HAL
open science

Approche juridique des relations entre droit au logement et logement social

Aude Allard

To cite this version:

Aude Allard. Approche juridique des relations entre droit au logement et logement social. Droit. 2017. dumas-01610874

HAL Id: dumas-01610874

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01610874v1

Submitted on 12 Oct 2017

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

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

Université D'Aix-Marseille
Faculté de Droit et De Science Politique
Institut d'urbanisme et d'aménagement régional
Master Droit et Métiers de l'urbanisme

Approche juridique des relations entre droit au logement et logement social

MÉ
MO
IRE
DE
MA
ST
ER
2

Mémoire pour le Master
Mention : Droit patrimonial, immobilier et notarial
Spécialité : Droit et Métiers de l'Urbanisme
soutenu par

Aude ALLARD

DIRECTEUR DU MÉMOIRE

Françoise ZITOUNI

Maître de Conférences HDR à Aix-Marseille Université

2016 - 2017

Approche juridique des relations entre droit au logement et logement social

Résumé en français

Les débats qui entourent la question, tant de l'invocabilité que de l'efficacité du droit au logement ne se sont pas taris, quand bien même la loi du 5 mars 2007 a permis la mise en place d'un droit au logement "opposable" devant les tribunaux. Toutefois, la concrétisation d'un droit-créance ne peut se limiter à sa justiciabilité, et c'est également en tant que concept guidant les politiques publiques que celui-ci doit également être interrogé.

Mots-clés en français

Droit au logement — DALO — logement social — État-Providence — Droit de la concurrence

MASTER DROIT ET METIERS DE L'URBANISME

Site : 2 av. Henri Poncet, 13090 Aix-en-Provence

Adresse postale : 3 av. Robert Schumann 13628 Aix-en-Provence

Tél. 04 42 64 62 18/ Fax. 04 42 64 61 91

Secrétariat pédagogique : s.barbotin@univ-amu.fr

Tél. 04 42 64 61 94

Université D'Aix-Marseille
Faculté de Droit et De Science Politique
Institut d'urbanisme et d'aménagement régional
Master Droit et Métiers de l'urbanisme

Approche juridique des relations entre droit au logement et logement social

Mémoire pour le Master
Mention : Droit patrimonial, immobilier et notarial
Spécialité : Droit et Métiers de l'Urbanisme
soutenu par

Aude ALLARD

Directeur du mémoire

Françoise ZITOUNI

Maître de conférences HDR à Aix-Marseille Université

2016-2017

L'université d'Aix-Marseille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce document ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

Je remercie l'Université d'Aix-Marseille, l'IUAR ainsi que les enseignants du Master 2 Droit et métiers de l'Urbanisme,

Ma directrice de mémoire, pour leur apprentissage et leur pédagogie,

Ma famille et Hugo pour leur soutien tout au long de cette année

SOMMAIRE

INTRODUCTION **9**

PARTIE I. DROIT AU LOGEMENT ET INTERVENTION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE A LA LUMIERE DE L'INTERPRETATION EUROPENNE DE LA NOTION DE LOGEMENT SOCIAL **13**

CHAPITRE I. DES DIVERSITES D'INTERVENTION SOCIALE COMME AUTANT DE FORMES D'INTERVENTIONNISME PUBLIC 15

Section I. Des interprétations de l'Etat-Providence à celles de la notion de logement social 16

Section II. Clarification des liens entre logement social, droit au logement et Etat-Providence 19

CHAPITRE II. LE LOGEMENT SOCIAL ET L'UNION EUROPENNE 26

Section I. Logement social et droit de la concurrence : une décision logique mais contestable 28

Section II. La résidualisation du droit au logement et le logement social 34

PARTIE II. DROIT AU LOGEMENT, LOGEMENT SOCIAL ET ECONOMIE DE MARCHE DANS UN CONTEXTE DE PARTIELLE OPPOSABILITE **41**

CHAPITRE I. DROIT AU LOGEMENT, DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE ET RESIDUALISATION DE LA JUSTICIABILITE D'UN DROIT SOCIAL 44

Section I. Des différences entre droit au logement, droit au logement opposable : une comparaison franco-écossaise 46

Section II. Droit au logement opposable, objectifs de mixité sociale et politiques d'attribution des logements sociaux 52

CHAPITRE II. L'OPPOSABILITE DU DROIT AU LOGEMENT AU REGARD DES OBJECTIFS DU DROIT A LA VILLE 58

Section I. Les problèmes liés à une conception résiduelle du droit au logement (opposable) 59

Section II. Le droit au logement opposable au-delà d'une obligation de résultats 62

BIBLIOGRAPHIE **69**

Liste des abréviations

ADIL	Agence Départementale d'Information pour le Logement
CNCDH	Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme
HBM	Habitat Bon Marché
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLS	Prêt Locatif Social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
SIEG	Service d'Intérêt Economique Général
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain
UNPI	Union Nationale de la Propriété Immobilière

Introduction

En France, les premières manifestations de l'intérêt de la puissance publique pour le logement remontent à la fin du XIXème siècle au travers de la loi Siegfried de 1894 et des premiers "Habitats Bon Marché". L'apparition d'une forme d'interventionnisme étatique dans un domaine qui se caractérise d'abord par l'initiative privée témoigne dès lors des difficultés que rencontrent les populations à se loger dans un monde qui s'urbanise, et dans lequel il devient primordial non seulement de rationaliser l'espace, mais aussi d'assurer la sécurité et la santé des personnes qui l'occupent.

Cependant, malgré la complexification croissante des questions que pose le logement depuis cette époque, l'idée, même théorique, selon laquelle il existerait un "droit au logement", entendu comme le droit d'accéder et de se maintenir dans un logement décent, n'apparaît que bien plus tardivement et n'est mentionné pour la première fois qu'au travers de la loi Quillot promulguée en 1982[1]. Le droit au logement n'y est alors inséré qu'à titre déclamatoire et n'a aucune efficacité juridique intrinsèque. De plus, celui-ci ne vise alors que les relations entre propriétaires et locataires. Si depuis lors la conception de ce que doit être le droit au logement tout comme son fonctionnement ont bien évolué, il n'en demeure pas moins que cette reconnaissance tardive et sa portée limitée sont symptomatiques des tendances à l'œuvre, non seulement en France, mais aussi dans le reste du monde. A l'échelle internationale, la reconnaissance de l'existence d'un hypothétique droit au logement est mentionné pour la première fois dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, qui stipule alors que "*toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer son bien-être et celui de sa famille, notamment par le logement*"[2]. En sus de cette reconnaissance au niveau international, qui s'est poursuivie au travers de la conclusion du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels qui reconnaît également le droit au logement[3], celui-ci a également été proclamé au niveau national dans de nombreux pays, notamment dans l'Union Européenne, ces derniers lui attribuant dès lors un rang constitutionnel ou législatif. Cependant, que cette reconnaissance prenne place au plus haut niveau de protection juridique comme c'est le cas en Finlande ou qu'elle soit assurée par le biais d'une loi comme au Royaume-Uni, l'ensemble des Etats membres garantissant le droit

[1] Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs
[2] Assemblée Générale des Nations Unies. Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1948 (résolution 217 A III), article 25.1
[3] Assemblée Générale des Nations Unies. Pacte International des droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966 (résolution 2200 A XXI), article 11.1

au logement semble s'accorder sur le fait que celui-ci doit revêtir un caractère indirect, c'est-à-dire dépendre de l'intervention de la puissance publique afin d'être mis en œuvre de façon concrète. Ainsi, la Constitution finlandaise de 1995 dispose que "*les autorités publiques doivent promouvoir le droit pour chacun à un logement décent*"[4] tandis que le Housing Act de 1977[5] fait peser sur les autorités locales la responsabilité de loger certaines catégories de personnes se trouvant en détresse de logement. Si le droit au logement bénéficie donc d'une large présence sur la scène juridique, celui-ci semble toutefois toujours grevé par la nature indirecte et proclamatoire qu'on lui attribue systématiquement en tant que droit social de deuxième génération. Le caractère symbolique qui est souvent associé à la conception de droit au logement est d'ailleurs l'une des raisons qui ont poussé à l'instauration d'un mécanisme rendant opposable le droit au logement, d'abord en Ecosse au travers du Homelessness Scotland Act de 2003, qui est le complément écossais du Housing Act de 1977 qui s'applique à tout le Royaume-Uni, puis en France avec la loi relative au droit au logement opposable de 2007[6]. La mise en œuvre d'un procédé permettant aux justiciables de faire valoir, sous certaines conditions prédéterminées par la loi, leur droit au logement devant les tribunaux est, à l'heure actuelle, la dernière transformation juridique notable que connaît le droit au logement.

Pour autant, ce qui peut être a priori considéré comme une avancée dans la concrétisation d'un droit proclamatoire ne réussit pas, pour le moment, à faire taire les critiques qui continuent à souligner son ineffectivité patente à garantir à tous un logement décent, chiffres à l'appui[7]. La raison tient notamment au fait que les réflexions récentes se sont essentiellement concentrées sur l'efficacité du droit au logement en tant que mécanisme de protection dont peut se saisir l'individu. Noémie Houard note ainsi que "*le droit au logement opposable fut adopté à l'issue d'un processus complexe, au terme de plusieurs années de débats mettant en jeu de nombreux acteurs, à différents niveaux du système d'action*" tout en faisant remonter les premières discussions sur le caractère opposable du droit au logement à 2002 au travers des réflexions portées par le Haut comité pour le

[4] ODERZO, Jean-Claude. Le droit au logement dans les Constitutions des Etats membres. *Revue internationale de droit comparé.* 2001, Volume 53, Numéro 4, p. 920
[5] Housing (Homeless Person) Act 1977 (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1977/48/pdfs/ukpga_19770048_en.pdf)
[6] Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
[7] Voir notamment : Bilan sur le droit au logement opposable : trois questions à Claude Dilain et Gérard Roche

logement des personnes défavorisées[8]. Si la problématique de l'invocabilité des droits sociaux est un point cardinal sur le terrain de la réflexion juridique, il n'en demeure pas moins que celle-ci ne constitue qu'un aspect des conditions à prendre en compte en vue de permettre la concrétisation et l'efficacité d'un droit. On l'a vu, un droit au logement efficace dépend en grande partie de l'intervention de la puissance publique, et donc des choix politiques que celle-ci va faire en vue de réglementer le marché du logement lorsqu'il est porteur d'inégalités. Dès lors, il peut être intéressant de questionner les échecs du DALO en se penchant plus précisément, non pas seulement sur sa capacité à pouvoir être invoqué devant les tribunaux, mais sur les conditions dans lesquelles celui-ci doit être mis en œuvre au niveau institutionnel afin de pouvoir être juridiquement efficace par la suite**.** C'est pourquoi le présent mémoire se donne pour but de mettre en lumière la relation de cause à effet qu'il existe entre les choix pris par la puissance publique au titre des politiques du logement et les incidences que ceux-ci peuvent avoir sur la capacité du droit au logement à assurer une protection efficace auprès des individus. Il s'inscrit ainsi dans une perspective plus large, visant à également à interroger la pertinence et l'efficacité que peut avoir un droit social, en l'espèce devenu partiellement opposable, dans un modèle en crise comme peut l'être aujourd'hui l'économie de marché.

A cet effet, nous nous attacherons donc tout d'abord à démontrer, dans quelle mesure, la mise en œuvre du droit au logement, pris dans son acceptation la plus large, dépend de l'intervention de la puissance publique, principalement dans son rôle de régulateur du marché du logement. L'analyse se fera dès lors en prenant en compte la diversité des interprétations qui coexistent au sein des Etats de l'union européenne, dont nous verrons également qu'il s'agit d'un périmètre d'observation à la fois cohérent et pertinent à bien des égards (I). Nous verrons ensuite comment, plus précisément, les différentes conceptions qui ont été dégagées dans une première partie, peuvent influencer, positivement et négativement, l'efficacité et la pertinence des mécanismes destinés à rendre le droit au logement opposable (II).

[8] HOUARD, Noémie. La genèse du droit au logement opposable. *Politiques sociales et familiales.* 2012, Volume 107, Numéro 1, pp. 41-52

PARTIE I.

DROIT AU LOGEMENT ET INTERVENTION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE A LA LUMIÈRE DE L'INTERPRÉTATION EUROPÉENNE DE LA NOTION DE LOGEMENT SOCIAL

On l'a vu, le droit au logement s'intègre dans le corpus des droits-créances de deuxième génération. Toutefois, s'il est une évidence que la puissance publique joue un rôle majeur dans sa mise en œuvre, il n'en demeure pas moins que les rapports qui les lient sont complexes. En effet, le droit au logement vise à assurer une protection juridique au sein d'un secteur qui est d'abord fondamentalement soumis aux lois du marché. Dès lors, toute tentative de régulation ou atteinte qui serait portée pourrait être analysée comme une forme d'interventionnisme parfois jugée contestable au regard des standards libéraux qui régissent les États à l'heure actuelle. Si les droits sociaux sont apparus dans un contexte favorable à l'Etat-Providence, leur développement au sein d'une politique qui se libéralise, notamment sous l'influence de la création et du renforcement de l'Union Européenne, amène à s'interroger sur la façon dont ils sont désormais mis en œuvre.

Au regard du logement, l'interventionnisme peut revêtir plusieurs formes. Il peut ainsi s'agir d'aides publiques au financement de la construction de logements privés, d'aides à la personne comme c'est le cas en France depuis la loi Barre de 1977, de plafonnements des loyers privés ou encore de la mise en place de politiques visant à réquisitionner les logements vacants en vue de les ré-attribuer aux personnes en ayant besoin. Toutefois, l'un des piliers majeurs des politiques publiques du logement reste, dans la plupart des pays européens, la mise en place d'une forme de logement locatif dit social dont le montant des loyers se situe en-dessous du prix du marché grâce, précisément, à la contribution financière, directe ou indirecte, de la puissance publique. On retrouve ainsi en France un tel mécanisme de financement dès la fin du XIXème siècle par le biais de la loi Siegfried, déjà citée, qui permet aux sociétés privées souhaitant construire des Habitats Bon Marché d'emprunter à taux réduits à des organismes publics tels que la Caisse des Dépôts et Consignations, mais aussi en Italie au travers de la loi Luzzatti de 1903 ou en Espagne par la loi du 12 juin 1911 qui ouvre des financements de l'Etat aux sociétés privées souhaitant construire des maisons pour les ouvriers[9]. S'il s'agit donc d'une politique ancienne, répandue et acceptée, il n'en demeure pas moins qu'elle a été récemment remise en cause dans le cadre de la politique communautaire. La commission européenne a ainsi sanctionné les Pays-Bas et la Suède au titre de leur politique de logement social, estimant que celles-ci n'était pas conforme aux standards européens désormais exigés. L'intervention de l'Union Européenne dans un domaine qui ne fait a priori pas partie de ses compétences en application du principe de subsidiarité, est

[9] FOURCAUT Annie. Le logement social, une histoire européenne. *Histoire et sociétés,* Numéro 20, 2006

intéressante à deux titres. D'abord, parce-qu'elle permet de mettre en lumière comment la diversité des conceptions du logement social peuvent se voir comme autant de façons de concevoir l'intervention publique (I). Ensuite, car son interprétation au titre du logement entraîne sa résidualisation et donc peut potentiellement amener à repenser en profondeur les droits au logement tels que pensés au niveau national (II).

CHAPITRE I.

DES DIVERSITÉS D'INTERVENTION SOCIALE COMME AUTANT DE FORMES D'INTERVENTIONNISME PUBLIC

Donner le droit d'accéder et de se maintenir dans un logement décent à tout un chacun fait partie des objectifs que se sont fixés la plupart des pays à l'échelle mondiale. Cependant, il n'existe pas de formalisation européenne du concept de droit au logement, l'Union Européenne se bornant à reconnaître le droit à "*une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes*" dans l'article 34 de la charte des droits fondamentaux. En outre, le logement ne fait pas partie des compétences exclusives qui sont attribuées par les Etats membres à l'Union Européenne, de quoi il résulte que les questions qui s'y attachent répondent au principe de subsidiarité tel qu'énoncé à l'article 5 du Traité de l'Union européenne. Celui-ci ne donne la possibilité au niveau communautaire d'intervenir que "*si les objectifs de l'action ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire*". Nonobstant le fait que les premières politiques publiques du logement sont bien antérieures à la construction européenne dans la plupart des pays membres, l'application du principe de subsidiarité à la thématique du logement a permis que celles-ci se développent librement et de façon hétérogène sous l'influence exclusive de chaque puissance publique nationale, de quoi il en a notamment résulté des approches différentes de la notion de logement social (section 1).

SECTION I.
DES INTERPRÉTATIONS DE L'ETAT-PROVIDENCE À CELLES DE LA NOTION DE LOGEMENT SOCIAL

Une telle diversité n'est cependant pas exclusive dès lors qu'il est question de droits sociaux. En effet, les divergences de nature et de fonction qui caractérisent le logement social dans les pays de l'Union Européenne s'expliquent d'abord par les différences historiques qu'il existe entre ces derniers au regard de leur conception de l'Etat-Providence. La construction de l'Etat-Providence, c'est-à-dire l'Etat interventionniste ne se contentant plus d'assurer seulement ses fonctions régaliennes mais intervenant dans le domaine social, s'est faite de façon progressive et hétérogène dans chaque pays, en fonction de ses particularités socio-économiques, de son histoire et de sa sensibilité vis-à-vis de la question sociale. Si les thématiques abordées sont souvent les mêmes, telles que la protection sociale, le travail ou bien entendu le logement, c'est la mise en œuvre des politiques publiques y afférant qui va se démultiplier. C'est d'ailleurs cette pluralité d'approches que Gosta Esping-Andersen met en lumière dans Les trois mondes de l'Etat-Providence en 1990[10]. Il y développe notamment le concept de démarchandisation, qui peut se définir comme les actions intentées par l'État en vue de réduire la dépendance de sa population au marché, en assurant notamment un niveau de vie et de santé minimum. La démarchandisation ne se conceptualise dès lors pas, comme son nom pourrait le faire penser, comme le mouvement visant à inverser la tendance de marchandisation, que Bernard Guerrien définit comme le fait de "*rendre marchande une relation qui ne l'était pas auparavant*"[11], mais à l'atténuer, en permettant à ceux que le marché exclut de facto de vivre malgré tout de manière socialement acceptable. Dans une certaine mesure, la démarchandisation peut donc se voir comme le pendant économique de la notion d'État-Providence telle qu'elle a émergé dans les années post-seconde guerre mondiale, c'est-à-dire comme la volonté de garantir aux individus des droits qui leur permettent non plus seulement d'être libres, mais également de vivre de façon décente, mais toujours dans une société capitaliste. En effet, dans le cadre de la démonstration

[10] Gøsta Esping-Andersen. Les trois mondes de l'État-providence. *Presses Universitaires de France*, 1990
[11] GUERRIEN, Bernard. Marchandisation et théorie économique. *Actuel Marx*, volume 34, Numéro 2, 2003, pp. 121-132.

d'Esping-Andersen, la démarchandisation représente la mise en œuvre effective du concept d'État-Providence. Dès lors, c'est le degré de démarchandisation, c'est à dire le degré auquel la puissance publique va décider de s'impliquer, à la fois politiquement et économiquement, dans le marché en vue d'en corriger les inégalités, qui va déterminer la nature de l'État-Providence et de son fonctionnement. Ainsi, au plus haut degré de démarchandisation est associé le modèle social-démocrate, à son plus faible degré celui de modèle libéral, tandis que les Etats se trouvant dans l'entre-deux sont réputés appartenir au modèle dit corporatiste-conservateur. Si cette tentative de schématisation, qui a d'ailleurs servi de base à une multitude d'écrits ultérieurs, est régulièrement contestée et remise en question, Gilles Nezosi y critiquant la rigidité des modèles, considérant notamment qu'ils s'agit d'une "*vision réductrice de de la typologie*" tout en soulevant "*la difficulté à classer certains pays*"[12], celle-ci constitue malgré tout une grille de lecture intéressante dès lors qu'il s'agit comprendre la diversité du fonctionnement des droits sociaux et l'impact que les interprétations des différents États peuvent avoir sur leur efficacité.

