supposant les restrictions nécessaires au droit de propriété privée. D'où l'existence, en droit constitutionnel portugais, d'un « droit au logement » ayant valeur constitutionnelle, et produisant un effet direct non seulement « vertical » (rapports Etat – personnes privées), mais aussi « horizontal » (entre personnes privées). Cette prise en compte purement abstraite du principe de dignité de la personne humaine à la base du raisonnement du Tribunal constitutionnel portugais est attestée par les interrogations d'un éminent constitutionnaliste portugais quant aux conséquences concrètes de la décision : « On pourrait toutefois demander – en suivant la logique du concept défendu par le Tribunal – ce que l'État était alors tenu de faire pour garantir ensuite le droit au logement [du requérant], ainsi privé du logement où il demeurait »¹⁰.

⁹ *A.I.J.C.*, 1992, p 697, note Jorge Miranda.

¹⁰ *Idem*

Il est cependant inévitable que le Conseil constitutionnel revienne d'une manière ou d'une autre sur ce refus qui demeure en tout état de cause implicite ainsi que lié à la consécration de l'objectif de valeur constitutionnel relatif au logement décent, et consacre par sa jurisprudence un certain nombre de garanties nécessaires à la réalisation des exigences les plus directement issues du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, car c'est d'abord ce qui est impliqué par les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 en eux-mêmes.

2) Une nécessité impliquée par l'inconstitutionnalité de la passivité des pouvoirs publics face aux questions relatives au logement décent. Fondamentalement, il est en effet difficilement contestable que le Conseil constitutionnel soit tenu de consacrer ces garanties légales pour les cas, antérieurement examinés, dans lesquels le principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine constitue la source immédiate de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent. Les obligations d'agir qui incombent aux pouvoirs publics en ces cas se soutiennent certes d'elles-mêmes, au regard de ce qui a été montré dans les développements précédents. Elles se trouvent également renforcées par la jurisprudence constitutionnelle prohibant la passivité des pouvoirs publics devant certaines initiatives individuelles désespérées, au nom du principe de séparation des pouvoirs issu de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Cette passivité a été déclarée inconstitutionnelle à l'issue d'un mouvement jurisprudentiel et législatif postérieur à l'arrêt rendu par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État au sujet du « lancer de nains »¹¹. Le caractère éminemment fondamental du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation s'y est effectivement manifesté sous la forme d'un « super motif d'ordre public » permettant l'exercice des pouvoirs de police municipale, indépendamment de la prise en compte des circonstances locales et des caractéristiques de l'activité jugée attentatoire à la dignité de la personne humaine. Or, c'est également un motif d'ordre public particulièrement impérieux qui peut seul, d'après la jurisprudence administrative, déterminer la légalité d'un refus préfectoral du concours de la force publique pour l'exécution d'une décision judiciaire¹². La question se posait donc de savoir si un préfet pouvait, en invoquant l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent dans la mesure où le principe de dignité de la personne humaine en est la source immédiate, légalement refuser de prêter le concours de la force publique pour l'exécution d'une décision judiciaire prononçant l'expulsion d'une personne des locaux qu'elle occupait jusqu'alors ? Dans le prolongement d'un jugement rendu le 31 mai 1996 par le Tribunal Administratif de Paris¹³, le législateur de 1998 souhaitait répondre positivement à cette question, moyennant l'indemnisation des personnes lésées, dès lors qu'aucune offre de relogement tenant compte autant que possible de la cellule familiale n'aurait été faite aux personnes expulsées. Reprenant à son compte la jurisprudence *Couitéas* sur le fondement de la séparation des pouvoirs garantis par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, le Conseil Constitutionnel estimait au contraire que ce motif, traduction de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent, *ne justifie*

¹¹ Conseil d'État, Assemblée, 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, Rec. p 372.

¹² Conseil d'État, 30 novembre 1923, *Couitéas*, Rec. p 789.

¹³ Tribunal Administratif de Versailles, 31 mai 1996, n° 961324, 961325, 961326.

pas, par lui-même, un refus de concours en raison des nécessités de sauvegarde de l'ordre public.

Si les pouvoirs publics ne peuvent être passifs face à ce genre de cas en application du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, ils doivent par conséquent être actifs en application du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation.

3) Une nécessité impliquée par le développement du droit européen en matière d'accès à un logement décent. Il est nécessaire de tenir compte du fait que l'article 31 de la Charte sociale européenne est interprété et appliqué par le Comité européen des droits sociaux, d'une manière rigoureuse qui est suivie par le Comité des Ministres¹⁴. D'une part, deux résolutions de ce dernier ont en effet suivi deux décisions par lesquelles le Comité européen des droits sociaux avait conclu à l'existence de plusieurs chefs de violation de l'article 31 de la Charte sociale européenne¹⁵. D'autre part, ces décisions et résolutions sont susceptibles d'offrir à la Cour européenne des droits de l'homme une base juridique dont celle-ci pourra se servir pour faire évoluer sa jurisprudence.

