

Le juge-garant de l'effectivité droits sociaux : le cas du droit au logement opposable

Tsalpatourou

Introduction

La nature et l'effectivité des droits sociaux ont fait l'objet d'un long débat et cela notamment en raison de leur caractère « temporaire », « variable » et dépendant de l'intervention par l'Etat. Ce n'est que sous la renommée de « principes particulièrement nécessaires à notre temps » (Préambule de la Constitution de 1946) que les droits sociaux ont été reconnus en 1971 (décision liberté d'associations) comme normes de référence du contrôle de constitutionnalité. Néanmoins, ces droits maintiennent toujours leur caractère programmatique, au détriment de leur effectivité.

L'effectivité des droits sociaux est ainsi un sujet sensible, face auquel la doctrine et, encore plus, le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire sont resté pendant longtemps silencieux. En 2007 le législateur a effectué un pas décisif dans cette direction : par le biais de la loi instituant un droit au logement opposable¹ (dalo), il a reconnu pour la première fois en France un droit social en tant que droit opposable. Grâce à ce caractère opposable, le droit au logement n'engendre plus seulement une obligation de moyens vis-à-vis de l'Etat afin de le satisfaire, mais aussi une obligation de résultat. Dorénavant le citoyen peut exiger la satisfaction de son droit au logement auprès de l'Etat et du juge. La place de ce dernier face à la reconnaissance et la garantie du dalo devient centrale, au sens où il peut sanctionner l'Etat s'il ne remplit pas son rôle de « garant » du dalo.

Pour le terme « juge » nous entendons non seulement le juge ordinaire, notamment le juge administratif et le Conseil d'Etat, mais également le juge constitutionnel, qui joue, depuis 2008, un rôle important en tant que « gardien » de la protection des droits constitutionnellement garantis. Il convient ainsi d'examiner, à travers le paradigme du dalo, à

¹ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

quel niveau le juge ordinaire participe-t-il à l'application effective des droits sociaux (I) et si la protection de ces derniers a été renforcée suite à la révision constitutionnelle de 2008 (II).

I. L'effectivité du dalo à travers le contentieux relatif

Un droit jouit d'une effectivité lorsqu'il pose des contraintes à la volonté du législateur, qu'il est défendu par les acteurs et protégé par le juge. La sanction n'est pas nécessaire pour la reconnaissance de la valeur juridique d'une règle mais l'est pour assurer son effectivité.

Comme nous l'avons déjà évoqué, le droit au logement a connu un parcours compliqué avant que sa valeur constitutionnelle et son caractère opposable soient reconnus. Le juge joue le rôle du surveillant du dalo qui peut être saisi par les ayants droit et condamner l'Etat au cas où ce droit reste non satisfait. En pratique, depuis la mise en œuvre de la loi DALO le juge a du faire face à un contentieux abondant. L'étude de ce dernier est révélatrice de l'importance que le juge accorde à la satisfaction du dalo, en ouvrant de nombreuses possibilités de recours aux bénéficiaires d'un droit au logement opposable.

Il convient ainsi, avant tout, de définir le périmètre du contentieux relatif au dalo (A) puis d'étudier le rôle du juge en tant que garant de l'effectivité du dalo, tel qu'il relève à travers ce contentieux (B).

A. Le contentieux du dalo : un contentieux étendu

Selon la lettre de la loi, le droit au logement opposable est, dans un premier temps, protégé à travers un recours amiable auprès des Commissions de médiation spécifiquement instituées dans chaque département. Uniquement suite à une décision d'une Commission, le requérant peut se tourner vers le juge administratif pour faire valoir son droit.