Dans le domaine du logement tout particulièrement, la typologie d'Esping-Andersen s'avère pertinente en raison du parallèle qu'il peut être fait entre celle-ci et les modèles qui sont dégagés par Laurent Ghekière au titre des différentes conceptions du logement social. De ses nombreuses contributions à la question du logement social dans l'Union Européenne, Laurent Ghekière tire entre autres une typologie du logement social qui se découpe en trois conceptions, universelle, résiduelle et généraliste[13]. La conception universelle donne mission au logement social de répondre à la demande en logement de tous les ménages, se rapprochant dès lors du modèle social-démocrate dont le haut degré de démarchandisation qui le caractérise implique l'idée que c'est la redistribution sociale qui permet l'égalité des citoyens et donc que la protection sociale doit bénéficier à tous les individus peu importe leur situation. La conception généraliste du logement social a quant à elle vocation de tenter de répondre à la demande des personnes ayant globalement des difficultés à se loger au prix du marché en raison de leurs revenus. Par définition, elle prend donc en compte les ménages non seulement exclus et défavorisés, mais également désavantagés au regard de la situation

[12] NEZOSI, Gilles. Critique des typologies de l'Etat-Providence. http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/critique-typologies-etat-providence.html, 2016

[13] GHEKIERE, Laurent. Le développement du logement social dans l'Union Européenne. *Recherches et Prévisions,* Volume 94, Numéro 1, 2008, pp. 21-34

actuelle du marché, la part de ces derniers pouvant donc évoluer en fonction de la conjoncture. Dans une certaine mesure, elle peut se rapprocher du modèle corporatiste-conservateur d'Etat-Providence, du fait que les deux conceptions poursuivent pour finalité de garantir, au locataire dans un cas et au salarié dans l'autre, des droits sociaux par le biais d'un système de complémentaire permettant de rehausser le niveau de vie. Enfin, dans sa conception résiduelle, le logement social ne s'adresse qu'à la partie effectivement exclue de la population. Il partage dès lors la philosophie du modèle libéral d'État-Providence, que l'on retrouve d'ailleurs parfois sous le nom de modèle résiduel, et dans lequel les systèmes d'aides n'existent que dans le but de gérer la situation des plus démunis. La notion de droit social y est alors réduite à sa fonction la plus primaire, qui est de rendre socialement acceptable les inégalités les plus importantes qui sont générées par le marché.

Si l'analyse croisée des typologies respectives dégagées par Gosta Esping-Andersen et Laurent Ghekière permet donc de mettre en évidence des points de convergence, leur mise en parallèle est d'autant plus intéressante dans une perspective de compréhension des politiques de logement social dans les Etats membres de l'Union Européenne. Si comme le rappelle Hélène Steinmetz, le logement ne fait pas partie des thématiques prises en compte par Gosta Esping-Andersen dans son essai sur les Etats-Providence, et qu'en tant que modèle, la typologie dégagée reste imparfaite et ne peut suffire pour saisir entièrement la situation d'un pays[14], il reste que la lecture croisée des interprétations des deux auteurs est éclairante s'agissant de la compréhension des mécanismes sous-jacents qui gouvernent la prise de décision des Etats en matière de politiques publiques du logement. L'appréhension des mécanismes socio-politiques qui déterminent les choix des puissances publiques s'avère en effet primordiale, d'abord pour mieux saisir la place et l'importance qu'occupe le logement dans chaque pays mais surtout afin de comprendre comment la perception de l'État-Providence peut influencer durablement les politiques publiques et donc agir sur l'efficacité du droit au logement (section 2).

[14] STEINMETZ, Hélène. Les politiques du logement en Europe : Comparaisons. *Cahiers Français n°388, pp. 8-14*

SECTION II.
CLARIFICATION DES LIENS ENTRE LOGEMENT SOCIAL, DROIT AU LOGEMENT ET ETAT-PROVIDENCE

Avant toute autre chose, il convient de préciser que les modèles d'Etat-Providence dégagés par Gosta Esping-Andersen et détaillés précédemment ne se conceptualisent qu'en référence au système capitaliste. Leur utilisation est donc ici pertinente puisqu'elle sert de base à l'analyse de la situation d'Etats adhérant, à des degrés divers, à ce système, notamment du fait de leur appartenance à l'Union Européenne. Les politiques publiques, même dans leur forme la plus aboutie d'interventionnisme, n'ont alors pas pour vocation de se substituer au marché. C'est la raison pour laquelle le logement reste soumis aux règles du marché et que son prix varie en fonction des fluctuations de l'offre et de la demande. Instaurer une catégorie de logement dont les exigences ne répondent pas à celles du marché permet dès lors de pallier à ses propres carences. Il s'agit là de sa fonction primaire. Dans les pays ayant formalisé au sein de leur système juridique national un droit au logement, une telle définition peut toutefois s'avérer réductrice. La Suède, la France et le Royaume-Uni font partie de la liste non-exhaustive des pays dans lesquels les politiques publiques du logement sont élaborées en lien direct avec la proclamation du droit au logement[15]. Malgré ce point commun, la façon dont ils définissent le logement social et la finalité qu'ils lui attribuent divergent profondément. C'est en effet leur interprétation du droit au logement et plus largement, de la fonction que doivent remplir les droits sociaux dans la société qui vont guider les objectifs attribués à leurs politiques publiques.

Au Royaume-Uni, le « Housing (Homeless Persons) Act » institué en 1977 fait peser sur les autorités locales l'obligation de loger, comme son nom l'indique, les personnes que la loi reconnaît comme sans abri. Outre les personnes effectivement sans logement, le statut peut également être reconnu à des personnes se trouvant dans des situations de détresse ou dans une précarité extrême. La loi prend par ailleurs en compte les personnes menacées d'expulsion en estimant qu'elles doivent être prises en considération dès lors qu'il existe une possibilité qu'elles deviennent sans-abri dans les vingt-huit jours. Le Housing Act amorce la

[15] GHEKIERE, Laurent. Le développement du logement social dans l'Union Européenne. *Recherches et Prévisions,* Volume 94, Numéro 1, 2008, Tableau 2, p. 27

dynamique qui va être celle du Royaume-Uni à partir des années 1980, et qui traduit la tendance du pays à recentrer son offre de logements sociaux en direction des plus démunis, alors que le parc social s'adressait historiquement à un public large, accueillant jusqu'à 30% des ménages au début des années 1970. La première mention du droit au logement dans la législation britannique coïncide dès lors avec l'important mouvement de libéralisation qui s'initie à cette époque. Comme l'explique Christine Whitehead, le gouvernement conservateur en fonction au début des années 1980 modifie la politique d'attribution des logements sociaux en favorisant leur accès pour les personnes les plus défavorisés[16]. En parallèle, elle instaure le *Right to Buy* qui ouvre la possibilité aux locataires du parc social d'acquérir leur logement et donc de sortir du système des logements locatifs sociaux. La volonté de l'Etat Britannique, clairement affichée, de concentrer ses efforts sur les populations les plus pauvres, qui transparaît dans son programme politique, se retrouve également dans la formulation de son droit au logement. En effet, le Housing Act de 1977 fait directement référence aux personnes considérées comme "sans-abri", excluant de facto le reste de la population de son champ d'application et donc de protection. Par ailleurs, la conception qui fait des droits sociaux "les droits des plus pauvres" est celle que l'on retrouve dans l'État-Providence libéral, dont les efforts ne se concentrent que sur l'individu en situation d'exclusion. En conséquence, le rôle du logement social y est alors lui aussi fortement limité, Laurent Ghekière et Christine Whitehead classant tous deux le logement social britannique dans la catégorie résiduelle de la typologie. Dès lors, sa fonction n'est jamais de faire obstacle au marché puisqu'il ne s'adresse qu'à un public qui ne peut pas, dans tous les cas, y avoir accès. Dans une certaine mesure, le logement social peut même s'appréhender comme une condition d'existence du marché, puisqu'il permet d'en rendre acceptable les travers.

En France, le droit au logement est mentionné pour la première fois en 1982 au travers de la loi Quillot qui fait état d'un "droit à l'habitat". De portée purement déclarative, il a uniquement vocation à introduire le contexte de la nouvelle loi qui vise, pour la première fois dans l'histoire française du logement, à réglementer les rapports locatifs privés. La loi du 6 juillet 1989[17], est quant à elle promulguée dans un esprit similaire puisqu'elle fait état d'un

[16] WHITEHEAD, Christine. L'évolution du rôle du logement social au Royaume-Uni. *Revue de l'OFCE, Débats et Politiques,* Numéro 128, 2013

[17] Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

“droit au logement” qui se traduit notamment par l’interdiction de toute forme de discrimination dans l’accès au logement. Si la mention d’un tel droit dans la législation française témoigne de la prise en compte par les pouvoirs publics de la question du mal-logement, il n’en demeure pas moins que la conception qui en est proposée est alors largement insuffisante. En effet, le cadre des lois de 1982 et 1989 se limite à l’appréhension des rapports locatifs, alors même que le pays est déjà confronté à la question des bidonvilles apparus après-guerre et s’étant multipliés avec les phénomènes d’immigration de travailleurs étrangers, venus paradoxalement participer à la reconstruction d’un pays qui ne peut les loger. Ce n’est que par la loi du 31 mai 1990 appelée loi Besson[18] que le droit au logement prend une connotation plus large en disposant que “*garantir un droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l’ensemble de la nation*” et que “*toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l’inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d’existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s’y maintenir*”. La France adopte donc une conception du droit au logement qui va à rebours de celle du Royaume-Uni, puisque dans la première interprétation qu’elle en fait, celui-ci s’adresse d’abord uniquement aux ménages ayant le statut de locataire ou étant en capacité de l’acquérir avant de finalement englober les personnes exclues en leur reconnaissant un droit à disposer d’une aide afin de se loger et donc d’accéder au statut de locataire. La bipolarité du droit au logement à la française est cependant représentative de sa conception du logement social. La France se classe dans la catégorie des pays qui ont une conception dite généraliste du logement social, ce qui l’amène à considérer la notion de ménage en difficulté assez largement. La diversité des publics pris en compte et pouvant potentiellement bénéficier d’un logement social s’illustre notamment par le fait qu’il existe en France différents types de logements sociaux, nommés d’après le prêt utilisé pour financer la construction du logement. Ainsi, le PLAI ou prêt locatif aidé d’intégration représente la fraction “très sociale” du parc, prenant en charge les ménages exclus du marché du logement en raison de leurs difficultés tant économiques que sociales. Le PLUS ou prêt locatif à usage social est celui qui s’adresse à la plus large audience et qui est le plus présent sur territoire national. En théorie, il est accessible aux trois-quarts des ménages français, ce qui témoigne de la volonté des pouvoirs publics de ne pas limiter le

[18] Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement

logement social aux situations de précarité. Une telle approche est d'autant plus visible dès lors qu'on s'intéresse à la dernière catégorie de logement social dite PLS (prêt locatif social). En effet, le PLS est spécifiquement conçu pour les zones où le marché immobilier est tendu et donc, où les référentiels utilisés dans les autres parties du territoire sont biaisés. Il englobe la partie la plus aisée des ménages pouvant prétendre à un logement social. Le but du logement social en France est donc de tenter de prendre en compte l'ensemble des situations qui découlent des inégalités du marché. Ainsi, de la même manière que la notion de droit au logement connaît diverses formulations depuis les années 1980, les politiques publiques du logement s'adaptent. Si leur volonté n'est pas de faire obstacle au marché, comme en témoigne l'instauration de plafonds de revenus qui permet d'exclure une partie de la population du système d'aides, celles-ci tentent toutefois de saisir la question dans son ensemble, comme en témoigne par exemple la mise en place récente du logement intermédiaire, qui s'adresse aux ménages trop aisés pour être éligible au logement social, mais dont les ressources se révèlent insuffisantes pour leur permettre de se loger dans le parc privé, principalement dans les zones en crise où les loyers sont en totale inadéquation avec les revenus réels des foyers.

Le but du système français est donc, au travers de son système de logements locatifs sociaux, plus connus sous le nom d'habitats à loyer modéré et successeurs des HBM de la loi Siegfried, de permettre à des catégories de personnes ayant des difficultés à se loger et dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond, de disposer d'un logement dont le prix est inférieur à celui du marché. Une telle offre est dès lors possible grâce à l'effort financier de l'État au travers de ce que l'on appelle classiquement les aides à la pierre. Sa vocation est alors de combler les défaillances du marché, en proposant une solution de logement à ceux qui peuvent difficilement subvenir à leurs besoins grâce à leurs propres moyens. Dans une moindre mesure, c'est également la démarche du Royaume-Uni, bien que le public auquel s'adresse les logements sociaux soit beaucoup plus restreint. Toutefois, la mise en place d'une catégorie de logement dont les règles échappent à celles du marché n'est pas toujours pensée comme ayant pour unique but de donner les mêmes chances aux populations plus vulnérables que les autres. Dans un pays tel que la Suède, le rôle attribué aux logements auxquels la puissance publique accordait historiquement des subventions est celui d'un régulateur global du marché du logement. Significativement, les logements gérés par les sociétés communales de logement n'y sont d'ailleurs pas désignés comme la partie "sociale" du parc, la Suède

étant même réfractaire à l'utilisation du terme de logement social. Elle lui préfère le terme de "logements d'utilité publique" qui traduit effectivement mieux sa vocation de faire pression basse sur les prix en proposant une offre abordable, et accessible sans conditions de revenus à toute la population, via la mise en place d'une liste d'attente par ordre d'arrivée. En outre, un tel système est également pensé comme devant agir directement sur le marché privé puisque la négociation des loyers qui s'opère entre sociétés communales de logement et associations de locataires sur le parc locatif public sert de base au plafonnement des loyers du parc locatif privé qui ne peuvent dès lors dépasser un certain seuil dont le montant est fixé par les tribunaux suédois. Le système de logement social suédois appartient donc à la catégorie des pays en ayant une conception universelle. Une telle approche peut d'abord dérouter, principalement lorsqu'on se réfère aux objectifs menés par les politiques publiques françaises et britanniques. Toutefois, la stratégie adoptée par l'Etat suédois prend tout son sens et se comprend aisément dès lors qu'on la met en lien avec sa conception de l'Etat-Providence. Comme le rappelle Nathalie Morel, la Suède est traditionnellement évoquée comme étant une représentante type du modèle social-démocrate d'Etat-Providence[19]. La ligne directrice de sa politique sociale se base en effet sur ce que certains auteurs qualifient d' "investissement productif" ou encore d'investissement social, et qui revient à considérer, de manière schématique, que le bien-être de la population permettra la croissance du pays. Dans cet esprit, la puissance publique se donne alors pour mission d'offrir des services publics de qualité à l'ensemble des ménages, sans discrimination liée à leurs revenus. La théorie selon laquelle l'équité sociale conduit à l'efficacité économique donne dès lors une toute autre connotation à l'interprétation des droits sociaux et donc du droit au logement. En effet, le droit au logement tel que formulé par la Suède trouve sa place dans le chapitre de la Constitution qui traite des "Principes de la forme de l'Etat" et qui dispose que "*le bien-être personnel, financier et culturel de l'individu doit être l'objectif primaire de la fonction publique*". Selon l'analyse de Jean-Claude Oderzo dans Le droit au logement dans les Constitutions des Etats membres[20], cette proclamation est significative du fait que la Suède se pense en tant qu'Etat dans lequel la garantie des droits sociaux fait partie intrinsèque de son

[19] MOREL, Nathalie. L'Etat-Providence suédois comme modèle social productif. *Politiques sociales et familiales,* Volume 112, Numéro 1, 2013, pp. 39-49

[20] ODERZO, Jean-Claude. Le droit au logement dans les Constitutions des Etats membres. *Revue internationale de droit comparé.* 2001, Volume 53, Numéro 4, pp. 913-926

fonctionnement et est même une des conditions de son existence. Dans cette optique, s'il revient donc indéniablement à l'Etat de garantir le droit au logement, celui-ci ne peut que le faire de manière universelle, puisque sa fonction primaire est d'assurer le bien-être personnel de tout individu. Le rôle régulateur assigné aux logements sociaux et évoqué plus tôt se comprend donc aisément, puisque la philosophie-même de l'Etat va à l'encontre de l'idée de spécialisation des droits sociaux envers les publics les plus démunis.