Il est en premier lieu nécessaire de souligner la précision avec laquelle les acteurs du système institué par la Charte sociale européenne ont défini la portée des obligations qui incombent aux pouvoirs publics français du fait de l'article 31 de la Charte sociale européenne. Plusieurs enseignements s'en dégagent quant aux garanties concrètes nécessaires à l'effectivité de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent*, dans les cas où le principe de sauvegarde de la dignité de la personne y est directement impliqué. En ce qui concerne les obligations structurelles générales d'action, apparaît pertinente la consécration de celles de « tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats », de définir en conséquence des « plans systémiques » afin d'« assurer une offre de logement d'un coût abordable » ainsi que le « niveau convenable » de tout logement sans exception, et de « procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées ». En ce qui concerne les obligations structurelles particulières d'action, apparaît pertinente la consécration de celles relatives à l'intégration des besoins des plus défavorisés dans les programmes de logements sociaux, la mise en place et le fonctionnement effectif d'un système d'attribution prioritaire des logements aux plus défavorisés ainsi que l'institution de « garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date d'expulsion ». Il faut à cet égard souligner que le niveau global auquel se situent les exigences de l'article 31 de la Charte sociale européenne, est d'une part celui qui préside à l'objectif de valeur constitutionnelle de *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent*, et appelle d'autre part des garanties considérablement plus développées que celles résultant de la loi du 5 mars 2007

¹⁴ « 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. »

¹⁵ Décisions du 5 décembre 2007 adoptées par le Comité européen des droits sociaux après examen des réclamations n° 33/2006 et 39/2006 : *Mouvement international ATD Quart Monde c. France* et *Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-abri (FEANTSA) c. France*.

Résolutions du 2 juillet 2008 adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur ces deux réclamations, CM/ResChS(2008)7 et CM/ResChS(2008)8.

relative au droit au logement opposable¹⁶. En modifiant le Code de la construction et de l'habitation pour instituer la procédure permettant aux autorités administratives compétentes de déterminer les personnes dont la situation sociale ne leur permet pas d'accéder à un « logement décent », ainsi que celle permettant aux personnes ainsi désignées d'obtenir des autorités administratives l'accès au « logement décent » que requiert leur situation sociale¹⁷, le législateur est certes allé dans le sens de l'article 31 de la Charte sociale européenne. Encore faudrait-il qu'il se situe au même niveau que celui du raisonnement du Comité européen des droits sociaux, de façon à satisfaire à l'exigence de cohérence dans la définition et l'application du droit applicable à la matière qui se trouve au fondement de ce dernier¹⁸; c'est cela qu'amènerait la définition par le Conseil Constitutionnel, éventuellement appuyée par l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à l'intelligibilité de la loi, de ces garanties concrètes nécessaires à l'effectivité de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent*, dans les cas où le principe de sauvegarde de la dignité de la personne y est directement impliqué.

Il devrait d'autant plus le faire que la Cour européenne des droits de l'homme a récemment pris en compte l'attribution d'un logement social aux membres d'une famille défavorisée dans l'exercice du contrôle de proportionnalité d'une ingérence dans le droit à une vie familiale normale garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en soulignant qu'il s'agissait d'une des mesures que les autorités tchèques auraient dû prendre avant de soustraire les enfants du couple requérant à l'autorité de celui-ci pour les placer dans une famille d'accueil¹⁹. Le raisonnement de la Cour de Strasbourg permet ainsi de souligner que la mise en œuvre des exigences de l'article 31 de la Charte sociale européenne constitue un des éléments du respect du droit à une vie familiale normale; c'est cette fonction de garantie du droit à une vie familiale normale qui devrait amener le Conseil constitutionnel à définir ces garanties concrètes nécessaires à l'effectivité de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent*, dans les cas où le principe de sauvegarde de la dignité de la personne y est directement impliqué.

B / La consécration opportune des garanties correspondant à l'implication directe du principe de dignité dans l'O.V.C. relatif au logement décent

1) La situation favorable du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 par rapport à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen sur ce point. Ce faisant, le Conseil constitutionnel rendrait inexorablement plus délicate une situation déjà particulièrement tendue par la pénurie de logements sociaux. Le problème est surtout

¹⁶ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007.

¹⁷ La loi du 5 mars 2007 organise effectivement une procédure de sélection, par une commission départementale de médiation saisie au moyen d'un *recours amiable*, des personnes *reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence*. Seules ces personnes, et non les personnes n'ayant pas les moyens d'accéder et de se maintenir par leurs propres moyens dans un *logement décent et indépendant* comme le prétend le législateur, bénéficient d'un réel « droit ». En effet, à défaut de toute offre adaptée de logement, ces personnes peuvent saisir le juge administratif et lui demander d'ordonner son logement ou son relogement.

¹⁸ Le problème est avant tout celui de la qualité du droit applicable à la matière; ce n'est pas un problème de quantité de droit ainsi que le prétend Laurent Sermet, « Faut-il désormais parler de DALIO, droit au logement inopposable ? », *A.J.D.A.*, 2008, p 1401.