La loi DALO a beau évoquer un seul contentieux, le juge administratif est « amené à agir de nombreuses façons différentes : comme juge du dalo proprement dit, comme juge de l'excès

de pouvoir, comme juge de plein contentieux, comme juge de l'exécution et comme juge des référés ». ²

Plus précisément, nous pouvons distinguer quatre hypothèses :

1. Les recours pour excès de pouvoir (REP), qui sont déposés contre les décisions positives ou négatives des Commissions de médiation, par les demandeurs d'un dalo ou par les Préfets³. Dans le cas où un REP est accepté par le juge administratif, ce dernier peut soit prononcer l'annulation de la décision en cause et obliger la Commission de médiation de la réexaminer, soit obliger la Commission à prendre une décision à son sens (injonction), qui prend effet à compter de la date de production de la décision de la Commission en cause.
2. Le recours contentieux spécifique, dit « recours dalo » qui constitue l'originalité de la loi DALO. Ce recours peut être invoqué par les personnes reconnues prioritaires dans le cadre du processus dalo et n'ayant pas reçu d'offre de logement tenant compte de leurs besoins et leurs capacités dans les délais prévus par la loi⁴. Son but est de faire reconnaître la carence de l'Etat et de contraindre ce dernier de reloger une personne reconnue prioritaire dans le cadre du dalo (injonction). L'injonction peut être assortie d'une condamnation de l'Etat à payer une somme d'argent pour chaque jour, semaine ou mois de retard (astreinte).
3. Recours indemnitaire pour irresponsabilité. Les demandeurs dalo, n'ayant pas obtenu de logement ou ayant obtenu un logement non adapté à leurs besoins et leurs capacités peuvent également chercher à obtenir réparation en invoquant la responsabilité de l'Etat pour faute.
4. Les recours au référé du droit commun se limitent aux référés suspension parce que la jurisprudence a fermé la voie du référé liberté en matière de droit au logement⁵. Le référé suspension a lieu contre les décisions négatives des Commissions de médiation, tandis que la question de la possibilité du recours au référé contre une décision

² Conseil d'Etat, *Droit au logement, droit du logement*, la documentation française, Paris 2009.

³ Conseil d'Etat, avis n° 324809 du 21 juillet 2009.

⁴ Article R441-15 : Lorsqu'elle est saisie au titre du II de l'article L. 441-2-3, la commission de médiation rend sa décision dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande. Dans les départements d'outre-mer et, jusqu'au 1er janvier 2014, dans les départements comportant au moins une agglomération, ou une partie d'une agglomération, de plus de 300 000 habitants, ce délai est de six mois

⁵ Conseil d'Etat, décision n°245697 du 3 mai 2002.

positive reste en suspens, étant donné que les décisions de la Commission n'ont pas une véritable portée exécutoire en elles mêmes.

L'existence de ces différents contentieux tend à soutenir le fait que le juge n'a pas un rôle simplement constatatoire⁶ en matière de dalo, bien qu'il reconnaisse aux Commissions de médiation une marge d'appréciation assez large⁷ et qu'il soit souvent obligé de suivre leur avis étant amené à statuer en urgence⁸.

Le constat de ce positionnement du juge nous amène à l'examen de la jurisprudence relative au dalo, en nous concentrant notamment sur certaines décisions très représentatives et révélatrices du rôle clé du juge dans la satisfaction du droit au logement opposable.

B. Une jurisprudence administrative visant à un dalo effectif

Le contexte matériel, normatif et juridictionnel de l'institution et de la mise en œuvre de la loi dalo ont contribué à compliquer la mise en place d'une effectivité pleine et entière de ce droit. Au plan juridique et matériel, nous constatons que la mise en œuvre de cette loi passe essentiellement par les acteurs locaux du logement, à savoir les communes, les associations, les bailleurs, privés ou sociaux etc. Il arrive que ces acteurs aient une attitude négative face aux bénéficiaires du dalo et refusent leur logement, bloquant ainsi la mise en œuvre effective de ce droit. Le juge ne reste pas insensible face à ce genre de situations et affirme explicitement la responsabilité de l'Etat-garant du dalo (1). Au plan purement contentieux,