On le voit, la mise en place d'une forme de logement, qu'on appellera social malgré le caractère approximatif que la notion peut parfois revêtir, n'est donc pas uniforme, de la même manière que l'Etat-Providence d'Esping-Andersen est protéiforme. Au-delà de l'intérêt économique que la conception du logement social peut avoir, c'est bien en termes de droit que celle-ci a des incidences. En effet, les trois systèmes exposés ci-dessus sont autant de façons de d'interpréter le droit au logement, soit en tant que droit universel à accéder et se maintenir dans un logement décent à prix raisonnable, soit en tant que droit d'une partie désignée de la population à bénéficier des mêmes conditions de logement que les autres. Dans un premier temps, ce n'est donc pas la place qu'occupe le droit au logement dans la hiérarchie des normes, mais bien le rapport de l'Etat à l'interventionnisme social qui détermine son champ d'application. La portée, universelle ou limitative, du droit au logement n'est toutefois pas une donnée suffisante afin d'évaluer concrètement son efficacité. En effet, il ne s'agit là que d'une interprétation déterminée par l'approche plus ou moins sociale qu'adopte indépendamment chaque puissance publique en fonction de son histoire. Les politiques publiques attachées au logement et l'introduction d'une forme de logement social dans le marché ne sont que des moyens d'atteindre les objectifs que se sont fixés les Etats en matière de droit au logement. Jean-Claude Oderzo conclut d'ailleurs son article sur Le droit au logement dans les Constitutions des Etats membres en constatant que "*l'obtention d'un logement est davantage un objectif à atteindre qu'un droit à respecter*" et que "*le droit au logement n'est pas un droit par rapport à l'Etat mais un droit avec l'aide de l'Etat*". Sans revenir sur le caractère de créance qui reste attaché aux droits sociaux, il semble toutefois important de rappeler à ce stade de l'analyse le fait que les mesures qui découlent de la mise en œuvre du droit au logement se caractérisent d'abord par des tentatives, plus ou moins ambitieuses, de pallier aux défaillances d'un marché. Le marché du logement étant complexe et fluctuant, les inégalités qu'il génère sont difficilement maîtrisables dans leur totalité. Si chaque pays, peu importe sa conception du droit au logement, se trouve confronté à des

difficultés diverses liées à des phénomènes de crise, d'exclusion ou de paupérisation, le fait qu'il existe différentes manières d'envisager et de conduire les politiques de logement social permet d'offrir un terreau fertile de réflexion vis-à-vis de la mise en œuvre des droits sociaux. En outre, les modèles adoptés par les différentes puissances publiques ne sont pas absolus ni immuables et dépendent du contexte politique auquel ils sont soumis. C'est ainsi l'accession au pouvoir du gouvernement libéral au début des années 1980 qui a entraîné le passage d'une conception généraliste à une conception résiduelle du logement social au Royaume-Uni. De manière générale, il s'observe une tendance à la résidualisation du parc social que la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies met en lumière dans un rapport qui fait l'état des lieux des politiques du logement dans plus de cinquante pays à la suite de la crise financière[21]. Si un tel phénomène peut trouver diverses explications économiques et conjoncturelles, la récente immixtion de l'Union Européenne dans le domaine du logement et la définition qu'elle donne de la notion de *service d'intérêt général du logement social* sont quant à elles des explications juridiques aux implications non négligeables, notamment car sa prise de position peut s'analyser comme une institutionnalisation de la conception résiduelle du logement social, ce qui aurait pour conséquence de figer par la même occasion la définition du droit au logement, ce qui peut s'avérer problématique.

[21] Les politiques de logement social après la grande crise financière. *Actualités Habitat,* Numéro 1017, 30 juillet 2015, pp 6-9

CHAPITRE II.

LE LOGEMENT SOCIAL ET L'UNION EUROPÉENNE

L'entrée dans le XXIème siècle marque un tournant dans les relations qu'entretient le logement social avec l'Union Européenne notamment en ce que cette dernière a officiellement remis en cause, d'un point de vue légal, le fonctionnement des modèles universalistes de logement social tel que portés par la Suède et les Pays-Bas. On l'a vu, le système suédois refuse toute discrimination dans l'accès au logement public et ouvre la possibilité à tout ménage de pouvoir un jour s'y loger. Par conséquent, aucune fraction de son parc de logement n'a vocation à prendre en charge les publics fragiles ne pouvant se loger au prix du marché. Une telle pratique entre dès lors en contradiction avec la conception des aides publiques telle que formalisée par l'Union Européenne en tant qu'autorité législatrice et régulatrice. Dans ce contexte, et par une lettre adressée à la Commission Européenne en 2005, la fédération des propriétaires privés suédois, dépose plainte contre l'Etat suédois, par le biais de l'EPF (European Property Federation), remettant en cause le système d'aides d'État versées aux sociétés communales de logement et le plafonnement des loyers issu des procédures de négociation et qui fait partie intégrante de la mise en œuvre des politiques publiques de logement en Suède. Sur cette base, elle estime que le fonctionnement du système induit une distorsion de concurrence illégale au regard de la législation européenne. Cette plainte fait par ailleurs suite à une première plainte déposée par l'EPF à l'encontre de la SBN (Statens Bostadsnämnd) qui remet quant à elle en cause le programme de subventions spécifiquement attribué aux sociétés communales de logement nécessitant une restructuration et des aides supplémentaires en raison des difficultés qu'elles rencontrent localement à remplir leur mission du fait de la désertification des territoires dans lesquels elles doivent opérer. Ayant reconnu ces deux plaintes comme recevables, la Commission Européenne a mis en demeure l'État suédois de revoir sa politique, soit en changeant le fonctionnement des sociétés communales de logement en leur assignant une fonction totalement ou partiellement sociale, soit en maintenant le système actuel mais en cessant l'attribution d'aides publiques au bénéfice des sociétés communales. On l'a évoqué, les fondations de l'État-Providence suédois contemporain reposent sur l'idée même que les politiques publiques sociales doivent

s'adresser à l'ensemble des ménages. La limitation de la mission des sociétés communales de logement et, par voie de conséquence, la création d'un parc de logement réservé exclusivement aux ménages en difficulté va dès lors à l'encontre des principes fondamentaux de la Suède, ce qui explique sa décision de supprimer le régime d'aides accordé aux sociétés communales de logement qui ne reçoivent à l'heure actuelle plus aucune subvention de la part de l'État ou des collectivités locales pour mener à bien leurs missions. Le logement public suédois s'éloigne alors encore d'un pas de la définition traditionnelle du logement social dont l'une des caractéristiques principales est précisément de bénéficier d'aides publiques afin de pouvoir offrir des logements à un prix plus bas que celui proposé par le marché. Le pré-contentieux initié par l'European Property Federation au titre la légitimité de l'allocation de subventions publiques au sein d'un système universaliste de logements sociaux est un premier accroc à l'indépendance des Etats en matière d'organisation des politiques publiques de logement. En outre, le cas néerlandais est quant à lui le témoignage explicite de la capacité de la législation communautaire à pouvoir remettre en cause la délimitation du logement social d'un Etat membre et pose la question du risque d'uniformisation qui pèse sur la définition des politiques de logement social dans l'Union Européenne. Historiquement, le logement social aux Pays-Bas se teinte d'une connotation universelle. Il dispose, en outre, d'un parc de logements sociaux significatif, qui représente 34 % de la totalité du marché locatif. Lors de la notification de son régime d'aides aux entreprises sociales de logement à l'Union Européenne en 2002, les logements locatifs sociaux sont accessibles à l'ensemble de la population, ce qui leur vaut une remise en cause de leur modèle social. Elle retire donc sa notification, mais une série de plaintes déposées par la Fédération européenne de la propriété immobilière relance le débat et oblige la Commission Européenne à intervenir, celle-ci étant obligée de se prononcer dès lors qu'elle est saisie au titre d'une plainte. En 2005, la Direction générale de la concurrence demande au gouvernement néerlandais de revoir le fonctionnement de son système de logement social, estimant que la location de logements sociaux à des ménages disposant de revenus élevés entraîne une distorsion de concurrence. Elle préconise dès lors la diminution du parc grâce à des opérations de vente afin que le nombre de logements sociaux soit en adéquation totale avec la demande sociale. La Commission Européenne pousse donc la vocation du logement social à son extrême, puisqu'elle considère que la capacité du parc social ne peut excéder la demande réelle et que la location d'un éventuel excédent à des ménages aisés est

inconcevable dans un cadre concurrentiel, puisque « *la définition des activités des Corporations de logement doit conserver un lien direct avec les ménages socialement défavorisés* »[22]. C'est dans ce contexte et à la suite de ce contentieux que les Pays-Bas se sont engagés à redéfinir leur politique liée aux logements sociaux. Depuis le 1er janvier 2011, et suite à un avis favorable de la Commission Européenne formulé en 2009, l'attribution des logements sociaux aux Pays-Bas dépend d'un plafond de revenus qui ne doit pas dépasser 33 000 euros annuels par ménage. Seul 10 % de la capacité du parc peut être éventuellement attribuée à des ménages dépassant un tel plafond mais dont les revenus ou la situation ne leur permettent pas de se loger au prix du marché. D'une simple décision, la Commission Européenne a donc entraîné la résidualisation relative de la notion de logement social dans un pays dont l'intention politique n'était pas de réduire les capacités d'accueil de son parc social. Le passage d'une conception universelle à une conception généraliste aux Pays-Bas ne résulte alors que de la mise en conformité de ses politiques de logement social avec les exigences légales de l'échelon supranational. Si une telle décision se comprend aisément en termes de droit, elle soulève malgré tout de nombreuses questions (section 1), qui sont toujours en débat à l'heure actuelle, notamment du fait que le logement social, en tant qu'application du droit au logement, a vocation à permettre la concrétisation d'une forme d'équité au sein de la société. Dès lors, la lecture des missions du logement social uniquement en référence au droit de la concurrence peut s'avérer problématique étant donné qu'elle entre en conflit direct avec les conceptions des droits sociaux et donc du droit au logement qui sont propres aux Etats membres (section 2).

SECTION I.
LOGEMENT SOCIAL ET DROIT DE LA CONCURRENCE : UNE DÉCISION LOGIQUE MAIS CONTESTABLE

La solution apportée par la Commission Européenne tant dans le cadre du précontentieux suédois que dans le contentieux néerlandais doit se comprendre en prenant en compte plusieurs facteurs. De la même manière que la politique universaliste menée par la Suède se conçoit à la lumière de sa conception sociale-démocrate de l'Etat-Providence, la

[22] USH, Promouvoir le logement social à Bruxelles. Rapport d'activités 2010-2011, p. 18

décision prise par l'organe européen et l'interprétation qu'il donne de la notion de logement social ne peut s'appréhender qu'en prenant en considération l'une des finalités primordiales de l'Union Européenne. En effet, l'histoire de la construction européenne est en étroite relation avec celle de l'instauration du marché unique et de la volonté de faire de la communauté européenne un espace de compétitivité. Ainsi, l'article 3 du Traité de Rome stipule que "*l'action de la communauté comporte l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée par le marché*". Dès lors, l'ensemble des mesures prises par les puissances publiques nationales et ayant pour effet de fausser le jeu de la libre concurrence des marchés se sont vues remises en question. Si la réglementation européenne n'a pas supprimé toute notion d'aide publique, elle l'a cependant encadrée en instaurant de nouvelles règles au niveau supranational. C'est de cette logique que découle la notion de service d'intérêt économique général qui apparaît pour la première fois dans l'article 90 paragraphe 2 du Traité de Rome en 1957. Conformément à l'approche primordialement libérale qui caractérise la réglementation européenne, le service d'intérêt économique général est un "*service de nature économique soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission particulière d'intérêt général"*. Il a donc vocation à exister dans les secteurs où l'équité commande qu'une forme d'intervention publique perdure. Il s'agit de protéger un certain nombre de services dans lesquels l'accomplissement des missions y afférant présentent un caractère d'intérêt général. La définition des services devant appartenir à la catégorie des SIEG est laissée à la discrétion de chaque Etat membre, en vertu du principe de subsidiarité et puisque la diversité des situations qui caractérisent les pays de l'Union Européenne fait que le caractère d'intérêt général d'un service peut varier d'un territoire à l'autre. En France, le caractère de SIEG est reconnu par le Conseil d'Etat au logement social depuis l'arrêt Union nationale des fédérations d'organismes d'habitat à loyer modéré qui considère que "*Les organismes d'H.L.M., eu égard à la mission qui leur a été impartie dans le domaine du logement social, entrent dans le champ d'application des stipulations précitées de l'article 90 du Traité de Rome*"[23].

Si la réglementation européenne laisse en principe une large marge de manœuvre aux autorités publiques des Etats membres dans la délimitation et la mise en œuvre des services économiques devant relever du régime des SIEG, la Commission Européenne, en tant que

[23] Conseil d'Etat, Union nationale des fédérations d'organismes d'habitat à loyer modéré, requête n°116489, 24 avril 1992

garante du principe de libre-concurrence formulé par le Traité de Rome, opère toutefois un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation de la qualification de service en tant que SIEG, dès lors qu'une plainte est déposée à son attention. Pour Jean-Marc Sauvé, un tel contrôle doit s'interpréter à la lumière du caractère d'exception que revêt le régime des SIEG au sein du système européen[24]. En effet, le droit de l'Union Européenne se caractérise par son aspect concurrentiel, et ce n'est qu'à titre dérogatoire que sont autorisées les interventions de la puissance publique en vue de fausser le jeu du marché, que ce soit par l'octroi de subventions ou grâce à l'attribution de droits exclusifs. En tant qu'exception, la définition et la mise en œuvre d'un service d'intérêt économique général ne peut se faire qu'en référence au droit de la concurrence, de quoi il en résulte que l'intervention de la Commission Européenne est nécessaire afin de s'assurer que les SIEG ne créent pas de distorsion de concurrence entre les différents Etats membres. En effet, la liberté d'organisation laissée à chaque puissance publique nationale dans la définition et la mise en œuvre des SIEG ne doit pas avoir pour effet de désavantager ses opérateurs privés vis-à-vis des concurrents des autres Etats membres dans lesquels la politique dédiée au SIEG ne donne pas d'avantages similaires. En d'autres termes, la Commission évalue la conformité d'un régime de SIEG au droit communautaire en s'assurant que celui-ci laisse les opérateurs privés du marché concerné dans la même situation que ses concurrents européens. C'est cette démarche qu'adopte la Commission Européenne dans le litige qui oppose les puissances publiques suédoises et néerlandaises aux opérateurs privés du marché du logement. Plus que la conception universelle du logement social en soi, c'est l'impact que celle-ci peut potentiellement avoir sur le marché qui entre en contradiction avec la réglementation européenne. Définir le logement social en lien direct avec les personnes défavorisées permet en effet de sécuriser la libre-concurrence, puisque le logement social n'a alors vocation qu'à s'adresser à des ménages qui dans tous les cas ne peuvent accéder aux logements proposés par le secteur privé. Dans un tel système, les interventions publiques n'impactent donc pas le fonctionnement du marché privé puisqu'elles s'adressent à un public différent. C'est pourquoi le système néerlandais a été retoqué, alors même que sa procédure d'attribution s'adresse d'abord aux ménages les plus en difficulté. Le simple fait de toucher, même dans une moindre mesure, les ménages pouvant se loger au prix du marché est alors incompatible

[24] SAUVE, Jean-Marc. La notion de service d'intérêt économique général, *Allocution d'ouverture de Jean-Marc Sauvé lors du colloque de la Société de législation comparé,* 20 octobre 2011

avec la philosophie européenne de la concurrence. La politique suédoise a quant à elle été sanctionnée dans son ensemble alors même que sa pratique peut s'assimiler à la fourniture d'un service d'intérêt général du logement, non seulement réduit à sa part dite sociale mais agissant globalement sur tout le secteur. Mais dans un contexte où l'intérêt général ne peut s'apprécier qu'au regard du droit de la concurrence, une telle définition n'est cependant pas acceptable puisque le logement ne peut sortir du marché. La remise en cause des systèmes de logement social dans le cadre du contentieux communautaire a donc permis de mettre en exergue les points de dissension qui peuvent se dessiner entre les Etats membres.

Au-delà du contexte factuel dans lequel se place le contentieux européen, les désaccords qui caractérisent les États-Providence sociaux-démocrates et l'Union Européenne traduisent également le rapport conflictuel qu'il existe entre le droit au logement en tant que droit social et le droit de la concurrence. Le droit de la concurrence a notamment pour but de préserver les intérêts individuels des opérateurs économiques. Toutefois, comme le rappelle Linda Arcelin Lécuyer, le droit contemporain de la concurrence est plus tourné vers la protection de la concurrence elle-même que celle des concurrents[25]. La volonté de protéger d'abord la concurrence peut s'expliquer par le fait qu'il s'agit d'une forme d'organisation de la société et non d'une disposition naturelle, qu'il faut donc défendre dès lors qu'on souhaite la maintenir[26]. Le droit de la concurrence en lui-même poursuit donc un but qui entre en collision avec la nature de droit-créance revêtue par le droit au logement. En France, celui-ci tire son sens des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 qui disposent que "*la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement*" et 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*". Ainsi, tandis que la mise en œuvre du droit au logement commande l'intervention de la puissance publique, le droit de la concurrence quant à lui a pour but intrinsèque de veiller à la sauvegarde d'un contexte de libre-concurrence, ce qui implique nécessairement le contrôle de l'interventionnisme public. Dans leurs conceptions les plus extrêmes, les deux droits entrent en collision frontale, puisqu'ils confrontent une puissance publique dont les interventions ont pour but de faire

[25] ARCELIN-LECUYER, Linda. Cours de droit de la concurrence interne et européen. *UNJF, Université de la Rochelle*
[26] FARJAT, Gérard. Pour une droit économique. *Presses Universitaires de France, 1994, p. 45*

obstacle au marché et un droit qui bannit toute intervention publique dans le but de laisser les forces du marché agir librement. L'Union Européenne, en tant que garante de la concurrence et les Etats membres en tant qu'entité sur laquelle repose la mise en œuvre effective du droit au logement dès lors que celui-ci a été proclamé au niveau national ont donc nécessairement des visions divergentes en ce qui concerne la définition des droits précités. C'est cette opposition qui transparaît dans le contentieux européen. De par sa conception extrêmement large du droit au logement et eu égard au rôle résolument régulateur qu'elle attribue à ses logements sociaux, il n'est pas surprenant que le système suédois ait été sanctionné au titre de la réglementation européenne. En revanche, la situation néerlandaise apparaît plus problématique dès lors que la confrontation y était initialement plus mesurée. On l'a vu, le système d'attribution des logements sociaux y est d'abord pensé en référence aux ménages en difficulté. La part qui est accordée aux ménages plus aisés l'est de manière résiduelle et résulte de la grande capacité du parc de logements sociaux néerlandais. Le fait d'accorder le droit à tout ménage, même ceux ne répondant pas à des critères de priorité, de se loger dans le parc social dès lors qu'il y reste des places témoigne plus d'un souci d'équité que d'une réelle volonté de faire pression directe sur le marché comme c'est le cas en Suède. De plus, une telle démarche va dans le sens des objectifs de mixité sociale que se sont fixés de nombreux pays et qui part du postulat qu'afin d'éviter une paupérisation du parc social et de combattre les phénomènes de ségrégation, il est primordial d'y maintenir de la diversité, soit en intégrant les logements sociaux au sein de programmes privés, soit en ouvrant le parc social précisément à des ménages aisés. Pour toutes ces raisons, la décision rendue par la Commission Européenne sur le litige qui oppose les corporations de logement (dites woning corporaties) aux opérateurs privés a fait couler beaucoup d'encre. En effet, tant au sein de l'Etat néerlandais que dans les instances politiques de l'Union Européenne ou encore au niveau de l'Union sociale pour l'Habitat, de nombreuses voix se sont élevées pour protester contre la position adoptée par la Commission. Il est vrai que l'intervention de l'Union Européenne dans un domaine qui se caractérise principalement par la liberté d'organisation des Etats membres, a fortiori sur un sujet dont la définition et la conduite des politiques publiques dépend très fortement de la tradition des pays soulève plusieurs questions. En outre, l'initiative prise par la Commission Européenne de donner une définition limitative des missions qui peuvent être imparties au logement social fait craindre un phénomène d'uniformisation des politiques attachées au logement social. Une telle préoccupation est

d'ailleurs au centre d'un débat, en date du 18 mai 2010, qui anime le Parlement Européen et dont le sujet porte précisément sur le principe de subsidiarité et l'universalité des services publics sociaux dans l'Union européenne[27]. Sa lecture permet de mettre en lumière les deux points primordiaux qui caractérisent la problématique liée à la décision de la Commission Européenne. En effet, le débat initié par les députés du Parlement Européen pose à la fois la question du risque d'uniformisation que l'interprétation de la Commission fait peser sur la notion de logement social tout en interrogeant son impact à court et long terme sur le droit au logement en tant que tel. Les réponses apportées par les membres de la Commission ne font que confirmer les différences d'idéologies et de principes qui caractérisent la structure de l'Union Européenne et celle de certains Etats membres au titre des droits sociaux et de leur place au sein des politiques et du marché. En effet, les membres de la Commission se défendent du risque d'uniformisation de la définition de logement social à l'échelon européen en précisant que la décision litigieuse ne s'adresse qu'aux Pays-Bas et que les Etats membres "*disposent d'un vaste champ de manœuvre pour la détermination de l'ampleur du groupe cible et pour l'application des régimes de logement social*". En outre, ils rejettent également toute corrélation entre la résidualisation du logement social et celle du droit au logement, considérant que "*le logement en général n'est pas la même chose que le logement social*" et que dès lors la conception universelle du droit au logement ne devrait pas s'en trouver affectée. Toutefois, le lien entre logement social et personnes défavorisées peut s'analyser comme étant en soi une uniformisation, puisqu'il contraint l'ensemble des Etats membres à restreindre leur vision du logement social aux publics défavorisés. En effet, ce n'est pas le fait de déterminer en soi un groupe cible, mais bien le fait que celui-ci doit être défavorisé qui peut s'avérer problématique. Si, en soi, le logement social ne peut s'assimiler au logement en général, il n'en demeure pas moins pour les pays qui établissent des politiques de logement social en lien avec le droit au logement, la finalité desdites politiques se détermine en fonction de la portée accordée au droit au logement dont elles sont, sinon la concrétisation, du moins l'un des moyens d'action. Il apparaît dès lors hâtif d'exclure tout lien entre résidualisation du logement social et du droit au logement dans le contexte de la jurisprudence européenne. En outre, en concentrant ses efforts sur la réduction des missions allouées au logement social et le lien qui doit être fait avec les personnes dites défavorisées,

[27] Débat sur le Principe de subsidiarité et universalité des services publics sociaux dans l'Union européenne. *Parlement Européen*, 18 mai 2010

la vision actuelle adoptée par la Commission est susceptible de bousculer de nombreux modèles de logement social en Europe (section 2).

