AJDA 1995 p. 455

La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle.

Benoît Jorion

Les occupations de logements vacants menées sous le patronage d'un célèbre abbé, l'intérêt des médias pour les sans-logis en période hivernale, ainsi que les débats autour de l'utilisation de la procédure de réquisition de logements vides (1) par la mairie de Paris ont contribué à rendre d'actualité, à la fin de 1994 et au début de 1995, la question de l'existence éventuelle d'un droit au logement. Le hasard du calendrier a amené le Conseil constitutionnel à se prononcer à la même époque sur cette question (2).

La loi déférée au Conseil constitutionnel par 60 députés socialistes tendait à modifier plusieurs articles du Code de la construction et de l'habitation. Elle prévoyait notamment - et c'est le point qui était contesté par les députés requérants - la modification de l'article L. 302-7 de ce code. Cet article fixe le régime de la contribution due par les communes qui n'ont pas construit assez de logements sociaux. L'article contesté de la loi permet désormais d'utiliser également cette contribution en vue de la réalisation de locaux d'hébergement pour les sans-abri, ainsi que de terrains d'accueil pour les gens du voyage.

Les députés requérants contestaient la constitutionnalité de cette disposition et estimaient que le reste de la loi n'en était pas séparable (3). Ils considéraient en effet que le « droit à des conditions minimales de logement » n'était pas respecté par la réalisation de logements qualifiés par eux de « baraquements » et dont les conditions de confort sont inférieures à celles en vigueur pour les logements sociaux. Ils invitaient aussi le Conseil constitutionnel à « s'interroger sur les obligations constitutionnelles qui pèsent sur le législateur en matière de logement social » (4). Si le Conseil constitutionnel va estimer que cette loi est conforme à la Constitution, il va en revanche leur donner satisfaction sur le second point. En effet, cette décision apporte d'intéressantes précisions sur l'existence éventuelle d'un droit constitutionnel au logement. Mais son intérêt ne s'arrête pas là. Sa mise en oeuvre soulève un certain nombre de questions relatives aux techniques de contrôle du Conseil constitutionnel.

L'existence d'un principe en matière de logement

Le Conseil constitutionnel affirme que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ». Il donne ainsi un nouvel exemple de consécration d'un principe constitutionnel à caractère social. Cette consécration n'est cependant pas exempte d'ambiguïté.

Un nouvel exemple de consécration d'un principe à caractère social

L'obtention d'un logement décent n'est énumérée ni dans le préambule de 1946 ni dans les autres textes à valeur constitutionnelle. Pourtant, le Conseil constitutionnel va le déduire de la combinaison de plusieurs alinéas de ce préambule. Parmi ces références constitutionnelles utilisées, l'une, la notion de dignité de la personne humaine, mérite une étude plus attentive.

- Une combinaison de références constitutionnelles

Les requérants invoquaient le dixième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, selon lequel « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions de leur développement », ainsi que le onzième qui dispose que la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ». Ils rappelaient le princi pe tiré du dixième alinéa et consacré par le Conseil

constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993 relative à la loi sur la maîtrise de l'immigration (5) du droit à une vie familiale normale et considéraient que ce droit ne pouvait s'exercer sans disposer d'un logement décent.

Le Conseil constitutionnel ne les a pas suivis dans ce raisonnement en cascade. S'il rappelle les dispositions des dixième et onzième alinéas du préambule de la Constitution de 1946, il indique aussi que « la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ». C'est de l'ensemble de ces dispositions qu'il déduit que la possibilité d'obtenir un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle. Si les droits sociaux ont longtemps pu sembler mal aimés par le juge constitutionnel, cette décision contribue à leur normalisation.

Le Conseil constitutionnel a plusieurs méthodes pour dégager un principe constitutionnel non écrit. Il peut consacrer un principe non écrit comme composante d'un principe expressément consacré (6). Il peut confronter pour les concilier (7) plusieurs principes contradictoires, l'un étant « l'antidote (8) » de l'autre. Avec cette décision, le Conseil innove. Il déduit du cumul de trois références textuelles un nouveau principe. Ces trois articles ne se contredisent pas. Ils se confortent l'un l'autre et amènent le Conseil à en déduire un nouveau principe à valeur constitutionnelle. Cette combinaison de normes que connaît aussi le juge administratif constitue une démarche intéressante de la part du Conseil constitutionnel puisqu'elle montre que le bloc de constitutionnalité peut aussi être cumulatif.

- Vers la généralisation de la notion de dignité de la personne humaine

L'utilisation par le Conseil constitutionnel du dixième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 n'est pas une nouveauté (9). L'utilisation du onzième non plus (10). En revanche, la référence au principe de dignité de la personne humaine mérite quelques commentaires. Le Conseil constitutionnel a certes déjà consacré, à l'occasion de l'examen des lois relatives à la bioéthique en 1994 comme principe à valeur constitutionnelle, « la sauvegarde de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation (11) ». Mais il l'avait fait à propos d'une loi dont l'objet pouvait faire craindre qu'il n'y ait effectivement, et au sens propre du terme, asservissement et dégradation de la personne humaine.