⁶ Conseil d'Etat, avis n° 324809 du 21 juillet 2009 : le juge « doit s'assurer avant d'ordonner le logement, le relogement ou l'hébergement de l'intéressé : (...) que la demande de l'intéressé a été reconnue comme prioritaire et devant être satisfaite d'urgence par la commission et que ne lui a pas été offert un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités définis par la commission. Toutefois, il n'y a pas matière à ordonner le logement, le relogement ou l'hébergement de l'intéressé lorsque l'administration apporte la preuve que l'urgence a complètement disparu »

⁷ TA Paris décision n° 0812600 20 nov. 2008 : « Considérant qu'il résulte de ces dispositions [art. L. 441-2-3 et R. 441-14-1 CCH], éclairées par les travaux parlementaires, qu'il appartient à la commission de médiation, lorsqu'elle examine une demande de logement au regard des critères définis au II de l'article L. 441-2-3 et des situations mentionnées à l'article R. 441-14-1, d'apprécier, d'une part, le caractère prioritaire du demandeur, et, d'autre part, le caractère urgent de son besoin de se voir attribuer un logement » (...).

⁸ Article L. 441-2-3-1 CCH : « Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine ».

dans le cas d'une condamnation de l'Etat assortie d'une astreinte, la somme à payer est versée à un fonds public⁹ et non pas aux bénéficiaires dalo, qui restent insatisfaits. Face à cette impossibilité contentieuse, le juge n'a pas hésité à franchir le pas avec deux décisions récentes qui condamnent l'Etat à indemniser les requérants-bénéficiaires d'un dalo qui n'ont pas été logés dans les délais légaux (2).

1. *L'Etat-garant du dalo : une application stricte de la loi par le juge*

Le rôle de l'Etat-garant du dalo, tel qu'il est mentionné au premier article de la loi DALO, est systématiquement affirmé par le juge administratif dans le cadre du contentieux dalo. Dès les premières décisions rendues dans le cadre d'un recours dalo, le tribunal administratif de Paris s'est avéré exigeant vis-à-vis de l'Etat en tant que garant du dalo, en affirmant que la loi DALO fixe « *une obligation de résultat pour l'Etat, désigné comme garant du droit au logement opposable reconnu par le législateur ; (...) que l'absence de proposition de logement serait donc la conséquence d'une impossibilité et non d'une carence de l'administration, ne saurait dispenser le juge de l'obligation d'injonction qui lui est faite par ces mêmes dispositions, dès lors qu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la Commission de médiation, qu'elle doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités* »¹⁰.

Le TA de Paris a d'ailleurs estimé dans une décision du même jour qu'une simple proposition de logement auprès d'un bailleur social « *ne peut, en l'absence de l'intervention d'un accord effectif de l'organisme, s'analyser comme constituant une offre de logement* » au sens des dispositions de l'article L. 441-2-3-1 CCH. Par conséquent, il enjoint au préfet « *d'assurer le logement de la requérante et de sa famille, en veillant notamment au suivi de sa proposition auprès du bailleur social* ». En d'autres termes, le juge estime qu'il incombe à l'Etat, au titre de cette obligation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour rendre ce droit effectif, et que la carence de l'Etat est susceptible d'engager sa responsabilité pour faute.

Dans la décision n° 1007271 du 18 janvier 2011 du TA de Lille, le juge, ayant un esprit pédagogique, est allé plus loin en soulignant que l'Etat, malgré les difficultés matérielles auxquels il doit faire face, doit garantir l'effectivité du dalo, d'autant plus qu'il « *dispose de*

⁹ Fonds régional d'aménagement urbain à l'application de l'article L. 302-7 CCH.

¹⁰ Tribunal administratif de Paris, décision n° 0818923 du 5 février 2009.

moyens juridiques » pour le faire. En l'espèce le juge n'a pas hésité à condamner l'Etat qui n'a pas relogé, en raison du refus des maires des communes concernées, une personne reconnue par la Commission de médiation comme prioritaire et devant être logée en urgence. Le juge affirme ainsi que l'Etat peut s'immiscer à la place des acteurs locaux du logement et désigner, malgré leur avis¹¹, un bénéficiaire dalo à un logement situé dans leur champ d'activité. Une telle décision ne peut demeurer sans impact au niveau local, puisque l'Etat doit exercer des pressions sur les acteurs locaux afin de mettre en place des actions concrètes et éviter ainsi une autre condamnation.