¹⁹ Cour E.D.H., 5^e section, 26 octobre 2006, *Wallova et Walla c./ République Tchèque* (requête n° 23848/04).

politique et financier (que ce soit à l'échelon local ou bien à l'échelon national) ; car sur le plan juridique, la jurisprudence du Conseil Constitutionnel relative aux rapports entre l'objectif de valeur constitutionnelle concernant le logement décent et la liberté garantie par l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (et le droit de propriété, mais uniquement par voie de conséquence) offre des perspectives intéressantes pour résorber les difficultés actuelles. Si le Conseil Constitutionnel fait en principe jouer la technique du 'seuil' en faveur des principes constitutionnels auxquels le législateur (les pouvoirs publics en général) se trouve(nt) confronté(s) dans la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle concernant *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent*, sa jurisprudence connaît certaines évolutions qui, si elles restent à confirmer, n'en traduisent pas moins une meilleure perception du fait que le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est bien la source effective de cet objectif.

Dans sa décision *Diversité de l'habitat* du 19 janvier 1995, le Conseil Constitutionnel précisait que la technique du seuil bénéficiait à tous les principes constitutionnels : *Le législateur peut à cette fin – réalisation de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent – modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées, à la seule condition de ne pas priver de garanties légales les principes à valeur constitutionnelle qu'elles avaient pour objet de mettre en œuvre.*

Dans sa décision *Lutte contre les exclusions* du 29 juillet 1998, le Conseil Constitutionnel précisait que la technique du seuil bénéficiait d'abord et avant tout au droit de propriété : *s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés.* Guidé par sa perception du droit de propriété comme particulièrement fondamental²⁰, le Conseil Constitutionnel n'hésitait alors pas à fixer, sous la forme de réserves d'interprétations, deux garanties 'légalés' du droit de propriété dans le cadre de la procédure de réquisition avec attributaire. En revanche, la 'liberté individuelle' ne voyait sa sauvegarde évoquée, face au législateur cherchant à réaliser l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent, qu'indépendamment de toute référence à la technique du « seuil » : *'doit aussi être sauvegardée la liberté individuelle'*.

Dans sa décision *Solidarité et renouvellement urbain* du 7 décembre 2000²¹, le Conseil Constitutionnel se prononçait ouvertement sur les modalités de sauvegarde de la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen face à une loi qui, cherchant à réaliser l'objectif de valeur constitutionnel relatif au logement décent, avait « gelé » l'affectation sociale de certains locaux appartenant, ou ayant appartenu, à la Caisse des Dépôts et Consignations ; la loi modifiait par la même les contrats légalement conclus et en cours d'exécution entre la Caisse des Dépôts et Consignations et ses partenaires. Atteinte particulièrement grave à l'économie de ces contrats, en elle-même, juge le Conseil Constitutionnel. Mais si la liberté de l'article 4 est méconnue en l'espèce, c'est parce que la contribution que souhaitait apporter le législateur à la réalisation de l'objectif de valeur constitutionnelle en question n'était pas suffisante pour être proportionnée à la gravité de l'atteinte aux contrats. Si la contribution avait été plus importante, l'objectif de valeur

²⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, Rec. p 18.

²¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, Rec. p 176.

constitutionnelle relatif au logement décent aurait prévalu sur la liberté de l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen... et inmanquablement sur le droit de propriété, puisque la Caisse des Dépôts et Consignations était propriétaire des locaux concernés.

Cette évolution jurisprudentielle mériterait d'être confirmée conjointement avec la définition des garanties nécessaires à la réalisation des exigences de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent les plus directement issues du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine. La réalisation des exigences résultant des alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 est aujourd'hui à ce prix.

2) Les rapports favorables du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et de la Charte de l'environnement sur ce point. La réalisation d'un programme substantiel de logement social, répondant aux garanties concrètes de l'objectif de valeur constitutionnelle ainsi vivifié, poserait inévitablement des questions d'ordre environnemental et donc celle des rapports entre le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et la Charte de l'environnement de 2004. La Cour européenne des droits de l'homme a effectivement d'ores-et-déjà eu à statuer sur des cas mettant aux prises le droit au logement et la protection de l'environnement, il est vrai dans le contexte assez particulier du stationnement d'une caravane tsigane dans une « zone verte »²². Cependant, le niveau global auquel se situe l'article 31 de la Charte sociale européenne, celui-là même où devrait se situer le Conseil Constitutionnel en définissant les garanties concrètes – précédemment mentionnées - nécessaires à l'effectivité de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent*, dans les cas où le principe de sauvegarde de la dignité de la personne y est directement impliqué, est aussi celui du « développement durable » de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

La logique que donne le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine aux alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, dans le domaine du logement décent, se trouve aujourd'hui puissamment confortée par un ensemble d'évolutions qui se sont produites dans l'ordre du droit constitutionnel français et du droit social européen. C'est cette logique que le Conseil Constitutionnel consacrerait en renforçant, dans le prolongement de ces évolutions, l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent qu'il avait reconnu antérieurement à celles-ci.

²² Cour E.D.H., Grande Chambre, 18 janvier 2001, requête n° 27238/95 *Chapman c./ Royaume-Uni*