Or, ce « préambule du préambule » d'où est tiré ce principe est extrêmement daté du point de vue historique (12). Il renvoie directement à la condamnation du système concentrationnaire nazi et à ses expériences pseudo-scientifiques. Si ces dispositions s'appliquent parfaitement en matière de génie génétique, il est difficile de les transposer en matière de logement. C'est sans doute pourquoi le Conseil constitutionnel s'est efforcé de disjoindre ce principe de dignité de sa base textuelle. Cela peut expliquer que, à l'inverse des autres principes invoqués, la numérotation de cet alinéa n'apparaisse pas et qu'il ne soit pas cité en entier, contrairement à la décision du 27 juillet 1994 où il l'était.

Par un article sans contenu normatif qui allait tant de soi qu'il ne fit l'objet d'aucun débat en 1946 (13), le Conseil constitutionnel se donne pour l'avenir un pouvoir d'appréciation très important. Il est piquant de remarquer que le comité consultatif pour la révision constitutionnelle présidée par le doyen Georges Vedel, tout comme le projet de loi constitutionnelle qui en avait résulté, avait proposé en 1993 d'inclure dans la Constitution le principe selon lequel « chacun a droit au respect de la dignité de sa personne » (14). Cette notion de dignité de la personne humaine va directement passer d'un projet de loi constitutionnel au bloc de constitutionnalité, sans que le recours à l'article 89 de la Constitution n'ait été nécessaire.

Il serait cependant inopportun de blâmer le Conseil constitutionnel de cette avancée jurisprudentielle. En effet, cette disposition permet de donner un contenu « qualitatif » à la protection de l'être humain et de sa liberté. On peut tout à fait imaginer que le principe de dignité de la personne humaine, du fait de ses multiples déclinaisons possibles, devienne à côté des principes de liberté et d'égalité, et à condition d'être concilié avec eux (15), le troisième grand principe constitutionnel protecteur des droits de l'homme en France (16). Il

a en effet vocation à regrouper tous les droits sociaux (17). Comme l'avait remarqué François Luchaire, « la dignité de la personne humaine résume l'essentiel de ce qui peut être rangé dans une deuxième génération des droits et libertés [...]. Le préambule de 1946 a pour objet essentiel d'exiger de cette même société non seulement des abstentions, mais aussi des prestations matériellement indispensables à la dignité de la condition humaine (18) ». La consécration de la notion de « logement décent » en est la première illustration.

La consécration ambiguë de l'objectif d'un logement décent

Il n'y a dans aucun des textes constitutionnels français de consécration explicite d'un droit au logement. De même, c'est en vain que l'on chercherait ce type de droit dans la Convention européenne des droits de l'homme ou dans ses protocoles additionnels. On peut en effet objecter qu'un tel droit porte atteinte à un droit particulièrement bien protégé, le droit de propriété, et que, contrairement à certains droits-créances tels que la santé ou l'éducation qui, du fait de leur ampleur, ne peuvent être satisfaits de façon générale que par l'Etat, la satisfaction de ce besoin est laissée à la charge des personnes privées par le libre jeu de l'offre et de la demande. Pourtant, le « droit au logement » n'est pas tout à fait une idée neuve. Le Conseil constitutionnel va explorer, dans un mélange de hardiesse et de prudence, de nouvelles pistes en matière de logement en consacrant la possibilité d'obtenir un logement décent.

- Les consécrations antérieures d'un droit au logement

Le droit au logement a depuis longtemps quitté le monde des motions syndicales et des slogans politiques pour être inscrit par le législateur dans le droit positif.

C'est ainsi que dès 1982 le législateur indiquait que « le droit à l'habitat est un droit fondamental (19) ». En 1989, devait être substituée à cette formule celle selon laquelle « le droit au logement est un droit fondamental (20) ». En 1990, le législateur adoptait une loi dont l'intitulé lui-même indiquait qu'elle visait « à la mise en oeuvre du droit au logement », et l'article 1er proclamait que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation (21) ». Si chacune de ces lois tente de définir en quoi consiste le droit proclamé (22), on peut constater un glissement du contenu d'un droit difficile à définir. La loi de 1982 met plutôt l'accent sur la liberté de choix du type de logement, tandis que celle de 1990 consacre la possibilité d'en obtenir un. Il faut y voir une actualisation de ces principes particulièrement nécessaires à notre temps avec l'apparition et la multiplication des « nouveaux pauvres » et des « sans domicile fixe ». En même temps, cette évolution montre ce que cette proclamation a d'illusoire. Un besoin va être érigé en « droit fondamental » par le législateur, non pas lors de l'apparition de ce besoin mais lorsqu'il n'est plus satisfait.