La possibilité du développement d'un contentieux indemnitaire risque d'accentuer cette tension.

2. Le contentieux indemnitaire : vers un dalo plus effectif

Le recours spécifique dalo offre moins de garanties que le recours ordinaire, puisqu'il est jugé en urgence, sans intervention du rapporteur public, et peut déboucher sur une astreinte prononcée à l'encontre de l'Etat et versée à un fonds public, sans que le demandeur ne soit finalement logé. Ce système pourrait se rééquilibrer par le biais du contentieux indemnitaire¹². En effet, parmi les différents types de contentieux que nous avons mentionnés, seul le recours

¹¹ Article L441-2-3 : « (...) Après avis des maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l'accord collectif intercommunal ou départemental, le représentant de l'Etat dans le département définit le périmètre au sein duquel ces logements doivent être situés et qui, en Ile-de-France, peut porter sur des territoires situés dans d'autres départements de la région après consultation du représentant de l'Etat territorialement compétent. Il fixe le délai dans lequel le demandeur doit être logé. Le représentant de l'Etat dans le département désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. En Ile-de-France, il peut aussi demander au représentant de l'Etat d'un autre département de procéder à une telle désignation. En cas de désaccord, la désignation est faite par le représentant de l'Etat au niveau régional. Cette attribution s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'Etat dans le département dans lequel le logement est situé ou, lorsque le demandeur est salarié ou demandeur d'emploi, sur les droits à réservation d'un organisme collecteur associé de l'Union d'économie sociale du logement dans les conditions prévues à l'article L. 313-26-2 ou sur la fraction réservée des attributions de logements appartenant à l'association foncière logement ou à l'une de ses filiales en application de l'article L. 313-35. (...) ».

¹² Frédéric Tiberghien, *Voter des lois à un rythme accéléré relève d'un geste désespérant si l'offre ne suit pas*, AJDA 2009 p. 1299.

indemnitaires satisfait réellement le besoin de logement des demandeurs¹³. Dans cette hypothèse l'Etat doit faire face à une situation délicate du fait qu'il sera contraint de verser des sommes importantes non plus à un fonds public mais aux bénéficiaires du dalo.

Nous avons récemment assisté aux premiers recours indemnitaires¹⁴. Le tribunal administratif de Paris, restant fidèle à la jurisprudence relative au dalo, a condamné l'Etat à indemniser deux familles reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable, n'ayant pas fait l'objet de relogement ni de proposition de relogement, en l'absence de cause exonératoire de responsabilité. En vertu de cette décision, l'Etat est condamné à verser 2 000 euros d'indemnités à chacune des familles. Ce contentieux qui se forme est d'une importance capitale parce que l'Etat est contraint de verser aux bénéficiaires du dalo une somme pour réparation du préjudice qu'ils ont subi, eux et les personnes dont ils ont la tutelle, en raison de l'absence d'attribution de logement. Cette somme comprend les dépenses de logement ou de l'hébergement des bénéficiaires du dalo, dans la mesure des dépenses raisonnables selon l'instruction et la décision de la Commission de médiation. Il est toutefois regrettable de constater que le problème de logement des demandeurs indemnisés reste d'actualité et que les sommes d'argent attribuées en compensation s'avèrent souvent insuffisantes pour satisfaire leurs besoins de logement. Malgré tout, il est incontestable que le juge, à travers le contentieux indemnitaire, renforce l'effectivité du dalo au sens où l'Etat est obligé de se mobiliser pour loger les bénéficiaires du dalo en amont mais il se voit également imposé une sorte de « dédommagement » vis-à-vis de ces derniers.