SECTION II.
LA RÉSIDUALISATION DU DROIT AU LOGEMENT ET LE LOGEMENT SOCIAL

La partie précédente vient d'aborder très largement les raisons qui motivent l'intervention de chacun des niveaux, qu'il s'agisse de l'Union Européenne ou des Etats membres. Si leurs points de vue respectifs sont aisément compréhensibles, c'est toutefois l'immixtion et la potentielle supériorité hiérarchique de l'Union Européenne dans un domaine social qui est source de remise en cause. Aussi, la question des missions qui doivent être accordées au logement social et celle de la légitimité de l'intervention de la Commission Européenne dans le domaine de l'application des droits sociaux donne l'occasion d'interroger la place des droits de deuxième génération au sein d'une économie dans laquelle le principe de libre-concurrence est institutionnalisé. En effet, l'Union Européenne n'est pas seulement la garante du droit de la concurrence. Elle est aussi, en termes de droit, un échelon hiérarchique qui peut contraindre le droit national. Les rapports de force qui caractérisent la relation entre le droit international, les droits nationaux et la souveraineté de l'État sont un débat à part entière. Toutefois, il est évident que la construction et le fonctionnement de l'Union Européenne reposent dans une certaine mesure sur sa capacité à imposer des décisions aux Etats membres, dans une volonté d'unification et de cohérence des législations au sein du périmètre européen. C'est précisément cette possibilité de supériorité dont dispose l'Union vis-à-vis de ses Etats membres qui permet de parler d'institutionnalisation du droit de la concurrence et de l'économie de marché. L'Union Européenne a donc la possibilité d'imposer sa vision libérale aux droits nationaux, ce qui, on l'a vu, peut poser des problèmes dans les Etats dont l'intervention publique a vocation à faire obstacle au marché. C'est d'ailleurs plus en termes d'équité que de droit que les députés européens s'attachent à remettre en cause dans le débat précité du 18 mai 2010. A ce titre, l'intervention de Proinsias de Rossa, appartenant au parti "socialists and democrats" donne une illustration très juste des préoccupations et des revendications qui sont celles des politiques qui militent pour la remise

en perspective des relations qu'entretiennent Etat-Providence et droit de la concurrence. Dans son plaidoyer, le député européen remet en effet en considération le point de vue de la Commission, non pas en ce qu'il ne respecte pas les principes juridiques qui organisent les relations entre l'Union Européenne et les Etats membres, mais en ce que celle-ci refuse de pousser sa réflexion au-delà des considérations qui sont habituellement les siennes. En effet, son argumentaire demande que soit reconsidérée la place qui doit être donnée aux services sociaux tels que la santé, le logement et l'éducation qui, en raison des valeurs sociales qu'ils portent, "*doivent manifestement être fournis sur une base universelle et pas simplement selon les caprices du marché"* car *"il va de soi que le marché est incapable de fournir l'universalité sur une base égalitaire et de qualité égale dans ces domaines".* Il est vrai que la conception universelle du logement social revient à faire du logement en général un service social devant être fourni à l'ensemble de la population. Dès lors, et dans un contexte où il existe une réglementation supranationale favorable à la libre-concurrence, le seul moyen de rendre juridiquement acceptable un tel point de vue est de faire sortir le logement, non seulement social donc mais dans son ensemble, de la logique concurrentielle dans laquelle sont impliqués l'ensemble des services économiques soumis au droit européen. S'il s'agit là d'une solution intéressante, celle-ci constitue toutefois seulement la réponse aux obstacles juridiques qui empêchent l'épanouissement de la conception universaliste du logement et des services sociaux portée par les États-Providence sociaux-démocrates. Or, il s'agit d'une conception parmi d'autres, et elle ne permet pas de résoudre les problèmes que pose la vision européenne du logement social dans les pays ayant une conception plus restrictive des services sociaux. En outre, faire sortir du marché les services économiques considérés comme ayant une valeur sociale est une théorie intéressante, dont les implications et les retombées sont nombreuses, mais qui n'est pas l'objet du présent mémoire. Pour le moment, le point de vue adopté par la Commission Européenne n'a pas encore été remis en cause, et les systèmes suédois et néerlandais ont dû s'adapter afin de se conformer aux exigences supranationales. Si la première chambre de la Cour de Justice de l'Union Européenne a effectivement reconnu, dans un arrêt récent en date du 27 février 2014[28], l'intérêt à agir des bailleurs sociaux néerlandais à contester la décision de la Commission portant sur la définition du logement social, cet arrêt ne représente à l'heure actuelle qu'une potentialité, pour les partisans d'une vision universaliste, de voir éventuellement la définition de la Commission

[28] Première Chambre de la Cour de Justice de l'Union Européenne. Affaire C132-12 P, 27 février 2014

sanctionnée. En effet, la CJUE ne s'est pas encore prononcée sur le fond de la question, et il appartient donc encore au juge européen de décider de l'avenir du logement social en Europe en reconnaissant, ou non, que celui-ci doit être en lien avec les personnes défavorisées en vue de constituer un SIEG. La possibilité que les politiques attachées au logement social doivent se restreindre à ceux qui ne peuvent accéder au marché reste donc pour le moment une éventualité à considérer dès lors qu'on s'intéresse à la problématique que pose l'appréhension de la notion de logement social et son influence au regard de l'effectivité du droit au logement et aussi de son opposabilité, qui sera par ailleurs l'objet d'étude principale de la deuxième partie. En effet, la vision restrictive adoptée par la Commission Européenne au titre des missions alloués au logement social et les arguments qu'elle avance pour justifier sa décision peuvent potentiellement avoir une influence non négligeable sur la définition et l'appréhension des droits sociaux de manière générale, et non seulement dans les pays en ayant une conception universelle.

En effet, restreindre les missions du logement social à la fourniture de services pour les personnes défavorisées revient à considérer que l'accès et le maintien dans un logement décent à prix abordable n'est en réalité par un droit mais plutôt un service qui doit être fourni dans les situations de détresse. S'il est évident qu'une telle conception est aux antipodes de la définition universelle du droit au logement qui considère que le logement devrait être accessible pour tous dans les mêmes conditions, celle-ci ne correspond pas non plus à la conception du droit au logement telle qu'elle est par exemple pensée en France, dans un pays où le logement social se donne une vocation généraliste. On l'a vu, le droit au logement en France découle de l'idée de dignité humaine. Dans cette dynamique, le logement social a donc vocation à se transformer et s'adapter aux situations afin de pouvoir répondre à toutes les situations d'exclusion et de détresse générées par le marché. C'est d'ailleurs cette même idée qui est reprise dans la loi dite Besson du 31 mai 1990. Si celle-ci fait explicitement le lien entre mise en œuvre du droit au logement et public défavorisé auquel s'adresse un tel droit, la définition qu'elle donne des personnes qu'elle qualifie de "défavorisées" est significativement très large puisqu'il s'agit de l'ensemble des personnes "*éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence [qui] a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement et s'y maintenir"*. La volonté de se saisir, au travers de la proclamation d'un droit au logement, de l'ensemble des distorsions qui découlent du marché, témoigne dès lors de la

volonté, bien que théorique, du législateur français d'offrir un réel droit, et non un simple service, au logement qu'il considère comme un corollaire de la dignité humaine. Dans le cadre juridique français, il est d'ailleurs plus correct de parler de personnes désavantagées que de personnes défavorisées. En se limitant à la définition donnée par la loi Besson, la mise en œuvre du droit au logement peut en effet s'adresser à des ménages dits aisés, mais dont la conjoncture ne leur permet pas de se loger au prix du marché, en raison du contexte de crise dans lequel se trouve la partie du territoire qui les concerne, et malgré leurs revenus acceptables au regard d'une moyenne nationale. L'inadaptation des ressources s'apprécie donc au cas d'espèce, et se limite à évaluer la situation des ménages au regard de leur situation sur le marché du logement. En effet, les critères d'admission ne dépendent pas des cumuls de difficultés auxquels doivent faire face les demandeurs mais bien de leur niveau de revenus et de la composition du ménage au regard d'un plafond déterminé à l'avance. Depuis la promulgation de la loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable et l'apparition du statut de demandeur prioritaire, les personnes cumulant des difficultés se sont cependant vues reconnaître des prérogatives supplémentaires au regard des attributions de logements sociaux, mais cet ajout n'a pas initialement pour but de restreindre le droit au logement tel que formulé par la loi Besson et tel que mis en œuvre au niveau des territoires. Si l'accès au logement social est bien limité par la présence d'un plafond de ressources qui rend l'offre inaccessible à une partie de la population, ce qui est conforme à la délimitation d'un périmètre d'intervention social au sein du marché du logement voulu par la Commission, il n'en demeure pas moins que celui-ci a vocation à s'adresser à une partie importante de la population. Ainsi, selon les barèmes en vigueur au 1er janvier 2012, 62,8% de la population française se trouve sous les plafonds PLUS et peut donc prétendre théoriquement à l'obtention d'un logement locatif social financé par le prêt locatif à usage social. En outre, la dernière tranche du logement social financée par le PLS et le logement intermédiaire qui bénéficie d'un taux préférentiel grâce au PLI contribuent à élargir le spectre des ménages ayant la possibilité d'accéder à un logement à prix abordable. C'est sur cet équilibre fragile que s'est d'ailleurs appuyée l'Union Nationale de la Propriété Immobilière lorsqu'elle a déposé plainte en date du 5 mai 2012 auprès de la Direction générale de la concurrence à Bruxelles[29], renforcée dans son action par la décision rendue par la

[29] Voir notamment l'article : THOUVENOT Agnès. Aides publiques au logement social, Bruxelles examine une éventuelle distorsion de la concurrence. La Gazette des communes, 26 novembre 2013

Commission Européenne au sujet du logement social néerlandais. Sur la base de la conception résiduelle adoptée par l'Union Européenne, l'UNPI contestait en effet la trop grande représentation des logements PLS et PLI sur le marché tout en mettant en avant le peu de logements nouveaux construits grâce au financement PLAI, la situation de fait induisant dès lors une distorsion de concurrence. Dans son raisonnement, la sous-représentation du logement très social dans le parc français fausse dès lors la vocation et les missions attribuées initialement aux logements sociaux et qui est de prendre en charge les ménages les plus modestes. En France, l'absence de lien direct entre les politiques de logement social et les ménages défavorisés se caractériserait alors par la fragmentation des types de logements sociaux et le "favoritisme" qui serait accordé aux logements tendant vers l'intermédiaire. Le litige qui oppose l'union des propriétaires immobiliers et les bailleurs sociaux français est donc le témoignage des retombées que peut avoir la décision de la Commission sur de nombreux pays européens, et non uniquement dans ceux où il n'a pas été instauré un système de plafonds et des barrières à l'accession au logement social. Si la France n'est pour le moment pas sanctionnée au titre de sa politique d'aides publiques au secteur social du logement, il existe cependant des moyens de contester son fonctionnement. A l'appui de cette affirmation, on peut par exemple citer la réponse apportée par la France elle-même à la Commission Européenne suite à la plainte déposée par l'UNPI[30]. A la question "*en quoi les critères déterminés pour établir le groupe cible pouvant accéder au logement social caractérisent des personnes défavorisées ou faisant partie de groupes sociaux moins avantagés*", la France répond principalement au travers du prisme de la souveraineté, en faisant valoir qu'il s'agit d'un choix discrétionnaire lui appartenant et que le caractère social est établi dès lors "*qu'il est réservé à des ménages dont les revenus sont inférieurs à des plafonds retenus par l'autorité publique*". Les arguments des autorités françaises s'appuient donc essentiellement sur le principe de subsidiarité afin de justifier le fonctionnement de leur système, sans réellement évoquer le caractère social qu'il revêt intrinsèquement. Un tel raisonnement a donc pour but de mettre en ligne de mire les propos de la Commission Européenne qui affirme, rappelons-le, que les Etats membres disposent d'un "*vaste champ de*

(http://www.lagazettedescommunes.com/209016/aides-publiques-au-logement-social-bruxelles-examine-une-eventuelle-distorsion-de-la-concurrence/)

[30] Note des autorités françaises en réponse à la demande d'information de la Commission suite à une plainte de l'UNPI sur les logements sociaux en France, Aide d'Etat SA. 34751 (2012/CP) (union-habitat.eu/IMG/doc/Reponse_FR_enquete_DG_COMP_plainte_UNPI.doc)

manœuvre pour la détermination de l'ampleur du groupe cible". Le fonctionnement du système français doit donc en réalité sa conformité à la législation européenne au principe de subsidiarité et de libre détermination qui en résulte, plus qu'au caractère réellement social de son intervention. Un tel équilibre est donc fragile, d'autant plus que les autorités françaises font également valoir que "*ce choix discrétionnaire d'organisation résulte des missions d'intérêt général définies par la loi et imparties aux opérateurs sociaux mandatés par le législateur en termes (...) de mixité sociale*". La mixité sociale en tant que condition de réalisation du droit au logement est un argument qui est fréquemment utilisé pour justifier l'introduction et le maintien de ménages aisés dans le parc de logement sociaux. L'argument de la mixité sociale est valable dès lors qu'il prévient la construction de grands ensembles uniquement sociaux et qu'il permet à des ménages aux revenus divers de bénéficier des mêmes services et de la même qualité de vie. Si l'acte de construire des logements sociaux au sein de programmes privés et dans des quartiers considérés comme "favorisés" est effectivement bénéfique pour le droit au logement en ce qu'il améliore la qualité de vie des bénéficiaires, l'argument de la mixité sociale au sein même du parc de logement sociaux est plus problématique, et participe d'ailleurs à appuyer le propos des détracteurs du système locatif français. En effet, exclure les ménages les plus défavorisés du parc social au motif que celui-ci doit être porteur de mixité sociale ne contribue pas à une mise en œuvre efficace du droit au logement. Réduire la fourniture de logements sociaux aux plus pauvres porte atteinte à l'efficacité du droit au logement, en ce qu'il en réduit la portée voire le dénature en considérant qu'il s'agit d'un simple service à fournir à ceux qui sont exclus du marché. En revanche, permettre un accès large au parc social au détriment de publics qui peuvent être considérés comme "prioritaires" au titre d'un enjeu de mixité sociale constitue aussi un détournement du concept de droit au logement. Si l'argument de la mixité sociale est valablement utilisé afin de contrer le phénomène de résidualisation institutionnelle de la notion de logement social, il peut toutefois également être contre-productif s'agissant de l'efficacité du droit au logement. On le voit donc, si la vision européenne menace potentiellement la politique du logement social telle qu'elle est menée actuellement en France, il n'en demeure pas moins que celle-ci ne peut pas non plus être considérée comme optimale au regard des objectifs qui sont ceux portés par le droit au logement. De plus, l'argument de la mixité sociale n'est peut-être pas celui qui est le plus pertinent pour contrer la vision résiduelle du logement social. En effet, celui-ci donne le moyen aux autorités

publiques nationales de justifier un taux de ménage aisé au sein du parc social, ce qui, on l'a vu peut va à l'encontre de la vision concurrentielle adoptée par l'Union Européenne dans le cadre des SIEG. Plutôt qu'en termes de mixité sociale, c'est peut-être dès lors en référence au "droit à la ville" qu'il faut questionner les impacts de la conception résiduelle du logement social en tant que "logement pour les personnes défavorisées". Dans un avis publié au Journal Officiel du 28 juin 2016, la Commission Nationale Consultative des droits de l'homme évalue la pertinence de la réglementation française en matière de logement au regard des objectifs portés par le droit au logement, notamment en ce qu'il doit permettre un "accès effectif et non discriminatoire au logement"[31]. C'est à cette occasion qu'elle y évoque le droit à la ville, entendu comme le droit pour chacun, non seulement d'accéder et de se maintenir dans un logement décent, mais aussi d'avoir la liberté de le choisir et de ne pas être dépendant des politiques centrées sur les personnes défavorisées. Ainsi, si la mixité sociale est un concept intéressant, notamment en ce qu'elle est un objectif à atteindre, le droit à la ville peut se concevoir quant à lui comme un véritable corollaire du droit au logement en ce qu'il en permet une concrétisation sous tous les aspects. En outre, l'analyse du droit au logement ne saurait être complète sans prendre en compte l'apparition récente du caractère d'opposabilité qui a été accordée au droit au logement tant en Ecosse qu'en France. En effet, la reconnaissance, bien que partielle, du droit au logement en tant que droit justiciable pouvant être revendiqué devant les tribunaux est également un facteur qui doit être pris en compte afin de mieux saisir l'implication de l'intervention publique dans le domaine du logement et l'importance de l'appréhension que chacune d'entre elle a du droit au logement et de la notion de logement social qui en découle.