A chaque fois le législateur, prenant modèle sur la consécration constitutionnelle du droit de grève, devait prendre la précaution de préciser que le droit proclamé « s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent » ou « dans les conditions fixées par la présente loi ». Avec ces nouveaux droits, le législateur ne se contentait pas de reconnaître des droits préexistant à leur consécration législative (23). Mais si cette consécration innovait, elle s'apparentait plus à une pétition de principe caractéristique de la technique de l'effet d'affichage (24). Ce droit n'existant que dans les limites définies dans le reste de la loi, il n'est pas possible de s'en réclamer contre les textes existants.

Cette situation explique sans doute le faible écho jurisprudentiel donné au droit à l'habitat (25), puis au droit au logement. Le moyen d'une violation de ce droit est rarement invoqué et quasiment jamais retenu (26). En particulier, la Cour de cassation a refusé de faire usage de ce droit à l'habitat à des résidences secondaires qui n'étaient pas incluses dans le champ d'application de la loi du 22 juin 1982 (27). La doctrine, elle, s'est partagée entre la prudence et un profond scepticisme (28). Si l'intention rencontre plutôt de la sympathie, cette innovation étant jugée « sans doute plus réelle que formelle (29) », il a été souligné que « le fondement d'un véritable »droit au logement« ne paraît résulter que de la reconnaissance du droit de propriété (30) », ou qu'aller vers un droit au logement signifie que « chacun puisse exiger de l'Etat ou d'un particulier l'accès à ce bien alors que nous en

sommes encore loin (31) ».

Le Conseil constitutionnel ne pouvait se fonder sur de telles dispositions législatives pour consacrer un principe fondamental reconnu par les lois de la République. En effet, seules les lois républicaines antérieures à 1946 le permettent (32). En revanche, il lui aurait été tout à fait loisible de consacrer sous cette forme l'une des multiples lois de la Troisième République relative aux habitations à bon marché, à commencer par la loi Siegfried dont le centenaire coïncide avec la loi déférée (33). A l'inverse, il aurait pu reprendre la formulation neutre qu'il avait utilisée lors de l'examen de la loi du 31 mai 1990 où il avait indiqué que les actions à mener pour promouvoir le logement des personnes défavorisées répond à « une exigence d'intérêt général (34) ». Le Conseil constitutionnel va choisir d'innover. Mais il va le faire avec prudence.

- La possibilité d'obtenir un logement décent

Le Conseil constitutionnel va consacrer sous forme d'objectif constitutionnel la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. On indiquera plus loin les caractéristiques d'un tel « objectif ». Mais il faut tout de suite souligner que, s'il y a effectivement innovation par rapport à la décision du 31 mai 1990, cette innovation s'accompagne de multiples réticences. En effet, ce n'est pas un droit mais une possibilité que le Conseil constitutionnel a entérinée. Consacrer la possibilité d'obtenir un logement, c'est se placer sur un terrain qui est plus celui d'un droit-liberté (ne pas se voir interdire...) que d'un droit-créance (être certain d'obtenir...) (35). De même, consacrer l'obtention d'un logement, ce n'est consacrer que l'une des composantes du droit au logement, celui-ci comprenant aussi le droit de choisir un logement et celui de s'y maintenir (36). Consacrer un droit au logement eût été symboliquement et juridiquement infiniment plus percutant. Le Conseil constitutionnel s'en est abstenu.

A l'inverse, ce n'est pas la disposition d'un logement ou la disposition d'un habitat qui est consacrée, mais la disposition d'un logement décent. Le Conseil constitutionnel avec cette qualité de décence du logement ne s'est pas arrêté à une conception quantitative du logement ; il l'a complétée par une appréciation qualitative. C'est indiquer que les droits en matière de logement n'ont pas de fondement autonome. Ils constituent une déclinaison d'un principe plus fondamental de dignité de la personne humaine. Le Conseil était encouragé dans cette voie par les arguments des requérants qui évoquaient un « logement décent » et un droit à des conditions minimales de logement. Il faut remarquer que cette prise en compte de la dignité de la personne humaine est de plus en plus souvent retenue par la doctrine. Ainsi, le droit à l'habitat (37) ou celui d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence (38) sont évoqués par plusieurs auteurs, tandis que les lois de 1982, 1989 et 1990 trouvent leur place dans des développements consacrés à « la garantie du droit à une vie décente (39) ».