Le juge administratif joue ainsi un rôle clé dans la garantie de l'effectivité du droit au logement opposable. La question que nous sommes en droit de nous poser est de savoir si cette garantie peut s'étendre jusqu'à la protection du droit au logement dans le cadre du contrôle de constitutionnalité a posteriori.

¹³ Foulquier Norbert, *le contentieux dalo*, séminaire relative à la mise en œuvre de la loi DALO, 22 juin 2010 Paris.

¹⁴ Tribunal administratif de Paris, décisions N° 1004946 et N°1001317 du 17 décembre 2010.

II. Le dalo face au contrôle de constitutionnalité a posteriori

Le niveau de protection des droits fondamentaux est un sujet dont la sensibilité a notamment été accrue à l'issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, selon laquelle le Conseil constitutionnel peut être saisi d'une question de constitutionnalité lorsque une loi porte atteinte aux « *droits et libertés que la Constitution garantit* »¹⁵. Cette exception d'inconstitutionnalité ouvrant ainsi de nouvelles perspectives au contrôle exercé par le Conseil constitutionnel, il est légitime de se demander si la contestation par un justiciable de la constitutionnalité d'une loi pour violation d'un droit social sera bien accueillie par le juge constitutionnel.

Tout d'abord il convient de rappeler que la révision constitutionnelle de 2008 a introduit l'exception d'inconstitutionnalité dans le système juridique français, sans permettre le contrôle diffus de la constitutionnalité des lois devant le juge ordinaire : elle a laissé le monopole de ce contrôle au Conseil constitutionnel, tout en posant des filtres, à savoir le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation, qui ne peuvent être pénétrés que par des questions « nouvelles » et « sérieuses ». Le juge ordinaire qui se trouve face à un justiciable qui invoque l'inconstitutionnalité d'une loi est ainsi obligé de poser une question préjudicielle d'inconstitutionnalité à l'une de ces deux juridictions suprêmes, afin que le Conseil constitutionnel puisse éventuellement se prononcer.

En ce qui concerne les droits sociaux, ils ne peuvent pas pleinement profiter de cette réforme parce que, malgré la reconnaissance de leur valeur constitutionnelle, leur invocabilité et leur effectivité devant le juge ordinaire n'est pas acquise. A ce sujet le droit au logement se trouve en situation privilégiée, grâce au caractère opposable qu'il revêt depuis 2007. Le droit au logement étant désormais invocable devant le juge, le justiciable peut dans le cadre d'un litige contester une disposition législative qui viole ce droit et demander que cette loi fasse l'objet d'un contrôle de constitutionnalité a posteriori. Pour répondre à la question du positionnement du droit au logement parmi les droits protégés dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, il est nécessaire d'examiner le positionnement du Conseil d'Etat.

¹⁵ Article 61-1 de la Constitution.

Pour le moment nous ne disposons pas d'éléments suffisants pour donner une réponse satisfaisante à cette question. Néanmoins, en matière de dalo, un avis intéressant a été récemment publié Conseil d'Etat. Il s'agit de l'avis n° 332825 du 2 juillet 2010, dans lequel le CE fait preuve d'une attitude « négative » ayant considéré qu' « *il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité* » pour examiner la « *conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du septième alinéa du I de l'article L. 441-2-3-1 CCH*¹⁶ » et a ainsi laissé le dalo en dehors du périmètre du contrôle de constitutionnalité à posteriori. En l'espèce, le TA de Paris a saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'avis afin que celui-ci se prononce sur les modalités de fixation et de versement de l'astreinte ainsi que sur la compatibilité du dispositif avec la Convention européenne des droits de l'homme, notamment les articles 5 et 6 relatifs au droit de la liberté et de sûreté et au procès équitable. Le Conseil d'Etat est ainsi invité à jouer simultanément son double rôle de juge administratif, chargé du contrôle de conventionalité et de filtre dans le cadre du contrôle de constitutionnalité à posteriori.