[31] COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME. Avis "Logement : un droit pour tous?" Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement. Numéro 149, JO du 8 juin 2016

PARTIE II.

DROIT AU LOGEMENT, LOGEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIE DE MARCHÉ DANS UN CONTEXTE DE PARTIELLE OPPOSABILITE

Rendre opposable un droit, c'est lui permettre d'avoir une existence concrète, non seulement dans le système juridique dans lequel il se trouve, mais également à l'égard du ou des individus auxquels il s'adresse. Toutefois, l'ensemble des droits accordés aux sujets de droit ne sont pas, ou ne peuvent pas, être rendus opposables, en premier lieu pour des raisons historiques. En France, le fait d'accorder un caractère opposable à certains droits découle d'abord de la volonté de proclamer des droits dits libertés dans le cadre d'un Etat de droit. En outre, la construction de l'Etat de droit et l'appréhension des droits et libertés fondamentaux qui en découlent ne peuvent se penser hors de leur relation avec les idéaux portés durant la Révolution Française et le changement de paradigme juridique que celle-ci entraîne. On le sait, les événements de la fin du XVIIIème et l'avènement d'une forme nouvelle d'Etat sont la conséquence des revendications de liberté portées par les penseurs de l'époque. L'idée de liberté y est alors conceptualisée négativement en référence à la puissance publique en place. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen telle que formalisée en 1789 est d'ailleurs le témoignage des valeurs qui sont considérées comme fondamentales et des moyens qui doivent être employés pour les protéger. De manière significative, l'article 4 de ladite déclaration dispose que "*la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque Homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi*". C'est de cette affirmation que naît la conception contemporaine du droit subjectif, que Saleilles définit comme "*un pouvoir déterminé ayant pour objet un intérêt social (matériel ou moral), exercé par une volonté autonome, et protégé par une action en justice*"[32]. L'existence même des droits dits libertés de première génération est subordonnée à la mise en place d'un système de protection juridique permettant au sujet de droit qui en est titulaire de pouvoir les faire valoir tant à l'encontre de la puissance publique que des autres sujets de droit. Ainsi, vis-à-vis des tiers, le droit de propriété ne devient réellement un droit qu'à partir du moment où il donne à ceux ayant le statut de propriétaire la possibilité de s'en prévaloir et de leur opposer afin qu'ils puissent disposer librement de leur bien. En outre, le statut de propriétaire doit également être protégé contre les intrusions de la puissance publique, dont les prérogatives exorbitantes de droit commun qui la caractérisent peuvent avoir pour effet de dénaturer la signification de la propriété. Les droits-libertés ont donc un lien intrinsèque avec les personnes, qu'elles soient physiques ou

[32] SALEILLES, Raymond. De la personnalité juridique, 1910

morales et leur existence dans le système juridique actuel est conditionnée au caractère d'opposabilité et de titularité dont ils sont revêtus.

A l'inverse, les droits-créances se caractérisent d'abord par leur lien avec la puissance publique avant toute autre entité, quelle qu'elle soit. En effet, bien qu'ils aient pour destinataires des sujets de droit, la mise en œuvre de ces derniers dépend intrinsèquement de l'intervention de la puissance publique. En outre, ils n'ont également vocation à s'adresser qu'à des personnes physiques. Si les droits de première génération ont bien entendu été conceptualisés en référence aux sujets de droit en tant qu'individus et non en tant qu'entités économiques, il n'en demeure pas moins que les tendances jurisprudentielles récentes tendent à reconnaître un certain nombre de droits-libertés aux personnes morales, notamment s'agissant de la faculté de se prévaloir du droit de propriété ou du droit au respect de sa vie privée. Une telle démarche, si elle reste sujette à débat, peut se comprendre, notamment car il s'agit de notions extensibles qui peuvent s'adapter afin de coller aux intérêts des personnes morales et ainsi assurer leur protection. En revanche, les droits de deuxième génération ne peuvent se penser en dehors du contexte de dignité humaine et de l'idée que chaque être humain doit se voir accorder un niveau de vie décent tout au long de son existence. Ils n'existent de ce fait qu'en référence au sujet de droit en tant que personne physique. Les droits-créances sont donc d'abord des droits accordés aux êtres humains par l'intermédiaire d'une puissance publique qui détient dès lors la responsabilité de les mettre en œuvre dans l'intérêt de sa population. On l'a vu, le caractère indirect que revêtent les droits-créances entraîne une démultiplication de leur interprétation et donc de leur application au niveau national notamment par le biais des politiques sociales. Mais c'est également tout leur fonctionnement vis-à-vis des justiciables qui s'en trouve affecté, comme en témoigne la mise en place d'un mécanisme d'opposabilité du droit au logement, habituellement considéré comme un droit-créance, à caractère social et essentiellement proclamatoire. Le caractère d'opposabilité que peut revêtir le droit au logement n'a pour le moment été que brièvement évoqué dans le cadre de cette analyse. Tout d'abord car le fonctionnement et les enjeux liés au "droit au logement opposable" ne peuvent se comprendre qu'en référence au droit au logement en tant que droit-créance de deuxième génération, quand bien même on peut considérer qu'il s'agit de deux droits différents. Ensuite, car les controverses qui entourent sa capacité à remplir ses missions font écho aux désaccords qui entourent la notion de logement social et le rôle que celui-ci doit remplir, tant au regard des ménages qu'au sein du marché

(chapitre 1). Enfin, il convient de conclure le présent mémoire en prenant en compte les effets de la mise en place d'un mécanisme d'opposabilité sur le caractère intrinsèque du droit au logement, en tant que corollaire du droit à la ville et à la dignité humaine (chapitre 2).

CHAPITRE I.

DROIT AU LOGEMENT, DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE ET RÉSIDUALISATION DE LA JUSTICIABILITÉ D'UN DROIT SOCIAL

Le droit au logement opposable tel qu'instauré par la loi du 5 mars 2007 n'est pas, comme on pourrait le penser a priori, le prolongement du droit au logement tel que formulé successivement par les lois de 1982, 1989 et 1990 en France. Le droit au logement en tant que tel a, comme on l'a vu, une portée essentiellement symbolique. Son rôle principal est d'affirmer le caractère essentiel du logement en tant que composante et condition de réalisation du droit au respect de la dignité humaine. Il est un principe sur lequel s'appuient les autorités publiques afin de définir et conduire les politiques en matière de logement. Dans une certaine mesure, le droit au logement peut donc se voir comme un but à atteindre, le Conseil Constitutionnel le qualifiant d'ailleurs significativement "d'objectif à valeur constitutionnelle" dans sa décision du 19 janvier 1995, considérant qu'il "*appartient au législateur de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent*"[33]. Le droit au logement opposable est quant à lui un mécanisme mis en place par la loi et qui permet aux ménages de se voir reconnaître un statut défini à partir de critères objectifs les autorisant par la suite à former un recours devant le tribunal administratif afin de mettre en demeure l'Etat de satisfaire à ses obligations, s'il ne l'a pas fait suite à la décision de la commission de

[33] CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Décision n°94-359 DC. Loi relative à la diversité de l'habitat, 19 janvier 1995

médiation chargée d'attribuer les statuts prioritaires, en leur fournissant un logement correspondant à leurs besoins. La mise en place du DALO permet donc de franchir une étape en faisant des obligations de l'Etat en matière du logement une obligation de résultats et non plus seulement de moyens pour une partie délimitée de la population française. Toutefois, sa portée reste pour le moment très limitée, et de nombreux auteurs de doctrine font d'ailleurs remarquer à ce propos qu'il s'agit d'un droit plus "justiciable" que réellement "opposable". En effet, outre l'instauration d'un filtre à l'entrée qui ne donne la possibilité qu'aux ménages reconnus prioritaires par une commission de médiation de faire valoir leur droit au logement devant les tribunaux, le mécanisme du DALO est également limitatif en ce qu'il n'adresse cette opposabilité qu'à l'encontre de l'Etat qui se voit alors mis en demeure de loger les demandeurs reconnus prioritaires. Le recours au titre du DALO ne peut ainsi pas s'assimiler aux recours à visée protectrice comme peuvent l'être ceux relatifs aux droits de première génération considérés comme fondamentaux. Tel qu'on l'a soulevé précédemment, la protection du droit de propriété passe par la possibilité pour son titulaire de s'en prévaloir tant à l'encontre de l'Etat, par exemple dans le cas d'une expropriation injustifiée, que des autres sujets de droit, notamment si ceux-ci l'empêchent de jouir pleinement de son bien. Lorsque l'atteinte est formellement reconnue devant les tribunaux, le propriétaire peut alors se voir accorder une indemnisation en raison du préjudice qui résulte de la privation de son droit. Tel n'est pas le cas dans le cadre de la loi du 5 mars 2007. Le recours au titre du DALO ne permet effectivement pas au justiciable titulaire dudit ni d'opposer son droit au logement aux autres sujets de droit, ni d'engager la responsabilité de l'Etat, pourtant seul destinataire du recours, pour manquement à ses obligations. En effet, si le juge a la possibilité de contraindre l'Etat à loger le demandeur sous astreinte, la pénalité financière qui est attachée au jugement n'a pas vocation à remplir une fonction de compensation vis-à-vis du justiciable, qui doit alors intenter une autre action en justice s'il souhaite obtenir un dédommagement financier. Celle-ci est en effet versée à un fonds d'aménagement destiné à financer la construction de logements sociaux. C'est d'ailleurs cette absence de caractère directement compensatoire, couplée à l'incapacité de l'État français de reloger chacun des demandeurs dont l'action en justice a été accueillie par le juge administratif, qui sont notamment mis en avant par la Cour Européenne des Droits de l'Homme lorsqu'elle condamne la France sur le fondement du droit à un procès équitable, considérant que sa gestion du contentieux DALO va à l'encontre du droit de chaque justiciable à voir son jugement correctement appliqué au titre du droit à

l'exécution des décisions de justice[34]. On le voit donc, le mécanisme rendant le droit au logement opposable se caractérise par un fonctionnement original au sein du système de justice français. A la lumière des éléments qui ont été développés précédemment, un telle particularité peut dès lors être mise en relation avec la conception généraliste dont la France dispose, tant au regard du droit au logement en tant que tel que concernant ses politiques de logement social (section 1).

SECTION I.
DES DIFFÉRENCES ENTRE DROIT AU LOGEMENT ET DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : UNE COMPARAISON FRANCO-ÉCOSSAISE

De l'ensemble des pays membres appartenant à l'Union Européenne et reconnaissant une forme de droit au logement, seuls l'Ecosse et la France lui ont ouvert un accès aux tribunaux, respectivement en 2003 et 2007, la France s'étant par ailleurs inspirée du modèle écossais pour mettre en place le DALO, comme en témoignent les travaux préparatoires qui ont précédé la promulgation de la loi relative au droit au logement opposable[35]. C'est notamment la raison pour laquelle le système français présente de nombreuses similitudes avec son homologue écossais, bien qu'il s'agisse de deux types de fonctionnements différents et conceptualisés chacun en référence à l'État dans lequel il s'insère. En particulier, les deux systèmes possèdent la particularité d'avoir initié une ouverture du recours en plusieurs temps, d'abord en référence à des critères objectifs permettant de caractériser les ménages les plus en difficulté, avant de s'adresser à des fractions plus larges de la population. En Ecosse, la Homelessness Scotland Act de 2003 qui met en place la justiciabilité du droit au logement établit des critères dénommés "priority needs" (besoins prioritaires) dont le but est de filtrer, dans un premier temps, les publics pouvant bénéficier de l'opposabilité dudit droit. Dès la promulgation de la loi en 2003, le recours est ainsi ouvert aux personnes sans abris ou mal logées considérées comme plus vulnérables en raison de leur état de santé, de leur passé judiciaire ou encore qui se trouvent menacées en raison de leur origine ethnique ou leur

[34] BERNARD, Nicolas. Le DALO, un droit au logement vraiment opposable? Commentaire de l'arrêt Tchokontio Happi de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. *Housingrightswatch.org.* 10 septembre 2015.
[35] Projet de loi instituant le droit au logement opposable et instituant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Le modèle écossais (https://www.senat.fr/rap/l06-181/l06-1811.html)

orientation sexuelle. L'exigence de démontrer d'un "besoin prioritaire" au sens du Scotland Act n'est cependant plus d'actualité, étant donné que l'objectif de la loi était de supprimer progressivement tout critère de priorité afin de rendre le recours lié au droit au logement accessible à l'ensemble de la population en situation de mal logement d'ici à 2012. L'ouverture progressive du recours et l'instauration de barrières à l'entrée sous forme de critères prioritaires n'est pas sans rappeler le fonctionnement du recours DALO, qui prévoit que la Commission de médiation peut être saisie d'abord sans condition de délai par les catégories de demandeurs considérés comme prioritaires par la loi, entendus comme étant ceux qui sont dépourvus de logement, ceux qui sont logés dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, ou encore ceux qui se trouvent menacés d'expulsion sans proposition de relogement par la suite. Les demandeurs ne répondant pas à ces critères de priorité mais se trouvant en situation de mal-logement et pouvant prétendre à l'obtention d'un logement social ne peuvent quant à eux saisir la Commission de médiation que depuis 2012 et passé un délai anormalement long, défini par décret et variable selon les régions, à la suite duquel aucune proposition de logement correspond à leurs besoins ne leur a été faite malgré leurs démarches pour en obtenir un. Dans les deux cas, tant écossais que français, l'ouverture progressive du recours permettant au justiciable de faire valoir son droit au logement devant le juge découle d'abord d'une nécessité de la puissance publique de gérer les flux de demandeurs potentiels afin d'éviter un engorgement des tribunaux. En effet, c'est à chaque fois l'urgence, et le nombre préoccupant de personnes en situation de mal-logement, qui a conduit à la mise en place d'un mécanisme de justiciabilité du droit au logement. Toutefois, au-delà de la question centrale de la place du droit au logement opposable en tant qu'instrument des politiques publiques et des rapports qu'il entretient avec le logement social, qui fera l'objet du point suivant, il convient d'abord de se pencher sur le rôle qui lui est attribué vis-à-vis des ménages et en tant que recours.

Tel qu'on vient de le voir, le droit français et le droit écossais disposent chacun de deux approches différentes de la notion de mal-logement et des conditions dans lesquelles il est donnée la possibilité à un justiciable de former un recours au titre du droit au logement. En effet, l'esprit du Homelessness Scotland Act se caractérise par une volonté d'accorder l'opposabilité dudit droit à toute personne qui peut démontrer qu'elle est sans-abri ou mal logée au sens de la loi. Comme l'explique clairement le projet de loi instituant le droit au logement opposable, qui on l'a vu, s'intéresse de près au modèle écossais afin de mettre en

œuvre son propre fonctionnement, "*les personnes concernées peuvent faire valoir leur droit auprès d'une collectivité locale, généralement leur collectivité de résidence ou d'origine et, le cas échéant, l'assigner devant la chambre administrative du tribunal civil. Selon les situations, la collectivité est tenue de proposer un logement durable, un hébergement institutionnel et, si la situation du demandeur le justifie, des services et prestations*"[36]. Le droit au logement opposable écossais se fonde donc sur le principe selon lequel la personne publique responsable de la mise en œuvre du droit au logement doit apporter son aide à toute personne qui se retrouve en situation de détresse selon la loi, et ce peu importe les raisons qui ont poussé à l'instauration de cette situation. Tant dans la législation anglaise que dans les spécificités mises en œuvre à l'échelon écossais, il en effet abordée la question du mal-logement "intentionnel" ou volontaire et les façons d'y remédier, notamment en fournissant une solution de logement temporaire aux personnes s'étant mises elles-même dans de telles situations. Le droit au logement britannique et sa concrétisation opérationnelle par le biais de son opposabilité aux collectivités locales en Ecosse est donc gouvernée par l'idée selon laquelle si le droit au logement ne doit être ouvert qu'à une catégorie très spécifique de la population, celui-ci doit l'être pleinement. Ainsi, la mise en place d'un mécanisme d'opposabilité au droit au logement s'est faite, au sein de la législation écossaise, en accord avec l'esprit résiduel qui réside tant dans le Housing Act de 1977 que dans les définitions des politiques de logement social au Royaume-Uni. Une telle unité est cependant plus contestable dès lors qu'on s'intéresse au cas français. En effet, le caractère opposable du droit au logement en France ne peut se conceptualiser sans prendre en compte le contexte d'urgence dans lequel la loi a été promulguée. Si le DALO ne peut se concevoir uniquement comme un droit médiatique, mis en place dans l'urgence afin d'apporter une réponse politique à la montée grandissante du nombre de personnes sans-abris et à la visibilité de l'action des enfants de Don Quichotte durant l'hiver 2006, il n'en demeure pas moins que sa promulgation a eu lieu dans un contexte de crise au sein de la société française. Dès lors, la loi DALO a été pensée comme devant être d'abord une réponse aux situations de détresse visible qu'entraîne le mal-logement, plutôt que comme une réponse globale à la problématique du droit au logement en tant que droit-créance opposable. C'est la raison pour laquelle le recours au titre du DALO n'est accessible qu'à la partie de la population, éligible au logement social et se trouvant soit dans une situation d'urgence, soit dans l'impossibilité

[36] *Id*. (https://www.senat.fr/rap/l06-181/l06-1811.html)

d'obtenir un tel logement après un délai d'attente anormalement long. Le spectre de justiciables pouvant avoir accès au recours au titre du droit au logement opposable est donc plus large qu'au Royaume-Uni, dans la mesure où il peut potentiellement être ouvert à tout demandeur de logement social, même ne se trouvant pas dans une situation de mal-logement, entendue comme le fait d'être sans-abri ou dans un logement insalubre ou indécent. Toutefois, la large opposabilité théorique du DALO à la française entraîne malgré tout une résidualisation de fait par rapport au droit au logement tel qu'il est mis en œuvre au niveau national au travers des politiques publiques du logement. On l'a vu, le droit au logement en tant que droit-créance de deuxième génération a pour objectif de prendre en charge toute personne se trouvant en situation de difficulté vis-à-vis du marché au logement. Ce sont alors les politiques publiques qui sont chargées d'atteindre un tel but, notamment en apportant leur soutien financier et logistique à des programmes de construction aidés, allant du programme très social au logement intermédiaire. Néanmoins, la flexibilité apportée par la conception généraliste du droit au logement et par extension du logement social se trouve grevée par la mise en œuvre du DALO, dont le but est prioritairement de gérer les situations de crise les plus visibles et les plus importantes. Si elle est compréhensible, la gestion prioritaire de l'urgence en matière de logement ne fait pas partie, à la base, de la tradition française dans ce domaine, contrairement au Royaume-Uni. Dès lors, la mise en place d'un mécanisme d'opposabilité fondé sur l'urgence ne peut que rencontrer des difficultés, comme en témoigne les différents rapports faisant état de l'échec global de la loi DALO à remplir ses missions depuis sa promulgation. Dans une certaine mesure, l'esprit du DALO semble aller à l'encontre de la philosophie qui gouverne les politiques publiques françaises du logement, faisant dès lors naître des tensions entre le droit au logement et son pendant opposable, qui peuvent par ailleurs expliquer, du moins partiellement, les échecs successifs rencontrés l'autorité publique dans sa lutte contre le mal-logement.