On peut aussi évoquer la prise de conscience internationale de la question d'un droit au logement. Ainsi, même si c'est sans conséquence sur le droit positif français actuel (40), la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame dans son article 25 que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour [...] le logement ». Plus intéressante par ses effets est la Convention européenne des droits de l'homme. Si elle ne prévoit rien en matière de droit au logement, son article 3 prohibe les traitements dégradants et son article 8 pose le droit au respect de la vie privée, droit difficile à concevoir sans logement. De telles dispositions pourraient être prises en compte dans des situations de grande pauvreté (41). La recherche de l'effectivité d'un droit proclamé par la Convention européenne (42) peut dans le domaine du logement entraîner des obligations positives à la charge des Etats membres.

Il est difficile de contester le bien-fondé d'une politique visant à empêcher la pérennité de situations de détresse. Il est cependant nécessaire de s'interroger sur l'effectivité du principe dégagé par le Conseil constitutionnel. Les caractéristiques de ce principe comme les techniques utilisées par le Conseil rendent sa mise en oeuvre aléatoire.

La mise en oeuvre de ce principe

L'intérêt de cette décision du Conseil constitutionnel ne s'arrête pas au principe consacré. Elle présente des caractéristiques dignes d'être remarquées quant aux techniques constitutionnelles utilisées qui, si elles ne sont pas radicalement nouvelles, n'en permettent pas moins de préciser certains points encore obscurs. C'est sous forme d'objectif constitutionnel et non de droit que la possibilité d'obtenir un logement décent est consacrée. Le Conseil constitutionnel utilise donc à nouveau la technique des objectifs de valeur constitutionnelle. Il faudra montrer quels sont les effets de ce choix.

L'utilisation de la technique des objectifs constitutionnels

En qualifiant d'objectif à valeur constitutionnelle la possibilité d'obtenir un logement décent, le Conseil constitutionnel emploie à nouveau la technique de constitutionnalisation d'un objectif. Il l'avait déjà utilisée en matière de sauvegarde de l'ordre public (43), de caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels (44), de respect de la liberté d'autrui (45). Cette notion d'objectif est difficile à saisir. Pour cerner ses caractéristiques, il est intéressant de la comparer à des notions proches, utilisées tant en droit interne qu'en droit communautaire. Cette première approche permettra de mieux isoler les objectifs constitutionnels des autres normes constitutionnelles.

- Objectifs de valeur constitutionnelle et notions voisines

L'aspect téléologique contenu dans la notion d'objectif constitutionnel fait immanquablement penser aux directives communautaires comme aux directives de droit interne. On pourrait presque reprendre les débats qui agitèrent la doctrine face à ces catégories juridiques nouvelles pour les transposer aux objectifs (46). En réalité, pour comprendre la notion d'objectif à valeur constitutionnelle, c'est avec les directives communautaires que la comparaison est la plus stimulante. En effet, si on trouve des points communs pour les trois, tels que la liberté laissée à l'organe chargé de la mise en oeuvre ou l'absence d'effets directs sur les tiers, les objectifs comme les directives communautaires, contrairement aux directives internes, sont impératifs et imposent un résultat à atteindre.

Objectifs et directives communautaires ont d'autres points communs. Ils ne peuvent souffrir de dérogation, sauf à être prévue par une norme de niveau équivalent. Ils fixent un but à atteindre en laissant une importante marge de liberté pour leur mise en oeuvre. Pour autant, directives communautaires et objectifs ont des différences qui les distinguent. Contrairement aux objectifs constitutionnels, la directive s'adresse à plusieurs destinataires et peut être invoquée indirectement par des tiers. Surtout, pèse sur les destinataires de la directive une obligation de transcription, et ce dans un délai limité, obligation qui fait défaut à l'objectif.

On peut aussi confronter objectif constitutionnel et objectif législatif. Comme l'a montré Jean-Bernard Auby, si un objectif constitutionnel ressemble sur certains points à un objectif législatif, ils ne sont pas totalement identiques (47). Ni l'objectif constitutionnel ni l'objectif législatif n'entraînent pour les organes chargés de leur mise en oeuvre une obligation de transposition (48). Mais ils servent tous deux à interpréter le texte où ils figurent.

En revanche, objectif constitutionnel et objectif législatif diffèrent sur certains points. Parce que dans un domaine déterminé l'objectif constitutionnel sera la seule norme de référence, le Conseil constitutionnel va examiner la façon dont le législateur le mettra en oeuvre. Le juge de l'excès de pouvoir, lui, va être confronté à une norme qui ne se contente pas de proclamer un objectif, mais qui assure aussi sa mise en oeuvre. Il n'y aura pas alors de contrôle par rapport à cet objectif. En conséquence, l'objectif constitutionnel est une norme prescriptive, ce que n'est pas l'objectif législatif.