Pour ce qui est du contrôle de conventionalité, le Conseil d'Etat a jugé que le versement de l'astreinte à un fond public, selon l'article L. 441-2-3-1 CCH est tout à fait compatible avec le droit au procès équitable tel qu'il est proclamé par la Convention européenne des droits de l'homme. Le Conseil affirme alors qu'il ne se présente aucune question d'inconventionnalité des dispositions en cause « *ouvrant aux justiciables qu'elles visent le droit d'accéder à un tribunal doté de pouvoirs effectifs, conformément aux stipulations de l'article 6-1*¹⁷ *de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il*

¹⁶ « Alinéa 6 : Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'Etat et peut assortir son injonction d'une astreinte. », alinéa 7 : « Le montant de cette astreinte est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation. »

¹⁷ Droit à un procès équitable : Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales domicile et de sa correspondance.

n'y a dès lors pas lieu de rechercher si le droit d'obtenir un logement décent et indépendant est au nombre de ceux auxquels renvoie l'article 13¹⁸ de la même convention ». La justiciabilité, à ce titre, n'est plus simplement le droit à un recours mais le droit à un recours effectif au sens de l'article 13 de la CEDH et dans les conditions du procès équitable énoncées par l'article 6 de cette même Convention.¹⁹

Pour ce qui est du contrôle de la constitutionnalité des dispositifs législatifs en cause, le Conseil d'Etat a jugé que la fixation de l'astreinte prévue par la loi ne pose aucun problème de constitutionnalité. Il s'agit, plus précisément, de l'article L. 441-2-3-1 CCH, modifié par la loi Molle²⁰, qui a plafonné l'astreinte et l'a déterminée en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la Commission de médiation. Dans l'avis en question, le Conseil d'Etat définit la latitude du juge quand il fixe une astreinte : cette astreinte n'est pas limitée par la loi, mais le juge ne peut pas s'en écarter de manière disproportionnée. Le Conseil d'Etat ajoute que *« dès lors que le juge dispose ainsi de la faculté de moduler le montant de l'astreinte, il doit pouvoir prendre en compte d'autres éléments que le montant du loyer moyen du type de logement adapté aux besoins du demandeur et statuer en fonction de l'ensemble des circonstances de l'espèce. Il lui est, par suite, possible de moduler le montant de l'astreinte en fonction de critères tenant notamment à la taille de la famille, à la vulnérabilité particulière du demandeur, à la célérité et aux diligences de l'Etat, tant lors de la fixation de l'astreinte que lors de sa liquidation et, le cas échéant, de la fixation d'une nouvelle astreinte pour la période ultérieure »*.

En pratique la mise en œuvre de ces critères est difficile étant donné qu'aucune Commission ne détermine le loyer du logement attribué et que, comme nous l'avons déjà évoqué, le juge dispose d'un délai très court pour recueillir, étudier et apprécier toutes ces informations afin de rendre une décision adaptée aux différentes situations des requérants. Au niveau national, les juges appliquent de barèmes qui ne sont pas limitatifs et qui sont loin d'être suffisants pour traiter tous les cas d'espèce.

¹⁸ Droit à un recours effectif : Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

¹⁹ Joubert Sylvie, *Le droit au logement versus loi DALO : enseignements contentieux pour la justiciabilité des droits sociaux*, Revue de droit sanitaire et social, 2010 p. 823.

²⁰ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009.

Il est incontestable que l'astreinte est un élément majeur de la effectivité du dalo, au sens où des moyens sont réellement mobilisés pour compenser la non satisfaction de ce droit. Une étude rapide du contentieux dalo établi jusqu'à présent suffit à démontrer que le juge administratif a tendance à systématiser les astreintes dans le cas où il ordonne le logement d'un ménage reconnu prioritaire.