En effet, en matière d'interventionnisme public, la France appartient à la catégorie des pays qui entretiennent historiquement un lien très fort avec la notion de salariat. Dans le domaine de la protection sociale, les premiers plans de financement de la Sécurité Sociale qui suivent la fin de la Seconde Guerre Mondiale sont élaborés en conformité avec le modèle dit Bismarckien, et se basent sur les cotisations des employeurs et des salariés, à l'inverse des pays comme le Royaume-Uni, qui optent pour un financement reposant sur l'impôt payé par l'ensemble des contribuables et élaboré sur la base du rapport Beveridge de 1942. Au regard

du logement, les premiers Habitats Bon Marché qui voient le jour à la fin du XIXème siècle sont le résultat d'un besoin de "penser l'habitat ouvrier", comme le rappelle Sarra Ben Yahmed dans un contexte d'industrialisation du pays[37]. De la même manière, les HLM issus de la nécessité de reconstruire massivement dans de nombreux territoires français après 1945 ont d'abord accueilli de nombreux ménages modestes notamment issus des classes ouvrières. Le logement social y est alors vu comme un espace de transition destiné à accompagner les ménages vers l'accession à la propriété. Ce ne sont que les événements liés aux crises socio-économiques qui caractérisent la France à partir des années 1970, et qui ont pour conséquence majeur de bloquer l'ascenseur social conceptualisé par les politiques publiques, qui ont conduit à donner une image négative au logement social, dès lors vu comme le "logement des pauvres", des exclus du fonctionnement de la société et du marché du travail. S'il est vrai que les conditions de vie dans les logements sociaux se sont globalement détériorées, principalement dans les quartiers situés en périphérie des villes et essentiellement issus de programmes à vocation sociale sans mixité ni sociale ni fonctionnelle, il serait toutefois inexact d'assimiler aujourd'hui les politiques publiques du logement uniquement avec les personnes défavorisées. En effet, comme en témoigne notamment la proclamation du principe de mixité sociale au sein de la loi SRU, il existe à l'heure actuelle une volonté politique forte de faire du logement social un espace de diversité s'adressant à des ménages aux situations variées, comme l'illustrent les différents types de logements pouvant bénéficier d'aides publiques et conformément à la conception généraliste qui caractérise le logement social français et dont a précédemment abordé les tenants et les aboutissants. Dans cette optique, le fonctionnement de la loi instaurant le DALO s'inscrit donc à contre-courant de la dynamique globale des politiques publiques du logement et de la volonté de tenir compte des objectifs de mixité sociale dans leur mise en œuvre. Ainsi, en faisant peser une obligation de résultats sur l'État, la loi du 5 mars 2007 contraint dans le même temps celui-ci à mobiliser le contingent de réservation dont il est titulaire au profit des demandeurs reconnus prioritaires au titre du DALO, tandis que les objectifs de mixité sociale assignés par la loi SRU aux autres acteurs du logement, et notamment les bailleurs sociaux, incitent notamment ces derniers à diversifier leur offre. On l'a vu, le principe de mixité sociale est un concept à double tranchant qui peut tout autant permettre l'amélioration des conditions de vie dans les

[37] BEN YAHMED, Sarra. « Quelques jalons dans l'histoire du logement social », *Regards croisés sur l'économie*, volume 9, Numéro 1, 2011, pp. 244-246.

quartiers d'habitat social tout comme il peut potentiellement exclure des logements sociaux les ménages les plus pauvres. Une telle contradiction a d'ailleurs même déjà été portée devant les tribunaux puisqu'en 2005, la cour d'appel d'Aix-en-Provence a dû se prononcer sur la légitimité d'un refus d'attribution basé sur l'application du principe de mixité sociale. Celle-ci a ainsi considéré ce dernier comme un motif légitime de refus dès lors que la demande était située dans un quartier connaissant "un contexte social difficile" et que, par ailleurs, "*l'appréciation de ce critère subjectif ne pouvait que relever de l'appréciation de la commission d'attribution au cas par cas*"[38]. La position adoptée par la juridiction d'appel est dès lors révélatrice des interrogations que soulève la mise en œuvre du principe de mixité sociale vis-à-vis des attributions de logements sociaux, et donc de l'efficacité du recours DALO. En reconnaissant comme valable l'argument de la mixité sociale pour refuser l'occupation d'un logement social à un ménage défavorisé, tout en attribuant un caractère discrétionnaire à l'appréciation de la commission d'attribution, la Cour d'Appel place ainsi tous les principes qui guident les politiques publiques du logement au même niveau de considération. Dans le contexte dans lequel se situe la décision, qui a été rendue antérieurement à la promulgation du DALO, celle-ci considère donc que le droit au logement au sens de la loi Besson ne bénéficie d'aucune supériorité vis-à-vis du principe de mixité sociale et qu'en outre, la volonté de conserver une forme de mixité au sein du parc de logements sociaux est même un argument légitime afin de refuser à un ménage son droit d'accéder à un logement décent et abordable financièrement alors même qu'il remplit les critères pour en bénéficier. Toutefois, s'il existe effectivement des tensions entre le droit au logement et le principe de mixité sociale, ceux-ci peuvent coexister et peuvent même se compléter, notamment car la mise en œuvre du principe du mixité sociale peut être bénéfique au droit au logement en améliorant globalement les conditions de vie dans l'habitat et en évitant les phénomènes de ghettoïsation observés antérieurement dans les quartiers à vocation exclusivement sociale. C'est d'ailleurs la position adoptée par la Fondation l'Abbé Pierre dans son rapport sur "le droit au logement ou la mixité sociale"[39], dans lequel celle-ci démontre qu'en dépit de leurs antagonismes initiaux, les deux thèmes peuvent et doivent même se concilier, notamment en développant l'offre de logements sociaux dans les quartiers

[38] FONDATION ABBE PIERRE. Mixité sociale ou droit au logement. *21ème rapport sur l'état du mal-logement en France,* 2016, p 232
[39] *Id. 21ème rapport sur l'état du mal-logement en France,* 2016, p 232

qui n'en n'ont pas afin de pouvoir proposer aux ménages refusés dans les quartiers présentant un contexte social difficile une offre de logement alternative dans un autre quartier répondant dès lors plus aux objectifs de mixité sociale voulus par la législation.

En revanche, un tel argumentaire ne permet pas de résoudre les problèmes que pose l'application du principe de mixité sociale vis-à-vis de la mise en œuvre du droit au logement opposable. En effet, le droit au logement tel qu'entendu par la loi Besson tout comme le principe de mixité sociale permettent tous d'adopter une politique du logement social basée sur un fondement généraliste selon la définition dégagée par Laurent Ghekière. Ceux-ci favorisent un accès au logement social diversifié et malléable et font peser les autorités publiques une obligation de moyens. A l'inverse, le dispositif rendant opposable le droit au logement est un mécanisme contraignant, destiné à apporter une réponse concrète à des situations urgentes et attendant de l'État une obligation de résultats. Dès lors, la simple possibilité de refuser un logement au nom du principe de mixité sociale entre en collision directe avec l'esprit de la loi DALO et sa volonté de résoudre les situations les plus injustes de mal-logement. Ainsi, l'échec du recours DALO et l'incapacité pour l'État français de remplir les objectifs qu'il s'est fixé au titre du mal-logement peuvent donc partiellement s'expliquer du fait des choix contradictoires pour lesquels il a opté au regard de ses politiques publiques. En vue de faire du droit au logement un recours efficace, peut être convient-il alors de le conceptualiser en conformité avec l'esprit des politiques publiques chargé de mettre en œuvre ledit droit en tant que droit-créance. C'est en effet l'ensemble des mesures et des décisions prises par la puissance publique qui vont influencer l'efficacité de la gestion d'un droit opposable destiné à gérer l'urgence (section 2).

SECTION II.
DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, OBJECTIFS DE MIXITÉ SOCIALE ET POLITIQUES D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

En matière de mise en œuvre des droits-créances, tout semble être question de choix plus ou moins contraints par la conjoncture économique. Les choix effectués par les autorités publiques dans leur rôle d'État-Providence peuvent en effet être remis en cause par les fluctuations des marchés dont dépendent les services qu'elles tendent à réguler. Dans le

domaine du logement, la tendance à la résidualisation des missions accordées au logement social et son recentrement sur les populations les plus pauvres dans les pays qui en ont initialement une conception généraliste témoignent des difficultés que rencontrent les autorités publiques à faire face au manque de logements dans certains territoires et à la précarité extrême dans laquelle se trouvent de nombreux ménages. En outre, la concrétisation d'un droit tel que le droit au logement, s'il dépend de la mise en œuvre de politiques publiques du logement à l'échelle de l'État et des collectivités locales, est néanmoins également intrinsèquement lié à la réalité économique. En France, les politiques publiques du logement sont menées conjointement par l'État et les collectivités territoriales, à la fois au travers des documents prévisionnels de planification et de programmation urbaines et de politiques fiscales visant à accompagner la production et la rénovation des logements. La promulgation de la loi instaurant le droit au logement opposable est intervenue à un moment de crise et témoigne, dans une certaine mesure, de l'échec des politiques publiques précitées de répondre aux objectifs qu'elles s'étaient alors fixées au titre du droit au logement. En effet, l'entrée en vigueur, dans l'urgence, du dispositif DALO et le caractère restreint du public auquel il s'adresse sont l'illustration de la situation critique dans laquelle se trouve alors le pays vis-à-vis du logement des ménages les plus en difficultés. Le DALO tel qu'il est mis en place par la loi de 2007 et tel qu'il existe encore à l'heure actuelle n'a pas réellement pour but d'ouvrir un droit-créance devant les tribunaux à tout justiciable qui pourrait s'en prévaloir au titre de la théorie des droits subjectifs. S'il est bien une fenêtre ouverte vers la justiciabilité d'un droit social et s'il accorde effectivement de nouvelles prérogatives aux ménages en difficulté, il doit principalement être vu comme un moyen de faire pression sur l'État en rendant visibles et chiffrables les échecs des politiques publiques vis-à-vis du mal logement. En outre, contrairement à l'Ecosse, qui comme on l'a brièvement évoqué, a instauré une opposabilité du droit au logement conforme aux objectifs initiaux de ses politiques publiques telles que formulées depuis la fin des années 1970, la France a opéré une déconnexion entre droit au logement, objectifs de mixité sociale et procédure DALO qui se traduit notamment dans la façon dont s'organisent les procédures d'attribution des logements sociaux.

Le parc de logements sociaux français est un parc récent, construit essentiellement après 1945. Conformément à sa vocation généraliste et aux liens qu'entretiennent initialement droits sociaux et salariat, la mission principale qui lui est attribuée est de fournir un logement aux ménages sous plafond de revenus. Depuis quelques années, il doit également jouer un

rôle en vue d'assurer la mixité sociale et la diversité au sein de l'habitat. Comme le soulève Laurent Ghekière dans une étude comparative menée dans années 1990, la pertinence de l'insertion du principe de mixité sociale lors de l'attribution de logements sociaux doit se comprendre au regard des rapports qu'entretiennent les bailleurs sociaux à leur parc et de l'évolution de leur vocation[40]. Ainsi, "l*es constats de paupérisation des ménages en place, l'érosion progressive de leur vocation généraliste, la dérive des grands ensembles de logements sociaux en crise*", sont autant de facteurs qui ont contribué à l'émergence de cette problématique de mixité sociale. En France, la volonté de promouvoir un principe de mixité sociale au sein du parc de logements sociaux doit donc son émergence à sa conception de l'Etat-Providence et au fait que l'organisation institutionnelle et financière des acteurs du logement est elle aussi construire en relation avec la destination généraliste des logements sociaux. Les bailleurs sociaux en charge de la construction et de la gestion du patrimoine immobilier social, peuvent être des opérateurs publics tels que les offices publics de l'habitat (OPHLM), privés constitués sous la forme d'entreprises sociales pour l'habitat (ESH), ou mixtes, comme en témoigne la présence de sociétés d'économie mixte (SEM) sur le marché du logement social. Malgré leur différence de nature, ces opérateurs sont soumis, en grande majorité, aux mêmes règles. Ils reçoivent ainsi les mêmes types de financements, constitués sous la forme d'aides à la pierre, destinés à accompagner la construction ou la rénovation de logements, et d'aides à la personnes, qui ont quant à elles vocation à apporter un soutien financier aux locataires de logements sociaux afin qu'ils puissent payer leur loyer. En outre, les bailleurs sociaux sont responsables de l'équilibre financier de leur patrimoine, et ils ne reçoivent de la part de l'État et des collectivités locales aucune aide à la gestion des logements. Dans l'hypothèse où des ménages vulnérables ne sont plus en mesure de payer leur loyer, le bailleur concerné doit donc assumer le manque à gagner. Cette autonomie de gestion est d'ailleurs l'une des raisons qui explique la volonté des bailleurs de trouver des locataires aux situations stables en refusant l'accès du parc à certaines catégories de ménages. La volonté de rendre financièrement rentable, ou du moins supportable, les investissements immobiliers faits par les bailleurs sociaux est donc, dans une certaine mesure, le pendant économique des raisons qui expliquent l'émergence et la mise en place du principe de mixité sociale. Dans un pays comme la Belgique, où il n'existe pas d'aides à la personne, celui-ci

[40] GHEKIERE, Laurent. L'attribution des logements sociaux en Europe. *Rapport introductif du séminaire européen de Londres,* 20 mai 1996

devient même un impératif, puisque les bailleurs sociaux n'ont d'autres choix que de se baser sur les ressources de leurs locataires pour percevoir les loyers qui leur sont dus. A l'opposé, le système de "housing benefit" mis en place au Royaume-Uni est un type d'aide au logement personnalisée qui est susceptible de couvrir l'ensemble du loyer selon la situation du locataire. Une telle situation permet dès lors d'aborder la question de la place de la mixité sociale, non pas en tant que bouclier financier, mais réellement en tant que corollaire du droit au logement et du droit à la ville, rendant dès lors également plus efficaces les systèmes de réservations mis en place dans le cadre des procédures d'attribution des logements sociaux et chargés de traiter l'urgence.

En effet, la question sensible de la gestion des ménages vulnérables est souvent associée à celle d'urgence notamment dès lors qu'il s'agit de logement ou de relogement. Le fait que chaque Etat dispose de sa propre conception de l'interventionnisme dans le cadre du logement et donc, de son propre fonctionnement s'agissant du financement et de la gestion des logements sociaux entraîne nécessairement une disparité des conditions dans lesquelles ces mêmes logements sont attribués aux ménages et selon quels critères. Cependant, on retrouve, tant dans des pays à vocation universaliste, généraliste que résiduelle, une même volonté de prendre en compte l'urgence de manière prioritaire et autonome vis-à-vis du système classique d'attribution, généralement géré par les gestionnaires des logements sociaux. En Suède, où le logement social est pourtant considéré comme un service accessible à tous, 1 % du parc est malgré tout mobilisé directement au profit des communes qui ont ainsi la prérogative d'attribuer directement un certain nombre de logements aux ménages les plus fragiles, afin que ceux-ci ne se trouvent pas injustement pénalisés par le système d'attribution par liste d'attente. En France, où il existe par ailleurs un système de réservation de logements sociaux impliquant de nombreux acteurs, tant privés que publics, l'urgence est traitée grâce au quota dont dispose l'État et qui lui permet notamment, depuis 2007, de proposer des demandeurs DALO dans le cadre des procédures d'attributions des logements sociaux par les personnes habilitées. Enfin, au Royaume-Uni, les communes disposent également d'une faculté de réservation qui lui permet de mobiliser 25 % du parc des Housing Associations afin de loger les personnes reconnues officiellement comme sans-abris conformément à la loi. Dans les trois situations, le dénominateur commun des politiques publiques du logement semble donc être le traitement des ménages en situation de précarité et d'urgence via un mécanisme de réservation généralement attribué à la personne publique en charge de garantir

le droit au logement. En outre, tant en France qu'au Royaume-Uni, la prérogative accordée à la puissance publique au regard des réservations apparaît même comme une nécessité, considérant que celle-ci est soumise à une obligation de résultats au titre de la justiciabilité qu'elle a accordé à son droit au logement. Toutefois, la simple faculté de pouvoir intervenir dans le jeu des attributions n'est pas une donnée suffisante afin de concrétiser l'efficacité du droit au logement opposable. Le mécanisme de réservation et la gestion des attributions de logements sont, au même titre que la définition du spectre des ménages éligibles au logement social, des décisions discrétionnaires appartenant à la puissance publique dans son rôle d'Etat-Providence. On l'a vu, la gestion des ménages en situation d'urgence peut être perçue comme un problème par les bailleurs sociaux dès lors que ceux-ci sont chargés d'agir comme des acteurs économiques. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle de nombreux pays, parmi lesquels l'Allemagne, ont notamment mis en place, en parallèle une garantie communale ou étatique du paiement des loyers en cas d'impayés, afin de ne pas faire peser sur les bailleurs le risque économique que représente les ménages les plus fragiles. Au Royaume-Uni, c'est l'aide à la personne qui joue ce rôle de garantie, assurant au bailleur un paiement régulier peu importe la situation de son locataire, rendant celui-ci encore moins regardant sur la situation du demandeur. On le comprend aisément, la mise en place de telles soupapes de sécurité permet de gérer l'urgence tout en restant dans une logique globale de marché. En France, la question de la mixité sociale en tant que nécessité économique et ses frictions avec le DALO viennent ainsi notamment du fait que le mécanisme d'attribution des logements sociaux, conçu pour répondre aux besoins en logement des personnes en situation de difficulté vis à vis du marché, ne permet pas de traiter l'urgence. En effet, si l'État, en tant que garant du droit au logement, dispose d'un contingent de réservations afin de répondre aux besoins des demandeurs DALO, celui-ci reste toutefois soumis à la décision de la commission d'attribution, commission tripartite composée de représentants du bailleur, de la mairie du lieu du logement et de l'État. La commission d'attribution dispose ainsi de la faculté de refuser la proposition faite par l'État, même en cas d'urgence, notamment pour des raisons liées au respect du principe de mixité sociale. Celle-ci est, en outre, d'autant plus encline à invoquer ce motif qu'à ce jour, il n'existe aucun mécanisme efficace visant à garantir les loyers aux bailleurs sociaux d'une quelconque manière en cas d'impayés.