- Objectifs de valeur constitutionnelle et autres normes constitutionnelles

La notion d'objectif à valeur constitutionnelle a une autonomie qui n'est pas systématiquement reconnue. On peut en effet considérer un objectif à valeur constitutionnelle comme l'un des termes qui, à l'instar des principes, exigences, dispositions ou règles à valeur

constitutionnelle, est utilisé indifféremment par le Conseil constitutionnel pour consacrer de nouveaux principes (49). Il est cependant plus vraisemblable de considérer les objectifs à valeur constitutionnelle comme constituant une catégorie autonome de principes. Un indice en est donné dans les dernières tables quinquennales du Conseil constitutionnel. On y trouve dans la section sur les normes de référence, après des sous-sections consacrées à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, au préambule de 1946, aux principes de valeur constitutionnelle, une sous-section consacrée aux objectifs à valeur constitutionnelle (50).

Encore faut-il savoir en quoi ils se distinguent des autres normes constitutionnelles. Leur originalité n'est pas à chercher dans le texte qui permet de les consacrer (51). Elle n'est pas à chercher non plus dans la valeur juridique des objectifs constitutionnels. On aurait pu soutenir que l'objectif est supérieur aux autres principes, puisqu'il est un but qu'un Etat se fixe, but dont il n'est possible de se rapprocher qu'à condition que tous les autres principes, réduits à l'état de moyen, y concourent. A l'inverse, on aurait pu supposer qu'un objectif à valeur constitutionnelle est, du fait de son imprécision, inférieur aux autres principes, plus fiables et moins subjectifs. En fait, la position de principe qui interdit de considérer certains éléments du bloc de constitutionnalité comme supérieurs à d'autres (52) a été utilisée en matière d'objectifs (53). Il faut en réalité différencier but et objectif. Le maintien de l'ordre public, pas plus que l'obtention d'un logement ne sauraient être le but de sociétés démocratiques posé par le pouvoir constituant. L'ordre public est un moyen « sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré (54) ». Le logement est un des moyens d'assurer la dignité de la personne humaine.

Ce qui individualise véritablement les objectifs des autres principes constitutionnels, c'est que leur réalisation est toujours perfectible. Il est toujours possible, en fonction des progrès techniques et de l'apparition de préoccupations et de besoins nouveaux, d'accroître le niveau de confort d'un logement, le respect du pluralisme ou le maintien de l'ordre public. Contrairement aux droits-libertés où l'abstention de l'Etat assure durablement la réalisation du principe, en matière d'objectifs, la situation peut toujours être améliorée. En matière d'objectif, on peut considérer que le législateur n'intervient jamais assez. Il peut toujours faire mieux dans la mise en oeuvre de ce qui, comme tout horizon, ne sera jamais atteint. Ces caractéristiques des objectifs à valeur constitutionnelle se traduiront dans les techniques spécifiques utilisées pour leur mise en oeuvre.

Les effets de l'utilisation de la technique des objectifs à valeur constitutionnelle

La consécration de la possibilité d'obtenir un logement comme objectif à valeur constitutionnelle va entraîner la compétence du législateur. Les caractéristiques des objectifs comme les caractéristiques de la justice constitutionnelle française obligent à s'interroger sur l'effectivité du principe proclamé.

- La compétence du législateur face au gouvernement

Il est acquis que la compétence du législateur ne se limite pas au domaine défini par l'article 34 de la Constitution. Le législateur est également compétent lorsque d'autres articles du bloc de constitutionnalité évoquent l'intervention de la loi (55). Lorsqu'un droit garanti par la Constitution fait l'objet d'une intervention du législateur, la traditionnelle répartition entre le législateur et le gouvernement est modifiée. Si la mise en cause de ce droit n'est plus possible, le législateur n'est pas pour autant privé de toute compétence. Il va en cette matière partager avec le gouvernement la mise en oeuvre de ce droit. C'est ce partage classique de compétence que le Conseil constitutionnel utilise dans cette décision en affirmant « qu'il incombe tant au législateur qu'au gouvernement de déterminer, conformément à leur compétence respective, les modalités de mise en oeuvre de cet objectif à valeur constitutionnelle » (56).

Jusqu'à cette décision (57), la réduction du pouvoir réglementaire par rapport au pouvoir de mise en oeuvre intégral s'appuyait sur un article de la Constitution attributif de compétence au législateur, que cet article soit l'article 34 ou un autre article du bloc de constitutionnalité

(58). Dans la décision du 19 janvier 1995, aucun des trois alinéas cités du préambule de 1946 ne renvoie à l'intervention législative. Le Conseil constitutionnel aurait donc dû prendre soin de rattacher le principe d'obtention d'un logement décent à un article de la Constitution attributif de compétence au législateur. Il aurait pu pour cela utiliser les dispositions constitutionnelles relatives à la libre administration des collectivités territoriales ou celles relatives au régime de la propriété (59) qui étaient invocables en l'espèce. Il ne le fait pas. Il aurait aussi pu faire allusion à la théorie des garanties fondamentales en matière de libertés publiques, tirée de l'article 34 de la Constitution (60), même si les termes mesurés utilisés pour consacrer la possibilité d'obtenir un logement rendent peu vraisemblable une telle qualification, pour fonder la compétence législative. Il ne le fait pas davantage.