En somme nous constatons que, malgré l'imprécision des dispositions législatives relatives à la fixation de l'astreinte et les difficultés pratiques, le Conseil d'Etat a jugé que ce point-clé de la garantie de l'effectivité du dalo²¹ ne peut faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité. Ceci peut être considéré comme une occasion perdue pour le juge constitutionnel d'examiner l'effectivité de la législation sociale dont l'appréciation n'est souvent possible qu'après sa mise en œuvre, vue la marge de manœuvre dont le garant de ce droit dispose pour choisir les moyens et les méthodes les plus opérationnels.

²¹ Article L441-2-3-1 CCH : I.-Le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence et qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par décret, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou son relogement.

Conclusion

Selon le rapport du Conseil d'Etat ,« si le dalo doit être analysé comme un levier confié par le Parlement au juge administratif pour mettre en cohérence le droit, et, plus généralement la politique du logement de l'amont vers l'aval, ses décisions devront inciter les collectivités publiques à prendre en amont toutes les mesures nécessaires pour que le dalo devienne effectif e que la procédure ne soit qu'un ultime recours lorsque toutes les autres procédures ont échoué. Le juge, s'il accepte de trancher tous ces types de litige, sera bien l'arbitre final du dalo »

A travers le paradigme du dalo, nous constatons que l'effectivité de ce droit social passe essentiellement par le juge, qu'il s'agisse du juge ordinaire ou constitutionnel. En observant l'évolution de la jurisprudence administrative, il convient de se poser des questions sur le rôle du juge constitutionnel et dans quelle perspective son intervention pourrait-elle être utile ou nécessaire pour la garantie de l'effectivité des droits sociaux. Cette interrogation risquerait de rester sans réponse dans le cas où le juge administratif est « conforté dans son rôle d'arbitre d'un droit fondamental »²² contribuerait à empêcher le juge constitutionnel d'exercer pleinement son rôle de surveillant de la Constitution en matière de droits sociaux.

²² Frédéric Tiberghien, *Voter des lois à un rythme accéléré relève d'un geste désespérant si l'offre ne suit pas* , AJDA 2009 p. 1299.

Bibliographie

Articles

Brouant Jean-Philippe, *Un droit au logement... variablement opposable*, AJDA 2008 p. 506.

Célestine Emmanuelle, *Les incidences de la question préjudicielle de constitutionnalité sur les droits sociaux constitutionnels*, VIIe Congrès français de droit constitutionnel Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008.

Foulquier Norbert, *le contentieux dalo*, séminaire relative à la mise en œuvre de la loi DALO en Ile de France, 22 juin 2010 Paris.

Joubert Sylvie, *Le droit au logement versus loi DALO : enseignements contentieux pour la justiciabilité des droits sociaux*, Revue de droit sanitaire et social 2010 p. 823.

Montecler (de) Marie-Christine, *Droit au logement : le juge exige de l'Etat un résultat*, AJDA 2009 p. 230.

Montecler (de) Marie-Christine, *La marge de manoeuvre du juge dans la fixation de l'astreinte DALO*, AJDA 2010 p. 1343.

Phémolant Brigitte, *L'étendue de l'obligation de l'Etat vue par le juge administratif. Aspects juridictionnels et jurisprudentiels du dalo*, colloque « L'an 3 du dalo », 15 décembre 2010, Paris.

Tiberghien Frédéric, *Voter des lois à un rythme accéléré relève d'un geste désespérant si l'offre ne suit pas*, AJDA 2009 p. 1299.

Avis et Rapports

Conseil d'Etat, avis N°: 324809 du 21 juillet 2009.

Conseil d'Etat, *Droit au logement, droit du logement*, la documentation française, Paris 2009.

Jurisprudence

Conseil d'Etat, décision n°245697 du 3 mai 2002.

Tribunal administratif de Lille n° 1007271 du 18 janvier 2011.

Tribunal administratif de Paris, décisions n° 1004946 et N°1001317 du 17 décembre 2010.

Tribunal administratif de Paris, décisions n° 0818813 et n° 08189235 du févr. 2009.

Tribunal administratif de Paris décision n° 0812600 20 nov. 2008