On le voit donc, la mise en place du DALO en France souffre de nombreuses incohérences dues à l'absence de choix concrets faits par la puissance publique au titre de la

conception et des missions qui doivent être attribuées au logement social. En vue de rendre le mécanisme d'opposabilité judiciairement efficace, il convient donc de revoir d'abord en profondeur le fonctionnement des politiques publiques du logement telles qu'elles existent à l'heure actuelle. De manière plus abstraite, il s'agit donc de choisir entre concrétiser la résidualisation des missions allouées au logement social, en concentrant les efforts, notamment financiers, sur les personnes les plus vulnérables, ou perdurer dans une vision généraliste en sacrifiant dès lors toute une partie de la philosophie attachée à la loi du 5 mars 2007. Mais on l'a vu, il n'existe cependant pas, dans une société d'abord basée sur une économie de marché, de choix qui permette l'épanouissement du droit au logement dans sa conception la plus étendue. Il est cependant intéressant de se demander quel modèle semble le plus à même de garantir aux ménages la préservation de leurs droits humains au travers de la protection du droit à se loger et parallèlement, lequel est dès lors le plus apte à accueillir une forme de justiciabilité d'un droit créance tel que le droit au logement.

CHAPITRE II.

L'OPPOSABILITE DU DROIT AU LOGEMENT AU REGARD DES OBJECTIFS DU DROIT A LA VILLE

L'ensemble du présent mémoire a, jusqu'à présent, abordé globalement l'ensemble des mécanismes qui sous-tendent le fonctionnement du droit au logement en tant que grille de lecture des politiques publiques. Il a également, dans une certaine mesure, tenté de mieux comprendre ce qu'implique la mise en place d'un système d'opposabilité attaché à un droit-créance, dont la protection est d'abord assurée de façon indirecte et dont l'efficacité dépend principalement des choix faits par la puissance publique dans un contexte d'économie de marché. Le fait que l'étendue du droit au logement et ses retombées en termes de protection soient dépendantes de l'autorité publique qui en est responsable n'empêche toutefois pas de remettre en question la pertinence des positions adoptées, notamment dans un contexte de crise où le mal-logement tant croissant que visible relance le débat du droit au logement en tant que droit concret, dont on peut se saisir, et qu'on peut revendiquer devant les tribunaux. Dans un premier temps, l'émergence du droit au logement opposable dans un climat de tensions conduit à en promouvoir une vision résiduelle et restrictive, centrée sur un public en détresse, puisque celle-ci permet une concentration des efforts financiers sur une seule cible tout en évitant une dispersion de l'action publique préjudiciable dès lors qu'elle est investie d'une obligation de résultats (section 1). Toutefois, une telle conception du droit au logement opposable oblige en effet à repenser les fondements des politiques publiques, notamment en France, et en particulier car sa nouvelle forme est susceptible de remettre en cause son essence-même, notamment en ce qu'il est une composante du droit au respect de la dignité humaine. En outre, le caractère opposable du droit au logement amène à questionner à la fois son étendue en termes de public et ses retombées sur le droit à la ville, entendu comme le droit pour tout ménage de choisir son lieu d'habitation et d'avoir accès à tous les services qu'on peut y attendre au regard de ses caractéristiques (section 2).

SECTION I.
LES PROBLÈMES LIÉS À UNE CONCEPTION RÉSIDUELLE DU DROIT AU LOGEMENT (OPPOSABLE)

Le mouvement amorcé par l'Union Européenne au travers de ses décisions concernant les politiques du logement social aux Pays-Bas et en Suède incite à l'adoption d'une conception résiduelle du droit-créance au logement, encouragé indirectement par les difficultés économiques qui lui donnent raison et tendent à recentrer les aides sur les personnes les plus fragiles dans la plupart des pays qui souhaitent initialement offrir un soutien large et diversifié aux ménages. Dans cette dynamique, à la fois institutionnelle et économique, c'est donc vers un modèle résiduel à l'image de celui du Royaume-Uni que la tendance semble se diriger. Le modèle résiduel peut apparaître en premier lieu comme une solution de "facilité" notamment car il permet de concentrer les efforts de la puissance publique sur une partie ciblée et réduite de la population. De la dispersion des aides à des publics divers, notamment dans le cadre d'une politique à vocation généraliste peut effectivement résulter un simple saupoudrage de l'action publique ne permettant dès lors pas de répondre aux besoins dans leur ensemble. Le recentrage des aides sur un public cible et considéré comme fragile sur la base de critères objectifs est d'ailleurs le parti pris qui a été adopté par la France dans le cadre de sa réforme de la Politique de la Ville qui consiste à agir globalement pour la revalorisations des quartiers urbains les plus sensibles. Le parti pris de la "nouvelle géographie prioritaire" telle que la qualifie lui-même le gouvernement en charge de sa mise en œuvre, est en effet de concentrer les aides dédiées sur la partie la plus pauvre de la population, c'est-à-dire celle dont les ressources sont inférieures de 60 % à celles du revenu médian. Si le choix d'un critère se basant uniquement sur les revenus afin d'évaluer la fragilité des ménages peut être contestable, il n'en demeure pas moins que celui-ci est représentatif des tendances à l'oeuvre dès lors qu'il est question de réductions des aides publiques. Dans le domaine plus spécifique des politiques du logement, le recentrement des aides à destination des publics considérés comme prioritaires au titre du DALO apparaît également comme une solution efficace, du moins à court terme, afin de répondre aux exigences et aux objectifs de la loi du 5 mars 2007. La conception résiduelle, telle qu'elle

existe au Royaume-Uni, ou résidualiste, comme elle pourrait le devenir en France, est donc intéressante en ce qu'elle permet une prise en charge ciblée, totale et englobante. Le fonctionnement du modèle britannique, caractérisé notamment par une prise en charge publique de tout ou partie du loyer des locataires sociaux, permet ainsi une gestion efficace des publics prioritaires grâce à l'exclusion du facteur financier dans les procédures d'attribution, ce qui se traduit par une relation de cohérence entre les différents acteurs du logement. En effet, au-delà du taux de 50 % de réservation dont disposent les communes sur le continent de logements détenus par les Housing Associations pour loger les personnes prioritaires, plusieurs études sur le sujet démontrent que ces dernières ont tendance à dépasser spontanément ce quota, en accueillant au sein de leur parc un nombre supérieur de personnes sans-abris tout en se donnant pour mission de loger des ménages ne répondant pas aux critères posés par la loi mais se trouvant dans une situation les rendant de fait sans-abris. Dans certaines communes, des conventions passées avec les associations privées poussent même le droit de réservations de la collectivité à 100 %, ce qui témoigne de la souplesse dont les opérateurs privés peuvent faire preuve. Outre ce large droit de réservation, les communes disposent également de la mainmise sur les attributions dans le parc public, où elles accordent les logements conformément à une politique qu'elles définissent en amont et qui détermine les critères de priorité permettant d'opérer le choix nécessaire entre les différents demandeurs. Au Royaume-Uni, les attributions au titre des logements sociaux constituent donc une réelle prérogative des communes qui en détiennent le choix définitif, contrairement au système français qui laisse le dernier mot aux commission d'attributions chargées d'évaluer les dossiers des demandeurs. Dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement tel qu'instaurée par le Housing Act de 1977, le lien direct qu'il existe entre les communes, débitrices des obligations posées par la loi, et les procédures d'attributions témoigne de la volonté politique de donner à ces dernières des moyens concrets d'actions. En outre, un tel lien apparaît même comme une contrepartie nécessaire depuis la promulgation en Ecosse de la loi relative à l'opposabilité du droit au logement. Le système britannique donne ainsi tous les moyens à la collectivité locale de répondre à ses engagements, en lui permettant de gérer directement les demandes des publics prioritaires et en répondant ainsi à l'obligation de résultats qui peut lui être faite devant les tribunaux.

Mais tel qu'on l'a vu, une telle situation n'est cependant possible que dans la mesure où le risque financier qui devrait être supporté par les opérateurs privés du logement est exclu

de la balance. Il s'agit donc d'une démarche coûteuse pour l'entité publique chargée de prendre en charge le coût global des demandeurs les plus précaires, ce qui explique également que celle-ci s'observe principalement dans les pays disposant d'une conception résiduelle du logement social, toujours dans une logique de ciblage de l'action publique. Toutefois, la concentration des efforts attachés aux politiques publiques vers un public restreint suppose que soient laissées de côté d'autres situations pourtant caractéristiques de mal-logement. Conformément aux observations dégagées au cours des développements de la première partie, la définition restrictive adoptée par l'Union Européenne au titre du logement social entraîne non seulement un risque de résidualisation de la notion-même de logement social, mais également de celui de droit au logement, notamment en ce qu'elle confine ses missions à la fourniture d'un service pour les personnes défavorisées ne pouvant se loger au prix du marché. De manière générale, si la conception résiduelle attachée au logement social est celle qui convient le mieux à la définition et la délimitation de l'interventionnisme dans un contexte de libre concurrence, elle est cependant également celle qui peut potentiellement le plus dénaturer le droit au logement, en ce qu'il suppose l'accès et le maintien pour tous dans un logement décent, correspondant à ses besoins voire accessible financièrement, et également en ce qu'il est un corollaire du droit à la ville. En effet, la vision résiduelle pose à la fois le problème de la gestion des ménages qui ne peuvent accéder à un logement malgré leur intégration sociale en raison de facteurs exogènes, tout comme il questionne le droit au logement en tant que liberté de choix, puisqu'en tant que mécanisme de gestion d'urgence, il est celui qui rend le ménage le plus dépendant des politiques publiques. A fortiori, dans un contexte d'opposabilité, une telle dépendance s'accentue dans la mesure où le demandeur prioritaire habilité à saisir la juridiction compétente est tenu par les choix faits par la puissance publique compétente sur la gestion de sa situation. L'opposabilité résiduelle telle qu'elle est mise en œuvre en Ecosse, bien que conforme à l'esprit des politiques publiques qui la précédent, soulève donc des interrogations quant sa capacité à préserver l'ensemble des droits qui sont attachés au fait de devoir garantir un logement décent aux ménages. Si elle est efficace en tant qu'obligation de résultats, elle l'est beaucoup moins en tant que concrétisation judiciaire d'un droit-créance, ce qui est pourtant le but vers lequel le droit au logement opposable doit tendre (section 2).

SECTION II.
LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE AU-DELÀ D'UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS

Le droit au logement opposable tel qu'il existe à l'heure actuelle dépend d'un fonctionnement original au sein du système judiciaire, tant britannique que français. En outre, son opposabilité demeure partielle et limite les possibilités dont dispose le demandeur de faire valoir la protection de son droit devant le juge. Elle permet ainsi, à titre principal, de faire peser sur la personne publique responsable de la mise en œuvre du droit au logement, une obligation de résultats vis-à-vis du public titulaire dudit droit. En Ecosse, la conformité qu'il existe entre le public auquel s'adresse le droit au logement tel que formulé par le Housing Act de 1977 et les titulaires de l'opposabilité mise en place par le Homelessness Scotland Act de 2003 permet de rendre réalisable cette obligation de résultats qui caractérise le fonctionnement du droit au logement opposable. En France, l'obligation de résultats mis en place par la loi DALO du 5 mars 2007 ne concerne qu'une partie restreinte de la population et ce, nonobstant l'ouverture du recours à un plus large public depuis 2012. Il en résulte une dispersion de l'action publique, tiraillée entre la volonté de répondre aux besoins en logement de l'ensemble des ménages ayant des difficultés à se loger au prix du marché, notamment en développant l'offre intermédiaire et sociale supérieure, par ailleurs plus rentable économiquement, tout en répondant à l'obligation de résultats qui lui est faite au titre du DALO. En outre, même dans son acceptation la plus large, le recours ne reste ouvert qu'aux demandeurs de logements sociaux n'ayant reçu aucune proposition passé un certain laps de temps défini par décret, qui peut d'ailleurs atteindre jusqu'à 10 ans dans les zones en tension telles que l'Ile de France. Une telle possibilité est en elle-même ambivalente puisqu'elle rend l'État débiteur d'une obligation à l'égard de ménages pour lesquels le système d'attribution classique a échoué dans sa mission de fournir un logement adapté et à un prix abordable. Dès lors, l'ouverture d'un recours en leur faveur peut sembler superfétatoire, d'autant plus que l'État ne dispose d'aucun moyen supplémentaire dans le cadre du DALO lui permettant de contraindre la commission d'attribution de reloger le demandeur prioritaire. Les raisons qui peuvent expliquer l'échec actuel des missions qui résultent de la loi du 5 mars 2007 sont donc principalement économiques et politiques, mais elles sont également juridiques. En termes de

droit, l'efficacité de la mise en œuvre de la loi DALO dépend, encore une fois, des choix qui doivent être faits par la puissance publique concernant le spectre d'application des droits-créances. Le mécanisme qui est mis en place par la loi de 2007 n'est pas la concrétisation de l'opposabilité du droit au logement, mais bien l'ouverture d'un recours permettant de faire peser sur une entité publique une obligation de résultats. Dans cette dynamique, c'est donc la gestion de la précarité, par le biais d'une résidualisation des missions qui sont accordées au logement social, qui doit être privilégiée.

Il est vrai que la mise en œuvre d'un mécanisme faisant peser une obligation de résultats sur la base d'un droit-créance dans un Etat-Providence social-démocrate, comme le sont la Suède ou les Pays-Bas, ou à tendance plutôt corporatiste-conservateur comme en France est plus délicate car elle a nécessairement vocation à s'adresser à un public large voire universel, ce qui soulève à la fois des problèmes économiques, car les obligations de résultats à remplir peuvent devenir potentiellement très importantes, et juridiques. En effet, la prise en compte d'un droit au logement invocable devant les tribunaux suppose que soient mises en œuvre, en amont, des politiques publiques du logement efficaces qui peuvent dès lors entrer en collision avec le principe de libre concurrence tel qu'il est défini à l'échelle communautaire. Dans un État comme la Suède, la mise en place d'un droit au logement opposable conforme à sa vision universaliste des droits de deuxième génération serait même quelque peu irréalisable, puisqu'il supposerait que l'ensemble des individus puisse s'en saisir en vue de demander que lui soit accordé un logement décent à un prix abordable. En France, l'opposabilité devrait être accessible à l'ensemble des ménages qui se trouvent en situation de difficultés vis-à-vis du marché du logement et non seulement dans des situations d'urgence, de précarité ou d'attente disproportionnée. Cela supposerait également une refonte des politiques publiques du logement et une prise en compte large des besoins des ménages qui pourraient être considérées comme préjudiciables au regard du droit de la concurrence, d'autant plus que la France se situe déjà dans une situation tangente vis-à-vis de la jurisprudence européenne. Ainsi, la mise en place d'une forme de droit au logement opposable en tant qu'obligation de résultats pesant sur une entité publique ne semble donc pouvoir s'épanouir que dans un contexte de résidualisation des droits sociaux. Cela suppose donc qu'il existe, dans une certaine mesure, un problème de conception dans l'opposabilité d'un tel droit. Contraindre l'État ou les collectivités locales à loger ou reloger les ménages qui bénéficient d'un droit au logement théorique par le biais d'une décision de justice est

ainsi un moyen intéressant, mais non suffisant de permettre la réalisation d'un droit-créance. Appliqué seul, il peut même en menacer l'essence, comme on le constate au travers des résultats produits par le recours DALO en France.

En effet, l'absence de coordination entre les politiques publiques du logement, à l'échelle tant nationale que locale, et les destinataires du recours DALO a pour principale conséquence de rendre impossible la concrétisation par l'État de l'obligation à laquelle celui-ci est soumis au regard des demandeurs prioritaires. Le manque de logements très sociaux adaptés aux besoins des ménages titulaires du recours, couplé à l'impossibilité pour l'État de mener sa propre campagne d'attribution des logements conduit à des échecs successifs de la mise en œuvre du recours dont les ménages bénéficiaires sont les principales victimes. Outre le fait que nombre d'entre eux se retrouvent sans solution de logement malgré la reconnaissance de leur droit à bénéficier du statut, tant devant la commission de médiation que devant le juge administratif, la mise en œuvre du recours DALO conduit également à priver de nombreux ménages de leur liberté de choix et de leur droit à la ville. En effet, comme le rappelle la Commission nationale consultative des droits de l'Homme dans son rapport, déjà cité, sur l'accès non discriminatoire au logement, la concrétisation du droit au logement n'est pas uniquement factuelle et ne se limite pas à la fourniture d'un endroit où habiter. Elle suppose, bien entendu, le droit à disposer d'un logement décent et adapté à la composition du ménage, mais qui correspond également à ses besoins en termes d'habitudes de vie. Dans le cadre de la procédure DALO, un demandeur prioritaire qui se voit proposer une solution de logement ne peut la décliner que dans la mesure où son refus est revêtu d'un caractère légitime, sous peine de perdre son statut, déliant dès lors l'État de l'obligation de logement dont il était initialement débiteur à son égard. Le caractère légitime d'un refus s'apprécie au regard de la nature du logement proposé, qui doit être adapté aux besoins du demandeur. Or, la définition d'un logement adapté est une notion subjective qui peut varier selon le public auquel elle s'adresse. Dans une étude menée par l'ADIL du Gard sur les refus des ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux, l'Agence met d'ailleurs en avant les divergences de définition qu'il existe dans l'appréhension d'un logement adapté entre les ménages bénéficiaires du droit au logement et les acteurs chargés de le mettre en œuvre. La frontière par ailleurs est assez mince, voire même parfois contestable, entre ce qui relève d'un refus légitime et d'un refus de "convenance personnelle" comme le qualifie

l'Agence[41]. Ainsi, le juge a notamment considéré que "*le souhait de vouloir rester dans son environnement actuel afin de conserver son réseau social et familial*" n'est pas un motif légitime de refus. Il est cependant plus modéré s'agissant d'un refus lié au travail d'un demandeur puisqu'il s'emploie à rechercher si "*l'emploi invoqué présente un caractère habituel ou régulier et si le déménagement serait susceptible de nuire à l'activité du requérant*"[42]. Bien que compréhensible, une telle jurisprudence est cependant à double-tranchant en ce qu'elle implique qu'un demandeur prioritaire peut perdre son statut pour des raisons liées à son emploi. De plus, comme le rappelle la CNCDH, la problématique du manque de logements abordables est particulièrement prégnante dans les grandes agglomérations, où se trouvent la majorité des opportunités professionnelles[43]. La plupart des demandeurs DALO se voient donc proposer des logements en périphérie, allongeant dès lors leurs temps de déplacements qui ne peuvent que nuire à leur productivité professionnelle mais aussi à leur épanouissement personnel. Or, l'appréciation des temps de trajet et de ce qui constitue un trajet "trop long" pour faire l'objet d'un refus légitime peut varier d'un juge à l'autre. La subjectivité attachée à la notion de logement adapté peut donc avoir pour conséquence de contraindre un demandeur à prendre un logement relativement loin de chez lui sans réelle possibilité de refuser.