Cette décision ne fonde la compétence du législateur sur aucune disposition textuelle. On peut en minimiser la portée, même si on vient de montrer que des dispositions constitutionnelles étaient invocables. Mais si l'abstention du Conseil constitutionnel est volontaire, cela signifie sans doute qu'il n'est plus nécessaire pour fonder la compétence du législateur de s'appuyer sur une mention expresse de la Constitution qui y soit relative (61).

Sur quoi, dans ce cas, fonder la compétence du législateur ? Il y a un argument d'opportunité pour le Conseil constitutionnel à consacrer la compétence législative. Le Conseil ne pourrait veiller à la réalisation d'un objectif à valeur constitutionnelle dégagé par lui si le législateur n'était pas compétent pour le mettre en oeuvre. Mais cet argument ne saurait suffire. On peut remarquer que dans sa décision le Conseil constitutionnel interdit de « priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle ». Malgré l'ambiguïté de la formule traditionnellement utilisée pour limiter la modification d'une loi antérieure, cela ne signifie-t-il pas que des garanties légales sont exigées en matière de principes à valeur constitutionnelle, autrement dit que tout principe garanti par la Constitution fonde la compétence du législateur ? C'en serait alors définitivement fini du cantonnement de la loi dans un domaine d'attribution prédéfini, chaque constitutionnalisation d'un nouveau principe entraînant sa compétence pour la mise en oeuvre de ce principe.

- L'effectivité du principe dégagé

La consécration comme objectif à valeur constitutionnelle de la possibilité d'obtenir un logement va entraîner des interdictions de faire pour le législateur. Mais, malgré les caractéristiques de cet objectif, il n'y aura pas d'obligation de faire pesant sur lui, ce qui est regrettable pour son effectivité.

Une fois l'objectif reconnu par le Conseil constitutionnel, le législateur ne peut plus diminuer les éléments de sa mise en oeuvre. Cette technique est connue sous le nom d'effet-cliquet. Cette technique ne constitue pas une nouveauté dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui l'a déjà utilisée à plusieurs reprises pour limiter la compétence du législateur (62). La formulation du Conseil constitutionnel, qui à la fois réserve la possibilité de l'intervention du législateur et pose la limite interdisant de priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle, a varié dans les différentes décisions où il utilise cette technique du cliquet en fonction des difficultés d'espèce. Dans la décision du 19 janvier 1995, en affirmant que « le législateur peut modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées, à la seule condition de ne pas priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle qu'elles avaient pour objet de mettre en oeuvre », le Conseil constitutionnel fait une synthèse épurée de la formulation de cette jurisprudence.

Cette technique est utilisée ici en matière de droits sociaux. Ce n'est pas non plus une nouveauté absolue (63), mais cela confirme que cette jurisprudence du cliquet n'est pas exclue en matière de libertés économiques et sociales (64). L'utilisation de cette technique n'allait pourtant pas de soi ici. En effet, autant il est simple d'utiliser la technique du cliquet pour des garanties juridiques posées par une loi en matière de droits-libertés et sur lesquelles une autre loi ne pourrait revenir, autant il n'allait pas de soi d'utiliser cette technique en matière de droits-créances où la marge d'indétermination laissée au législateur est nécessairement plus grande. Il ne sera dorénavant plus possible ni de revenir sur la

réalisation de logements sociaux par un financement public ni sur son extension à certaines catégories particulières de la population. Pour le Conseil constitutionnel, en diversifiant les bénéficiaires de la contribution destinée à la réalisation de logements sociaux, le législateur, loin de méconnaître les prescriptions constitutionnelles, tend, « au contraire, à en renforcer les conditions de mise en oeuvre ».

Cette utilisation de la technique de l'effet-cliquet est appropriée. En effet, les prestations sociales assurées par un Etat sont toujours perfectibles. Lorsque des droits sociaux sont proclamés, il est possible de considérer qu'ils ne sont pas remplis ou qu'ils ne le sont pas suffisamment. Cela explique l'impression de décalage entre proclamation de principe et réalité. Les droits en matière sociale sont donc par excellence des droits programmatiques, des objectifs vers lesquels tendre (65). Associée à la technique de l'effet-cliquet, la technique de l'objectif permet d'éviter un retour en arrière. Si la stagnation est possible, seule la progression est concevable sur le long terme.