Ainsi, l'urgence et la précarité latentes qui caractérisent l'ensemble de la procédure DALO, conduisent non seulement à exclure du dispositif de nombreux ménages faisant pourtant face à des difficultés dans le cadre du logement, mais peuvent également potentiellement porter atteinte aux droits des demandeurs eux-mêmes en leur déniant une partie de la liberté qu'implique habituellement le droit de se loger. En faisant du droit au logement opposable le recours des plus démunis, l'État s'enferme lui-même dans une logique d'échec au regard des objectifs de mixité sociale qui caractérisent pourtant ses propres politiques publiques. Il existe en effet un fossé entre le "droit au logement" en tant que conception guidant les politiques, et le "droit au logement opposable" en tant que mécanisme juridique chargé de traiter spécifiquement certaines situations induites par le mal-logement. On peut d'ailleurs supposer que l'un des handicaps cruciaux du DALO est qu'il s'agit justement d'un mécanisme à la portée uniquement juridique et procédurale, alors que le droit

[41] ADIL DU GARD. De la demande au refus : les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux. *Habitat Actualité,* Février 2013
[42] *Id. Habitat Actualité,* Février 2013, p. 10
[43] *Id. Numéro 149,* JO du 28 juin 2016

au logement en lui-même doit être pensé comme étant le support de l'exercice de nombreux autres droits, tels que le travail, la santé ou la famille, tout comme il est une condition de réalisation du droit au respect de la dignité humaine. Comme le rappelle à juste titre l'ADIL du Gard dans le cadre de son étude, déjà évoquée, sur les motifs de refus des demandeurs prioritaires, le but de la procédure DALO est uniquement d'agir comme un "coupe-file" vis-à-vis du dispositif d'attribution de droit commun. C'est cette exigence de rapidité et les obligations de résultats, tant en termes de délais que de relogement effectif, qui conduisent les bailleurs à privilégier la disponibilité immédiate à la prise en compte des désirs du demandeur prioritaire dans ce qu'il considère comme étant un logement adéquat. Le fonctionnement actuel du droit au logement opposable ne convient donc, dans les faits, ni aux acteurs du logement, qui aspirent à plus de mixité sociale au sein des parcs sociaux, ni aux demandeurs prioritaires bénéficiaires du dispositif qui voient leur droit au logement réduit à un simple service dans lequel ils n'ont pas voix au chapitre. A terme, c'est donc le fonctionnement du DALO tel qu'il existe à l'heure actuelle, et notamment en ce qu'il représente un ultime recours, dont il faudra envisager la refonte si l'on souhaite pouvoir parler d'un réel "droit au logement opposable", entendu comme la capacité pour un sujet de droit, de faire valoir devant un juge, son droit à disposer d'un logement décent, adapté à ses besoins et respectant les prérogatives qui y sont attachées, notamment en termes de droit à la ville. On le sait, la reconnaissance juridictionnelle d'un droit-créance tel que le droit au logement apparaît cependant comme une tâche délicate, notamment car elle se heurte rapidement aux exigences qui sont posées tant par le contexte d'économie de marché dans lequel celui-ci évolue que par la conformité au droit de la concurrence auquel il est confronté. Dans ce contexte, c'est donc potentiellement au sein-même du mécanisme des attributions, prioritaires ou non, qu'il faut envisager les premières évolutions des politiques publiques afin de permettre une reconquête par les ménages de leur droit au logement. C'est d'ailleurs le propos central de la "concertation sur les attributions de logements sociaux" dont le rapport, dirigé par Noémie Houard et Hélène Sainte-Marie, a été remis le 22 mai 2013 à Cécile Duflot, alors ministre en charge de l'égalité des territoires et du logement. Au-delà de la question de l'opposabilité du droit au logement, c'est bien la question de l'efficacité des politiques publiques du logement dans leur ensemble, et la place des ménages destinataires au sein de celles-ci, qui y est posée

[44]. En effet, le droit au logement, tant en tant que composante du droit au respect de la dignité humaine que comme corollaire du droit à la ville, suppose que son bénéficiaire puisse être acteur de sa situation. C'est la raison pour laquelle de nombreuses analyses, portées tant par des universitaires que des praticiens ou des personnes publiques plaident désormais en faveur d'une refonte du système d'attribution des logements sociaux qui permettrait dès lors la revalorisation du parc et par conséquent, un meilleur fonctionnement de l'ensemble du dispositif généraliste attaché tant au droit au logement qu'au DALO. Aux Pays-Bas, où le parc de logements sociaux est accessible à une large partie de la population, et ce, malgré la résidualisation récente de ses missions, les attributions s'effectuent depuis une vingtaine d'années selon le principe du "choice-based lettings" ou CBL, qui consiste à attribuer les logements vacants en fonction des préférences des demandeurs. Contrairement au système français qui laisse principalement le monopole de la décision aux acteurs du logement, le dispositif néerlandais donne l'initiative au ménage qui candidate au logement qui l'intéresse. Celui-ci se voit alors attribuer un certain nombre de points, selon des critères déterminés à l'avance au niveau local, et c'est le ménage qui obtient le plus grand nombre de points qui peut accéder au logement. Une telle technique permet dès lors de contourner la majorité des problèmes qui découle de l'appréhension de la notion de "logement adéquat" en France, et des répercussions que celle-ci peut avoir en termes de refus d'attribution et de droit au logement. Dans la Métropole Rennaise, c'est d'ailleurs un dispositif expérimental similaire intitulé "scoring" qui lui permet d'atteindre des résultats encourageants s'agissant de la satisfaction de la demande sociale. En 2012, 75 % des ménages ayant obtenu un logement social avaient ainsi fait une demande moins d'un an auparavant. Si un tel système ne permet pas d'endiguer l'augmentation des situations de précarité liées au mal-logement et qu'il nécessite des politiques de fond solides et cohérentes afin de perdurer, il n'en demeure pas moins qu'il représente une réponse intéressante et innovante aux interrogations concernant le caractère saisissable des droits-créances. A l'heure actuelle, les procédures d'attribution basées sur un principe de choix sont en effet celles qui permettent le plus la concrétisation d'une forme de droit au logement, puisqu'elles accordent un rôle non négligeable au ménage en l'incluant dans les politiques publiques dont il est destinataire, à l'inverse du DALO qui ne

[44] HOUARD, Noémie, SAINTE MARIE, Hélène. Concertation sur les attributions de logements sociaux. *Rapport des groupes de travail remis à Mme Cécile Duflot,* le 22 mai 2013

lui permet actuellement que de se voir reconnaître un statut dont il demeure fortement dépendant par la suite.

La concrétisation d'un droit social au sein d'une économie de marché en crise est donc une question complexe, qui nécessite la prise en compte de multiples facteurs de nature tant juridiques, qu'économiques, politiques, sociaux ou encore sociologiques. En outre, rendre un tel droit opposable n'est qu'un des aspects qui permette de lui donner un lien de proximité réelle avec la personne qui en est bénéficiaire. Si les débats qui entourent la nature et le fonctionnement du logement social ou du droit au logement opposable sont loin d'être taris, il n'en demeure pas moins qu'ils doivent aujourd'hui et dans tous les cas prendre en compte le fait que l'accès et le maintien dans un logement décent à un prix accessible financièrement assure la réalisation d'autres droits de l'Homme tout comme il contribue au respect de la dignité humaine auquel a droit tout être humain. Il s'agit ainsi d'une perspective à ne pas perdre de vue dès lors qu'on s'intéresse à la réalisation effective d'un droit-créance de l'acabit de celui du droit au logement, en-dehors de toute autre considération qu'elle soit économique ou simplement politique.

Bibliographie

ARTICLES :

BEN Yahmed, Sarra. Quelques jalons dans l'histoire du logement social. *Regards croisés sur l'économie*, Volume 1, Numéro 9, 2011, pp. 244-246.
Disponible à l'adresse :
http://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2011-1-page-244.htm

BERNARD, Nicolas. Le DALO, un droit au logement vraiment opposable? Commentaire de l'arrêt Tchokontio Happi de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. *Housingrightswatch.org.* 10 septembre 2015.
Disponible à l'adresse :
http://www.housingrightswatch.org/fr/content/le-dalo-un-droit-au-logement-vraiment-%C2%AB-opposable-%C2%BB-commentaire-de-l%E2%80%99arr%C3%AAt-tchokontio-happi

BOULET, Hugues. Qui veut la peau du logement social européen ? *Le Moniteur, 23 mai 2014.*
Disponible à l'adresse :
http://www.lemoniteur.fr/article/qui-veut-la-peau-du-logement-social-europeen-24565379

COSTES, Laurence. Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? *Espaces et sociétés*, Volume 140-141, Numéro 1, 2010, pp 177-191.
Disponible à l'adresse :
http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2010-1-page-177.html

FOURCAUT Annie. Le logement social, une histoire européenne. *Histoire et sociétés,* Numéro 20, 2006.
Disponible à l'adresse :
http://groupedhistoiresocia.free.fr/h_et_s/hs20/HS20%20ouv.pdf

GHEKIERE, Laurent. L'attribution des logements sociaux en Europe. *Rapport introductif du séminaire européen de Londres,* 20 mai 1996.
Disponible à l'adresse :
http://pro.union-habitat.org/structu/m-europe.nsf/62569fb6fa5eb929c12566e20077b9ba/a886158cb75bffe1c125727a00299068/$FILE/PAC.pdf

GHEKIERE, Laurent. Le développement du logement social dans l'Union Européenne. *Recherches et Prévisions,* Volume 94, Numéro 1, 2008, pp. 21-34.
Disponible à l'adresse :
http://www.persee.fr/doc/caf_1149-1590_2008_num_94_1_2406

GHEKIERE, Laurent. Evolution du logement social à l'épreuve de la crise et du droit communautaire de la concurrence.
Disponible à l'adresse :
http://pro.union-habitat.org/structu/m-europe.nsf/0/69b11ab782e64f07c12578ae00437e8e/$FILE/10-GHEKIERE-Evolution%20du%20sens%20du%20logement%20social-11.10.10.pdf

GUERRIEN, Bernard. Marchandisation et théorie économique. *Actuel Marx*, Volume 34, Numéro 2, 2003, pp. 121-132.
Disponible à l'adresse :
http://www.cairn.info/revue-actuel-marx-2003-2-page-121.htm

HOUARD, Noémie. Le logement social en Europe : la fin d'une époque ? *Métropolitiques,* 9 avril 2012.
Disponible à l'adresse :
http://www.metropolitiques.eu/Le-logement-social-en-Europe-la.html

HOUARD, Noémie. La genèse du droit au logement opposable. *Politiques sociales et familiales.* 2012, Volume 107, Numéro 1, pp. 41-52.
Disponible à l'adresse :
https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/PSF/107/psf107-1-noemie_houard.pdf

HOUARD, Noémie. Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'État-providence ? *Revue de l'OFCE*, Volume 128, Numéro 2, 2013, pp 49-72.
Disponible à l'adresse :
https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2013-2-page-49.htm

KAMOUN, Patrick. Il était une fois le logement social. *L'histoire des HLM.* 30 juin 2013.
Disponible à l'adresse :
http://www.union-habitat.org/les-hlm-de-%C3%A0-z/l%E2%80%99histoire-des-hlm/il-%C3%A9tait-une-fois-le-logement-social#C

KESTEMAN, Nadia. Romain Graëffly. Le logement social. Étude comparée de l'intervention publique en France et en Europe occidentale (compte-rendu). *Recherches et Prévisions, Numéro thématique (Politiques du logement : questions sociales)* Volume 94, Numéro 1, 2008, pp. 129-131.
Disponible à l'adresse :
http://www.persee.fr/doc/caf_1149-1590_2008_num_94_1_2420_t14_0129_0000_2

MOREL, Nathalie. L'Etat-Providence suédois comme modèle social productif. *Politiques sociales et familiales,* Volume 112, Numéro 1, 2013, pp. 39-49.
Disponible à l'adresse :
http://www.persee.fr/doc/caf_2101-8081_2013_num_112_1_2818

MOSCA, Sophie. La Cour rebat les cartes pour les aides au logement social. *Europolitique,* Numéro 4819, 28 février 2014, p. 4.
Disponible à l'adresse :
https://www.union-habitat.eu/IMG/pdf/Europolitiques_4819_CJUE_aides_au_logement_social.pdf

NEZOSI, Gilles. Critique des typologies de l'Etat-Providence. 2016.
Disponible à l'adresse :
http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/critique-typologies-etat-providence.html

ODERZO, Jean-Claude. Le droit au logement dans les Constitutions des Etats membres. *Revue internationale de droit comparé.* 2001, Volume 53, Numéro 4, pp. 913-926.
Disponible à l'adresse:
http://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2001_num_53_4_17901#ridc_0035-3337_2001_num_53_4_T1_0921_0000

SCHAEFER, Jean-Pierre. TAFFIN, Claude. L'économie du logement locatif social. *Revue d'économie financière, Numéro thématique (le financement de la ville),* Volume 86, Numéro 5, 2006, pp. 213-237.
Disponible à l'adresse :
http://www.persee.fr/doc/ecofi_0987-3368_2006_num_86_5_4209?q=logement%20social

STEINMETZ, Hélène. Les politiques du logement en Europe : Comparaisons. *Cahiers Français n°388,* pp. 8-14.
Disponible à l'adresse :
http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/libris/3303330403884/3303330403884_EX.pdf

THOUVENOT Agnès. Aides publiques au logement social, Bruxelles examine une éventuelle distorsion de la concurrence. *La Gazette des communes*, 26 novembre 2013.
Disponible à l'adresse :
http://www.lagazettedescommunes.com/209016/aides-publiques-au-logement-social-bruxelles-examine-une-eventuelle-distorsion-de-la-concurrence/

WHITEHEAD, Christine. L'évolution du rôle du logement social au Royaume-Uni. *Revue de l'OFCE, Débats et Politiques,* Numéro 128, 2013.
Disponible à l'adresse :
https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2013-2-page-19.htm

AUTRES :

ADIL DU GARD. De la demande au refus : les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux. *Habitat Actualité,* Février 2013.

ARCELIN-LECUYER, Linda. Cours de droit de la concurrence interne et européen. *UNJF, Université de la Rochelle*

Bilan sur le droit au logement opposable : trois questions à Claude Dilain et Gérard Roche. Disponible à l'adresse : http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201206/bilan_sur_le_droit_au_logement_opposable_trois_questions_a_claude_dilain_et_gerard_roche.html

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME. Avis "Logement : un droit pour tous?" Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement. Numéro 149, JO du 8 juin 2016

DILAIN, Gérard et ROCHE, Philippe. Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits. *Rapport d'information n°621* (2011-2012). 27 juin 2012.
Disponible à l'adresse :
http://www.senat.fr/rap/r11-621/r11-621.html

FONDATION ABBE PIERRE. 21ème rapport sur le mal-logement en France. 2016.
Disponible à l'adresse :
http://www.fondation-abbe-pierre.fr/21e-rapport-etat-mal-logement-2016

FONDATION ABBE PIERRE. Mixité sociale ou droit au logement. 2016.
Disponible à l'adresse :
http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/2e_partie_-_zoom_-_mixite_sociale_ou_droit_au_logement_-_21e_rapport_2016.pdf

GILLI, Frédéric. Dossier : Les nouvelles politiques du logement. *Métropolitiques,* 28 septembre 2011.
Disponible à l'adresse :
http://www.metropolitiques.eu/Les-nouvelles-politiques-du.html

HOUARD, Noémie, SAINTE MARIE, Hélène. Concertation sur les attributions de logements sociaux. *Rapport des groupes de travail remis à Mme Cécile Duflot,* le 22 mai 2013.
Disponible à l'adresse :
http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000313.pdf

Les politiques de logement social après la grande crise financière. *Actualités Habitat,* Numéro 1017, 30 juillet 2015, pp 6-9.

Disponible à l'adresse :
https://ressourceshlm.union-habitat.org/ush/CommunicationPublicationsRevues/Actualit%C3%A9s+habitat+n%C2%B0+1017+du+30+juillet+2015

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES. Comment sont attribués les logements sociaux ? 12 avril 2016, mise à jour le 16 mars 2017.
Disponible à l'adresse :
http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/comment-sont-attribues-les-logements-sociaux

Note des autorités françaises en réponse à la demande d'information de la Commission suite à une plainte de l'UNPI sur les logements sociaux en France.
Disponible à l'adresse :
union-habitat.eu/IMG/doc/Reponse_FR_enquete_DG_COMP_plainte_UNPI.doc

PARLEMENT EUROPEEN. Débat sur le principe de subsidiarité et l'universalité des services publics sociaux dans l'Union Européenne. 18 mai 2010.
Disponible à l'adresse :
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20100518+ITEM-016+DOC+XML+V0//FR

Projet de loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
Disponible à l'adresse :
https://www.senat.fr/rap/a06-175/a06-1751.html

SAUVE, Jean-Marc. La notion de service d'intérêt économique général, *Allocution d'ouverture de Jean-Marc Sauvé lors du colloque de la Société de législation comparé,* 20 octobre 2011.
Disponible à l'adresse :
http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-notion-de-service-d-interet-economique-general

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. Promouvoir le logement social à Bruxelles. Rapport d'activités 2010-2011.
Disponible à l'adresse :
https://www.union-habitat.eu/IMG/pdf/RPUE-rapport_d_activite_2010-2011-2.pdf

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. Suède : Garantir l'accès universel au logement social : la stratégie des acteurs suédois.
Disponible à l'adresse :
https://www.union-habitat.eu/Suede-340

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. Pays-Bas : Remise en cause du principe d'accès universel de la loi sur le logement de 1901.
Disponible à l'adresse :
https://www.union-habitat.eu/Pays-Bas-339

OUVRAGES :

ESPING-ANDERSEN Gøsta. Les trois mondes de l'État-providence. *Presses Universitaires de France*, 1990.

FARJAT, Gérard. Pour une droit économique. *Presses Universitaires de France,* 1994.

GHEKIERE, Laurent. Le développement du logement social dans l'Union Européenne : Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire. *CECODHAS-DEXIA-USH,* Dexia Editions, 2007.

SALEILLES, Raymond. De la personnalité juridique, 1910.

Approche juridique des relations entre droit au logement et logement social

Résumé en français

Les débats qui entourent la question, tant de l'invocabilité que de l'efficacité du droit au logement ne se sont pas taris, quand bien même la loi du 5 mars 2007 a permis la mise en place d'un droit au logement "opposable" devant les tribunaux. Toutefois, la concrétisation d'un droit-créance ne peut se limiter à sa justiciabilité, et c'est également en tant que concept guidant les politiques publiques que celui-ci doit également être interrogé.

Mots-clés en français

Droit au logement — DALO — logement social — État-Providence — Droit de la concurrence

MASTER DROIT ET METIERS DE L'URBANISME

Site : 2 av. Henri Poncet, 13090 Aix-en-Provence

Adresse postale : 3 av. Robert Schumann 13628 Aix-en-Provence

Tél. 04 42 64 62 13/ Fax. 04 42 64 61 91

Secrétariat pédagogique : s.barbotin@univ-amu.fr

Tél. 04 42 64 62 18