Pour autant, l'effectivité du principe proclamé est loin d'être assurée. La stagnation peut s'éterniser faute de moyens juridiques adéquats pour assurer sa mise en oeuvre. Le Conseil constitutionnel désigne deux débiteurs de cette possibilité d'obtenir un logement décent, le gouvernement et le législateur (66). Or, il n'y a pas dans l'état actuel du droit de moyens d'obliger le gouvernement à assurer la mise en oeuvre de cet objectif. Sa compétence en ce domaine est uniquement une compétence d'application des lois. Or, soit le législateur assure la mise en oeuvre de l'objectif et le gouvernement est seulement tenu d'assurer l'application de la loi, le recours à l'objectif constitutionnel étant inutile (67), soit le législateur n'assure pas la réalisation de l'objectif et le gouvernement n'est pas tenu de se substituer à lui (68).

Le seul à qui la possibilité d'obtenir un logement décent puisse être efficacement opposée est le législateur. Or, l'inexistence en droit français d'un recours en manquement en cas d'atteinte négative de sa part (69), c'est-à-dire en cas de carence (70), rend la mise en oeuvre de cet objectif aléatoire. La non-réalisation d'un objectif constitutionnel par le législateur ne peut être sanctionnée. Ce type de lacune ne peut être comblé par l'interprète de la Constitution, mais par le constituant lui-même.

Docteur en droit, ATER à la faculté de droi t de Paris XII Saint-Maur

Mots clés :
ACTE ADMINISTRATIF (VALIDITE) * Compétence * Loi et règlement
CONSTITUTION * Conseil constitutionnel * Objectif à valeur constitutionnelle * Préambule de la Constitution de 1946
DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX * Droit à la dignité * Droit au logement
LOGEMENT * Réquisition de logement
LOI * Domaine de la loi
DROIT COMMUNAUTAIRE * Sources de droit communautaire * Directive communautaire

(1) Telle que prévue par l'ordonnance du 11 octobre 1945 et quasiment tombée en désuétude depuis.

(2) Les deux événements ne sont pas liés, même si les requérants font une allusion à l'actualité récente qui « donne un relief et un sens tout particulier » à la question.

(3) V. la lettre de saisine, *JO* 21 janvier 1995, p. 1167.

(4) Comment ne pas rapprocher cette démarche qui revient un peu à demander une consultation juridique au Conseil constitutionnel de celle de Philippe Séguin qui, lorsqu'il a saisi le Conseil constitutionnel de deux des trois lois relatives à la bioéthique, l'a fait « afin que puisse être consacrée par les voies les plus appropriées la valeur de référence des règles principales qu'elles édictent » (*JO* 29 juillet 1994, p. 11031). De même, le Premier ministre Edouard Balladur a saisi le Conseil constitutionnel de deux lois anticorruption, sans formuler

aucun grief particulier : décision n° 95-361 DC du 2 février 1995, *JO* 7 février 1995, p. 2098 (loi relative aux marchés publics et aux délégations de service public) ; décision n° 95-362 DC du 2 février 1995, *JO* 7 février 1995, p. 2098 (loi relative à la déclaration de patrimoine des membres du gouvernement et des titulaires de certaines fonctions).

(5) Décision n° 325-93 DC des 12-13 août 1993, *Rec.* p. 224.

(6) Il a ainsi déduit de la liberté individuelle le principe de la liberté du mariage (décision n° 325-93 DC des 12-13 août 1993, préc. ; cf. aussi D. Rousseau, Chronique de la jurisprudence constitutionnelle, *RDP* 1995, p. 55).

(7) Cf. Guillaume Drago, La conciliation entre principes constitutionnels, *D.* 1991, chron. L.

(8) Selon l'expression imagée de Jean-François Flauss, Les droits sociaux dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *Dr. soc.* 1982, p. 654.

(9) Décision n° 86-216 DC du 3 septembre 1986, *Rec.* p. 135 ; décision n° 325-93 DC des 12-13 août 1993, préc.

(10) Décisions n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Rec.* p. 15 ; n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, *Rec.* p. 13 ; n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Rec.* p. 11 ; n° 91-296 DC du 29 juillet 1991, *Rec.* p. 102. Ces décisions mettent en oeuvre le droit de la santé. La décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 (préc.) met en oeuvre le droit à des moyens convenables d'existence. La décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993 (*Rec.* p. 572) est relative aux adultes handicapés ; cf. aussi sur cette question Didier Tabuteau, Le droit à la santé : quelques éléments d'actualité, *Dr. soc.* 1991, p. 332.

(11) Décision n° 94-343 DC du 27 juillet 1994, *JO* 29 juillet 1994, p. 11024.

(12) Est-il besoin de rappeler que le préambule de 1946 commence par ces mots : « Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir... ».

(13) Du 20 au 27 août 1946 a lieu la discussion générale sur le projet de Constitution devant l'Assemblée nationale constituante (*JO* pp. 3184, 3236-3237, 3300-3304, 3328-3333). Aucun des orateurs, lorsqu'ils évoquent le préambule, n'invoque son premier alinéa. Le 28 août est discuté l'alinéa 1er de ce préambule. Seul l'ajout, sur proposition de la commission de la Constitution, de l'allusion aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République fait l'objet de débats (*JO* p. 3363).

(14) Dans le rapport Vedel, c'était sous la forme d'un ajout à l'article 66 de la Constitution ; dans le projet de loi, c'était à la suite du premier alinéa de l'article 1er de la Constitution. Cf. Thierry S. Renoux, Si le grain ne meurt..., *Rev. fr. dr. constit.* 1993, p. 283.

(15) En effet, il ne faudrait pas que le prétexte de la dignité permette de porter atteinte par voie d'autorité à la liberté. La notion de dignité de la personne humaine n'a pas vocation à devenir le paravent d'un quelconque ordre moral.

(16) Il est d'ailleurs paradoxal de constater que cette trilogie est la même que celle consacrée dans la loi fondamentale allemande par les article 1 à 5 où sont successivement consacrées la dignité, l'égalité et la liberté, alors que la notion de dignité de la personne humaine est introduite dans le préambule de la Constitution de 1946 pour célébrer la victoire des peuples libres sur l'Allemagne nazie.

(17) Dans son ouvrage *Le Conseil constitutionnel* (Economica, 1980, p. 217), François Luchaire, examinant les droits constitutionnellement protégés, après avoir énuméré le droit à la liberté, le droit à l'égalité, les droits politiques, le droit de propriété et le droit à la sûreté, cite « le droit à la dignité de l'existence (les droits sociaux) ». Dans les développements qui sont consacrés à cette notion, il examine les conditions de la vie et le développement de la

personnalité, le droit au travail et à la dignité du travail, et la protection contre les difficultés de la vie.

(18) François Luchaire, *La Protection constitutionnelle des droits et libertés*, Economica, 1987, p. 303.

(19) Art. 1er de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

(20) Art. 1er de la 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.

(21) Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

(22) La loi du 22 juin 1982 indique que l'exercice du droit à l'habitat « implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation, grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales ». La loi de 1989 dans une variante indique que l'exercice du droit au logement implique « la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation, grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales ». La loi de 1990, elle, proclame que « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ».

(23) Cf. Antoine Jeammaud, Consécration de droits nouveaux et droit positif. Sens et objet d'une interrogation, *Actes du colloque de 1985*, Centre de recherche critique sur le droit (Cercrid), université de Saint-Etienne.

(24) Le Conseil d'Etat a ainsi qualifié ces types de texte « de droit mou, de droit flou, de droit à l'état gazeux » (Rapport du Conseil d'Etat pour 1991, *EDCE* n° 43, p. 32) ; cf. aussi Jean-Bernard Auby, Prescription juridique et production juridique, *RDP* 1988, p. 673 ; Benoît Jorion, *Le Statut juridique de l'information administrative*, thèse Paris XII, 1994, p. 791 et ss.

(25) CE 6 juillet 1984, *Amicale de la Confédération nationale du logement de Tomblaine et autres*, req. n° 46 831 ; TI Lille 16 octobre 1984, *Vandenbussche c/ Hennard, Dr. ouvr.* janvier 1985, p. 19, note Marc Richevaux ; Cass. 3e civ. 11 octobre 1989, *SCI des îles Chausey*, req. n° 88-14501 ; Cass. 3e civ. 7 juin 1990, *Mme Cataluna*, req. n° 89-10502.

(26) Cf. cependant TI Lille 16 octobre 1984, préc.

(27) Cass. 3e civ. 11 octobre 1989, préc. ; Cass. 3e civ. 7 juin 1990, préc.

(28) Cf. Marie-Claire Rondeau-Rivier, Du droit à l'habitat, *Actes du colloque de Saint-Etienne*, préc. p. 27.

(29) Roger Saint-Alary, Le droit à l'habitat et les nouvelles relations entre propriétaires et locataires (loi n° 82-526 du 22 juin 1982), *D.* 1982, chron. p. XXXVI.

(30) Fernand Bouyssou, Le logement et l'Etat. Rapport français, Travaux de l'association Henri Capitant, *Le Droit au logement*, tome XXXIII, Economica, 1984, p. 101.

(31) Jacqueline Rubellin-Devichi, La famille et le droit au logement, *RTD civ.* avril-juin 1991, p. 245 .

(32) Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Rec.* p. 119 ; cf. aussi Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 1993, p. 97. Cette date butoir exclut du même coup la loi du 1er septembre 1948 qui, en reconnaissant aux locataires un droit au

maintien dans les lieux, n'est pas loin, comme le remarque Roger Saint-Alary (préc.), de signifier que ces locataires étaient titulaires d'un droit au logement qu'ils pouvaient opposer aux bailleurs.

(33) Loi du 30 novembre 1894, *JO* p. 5821. L'article 1er de cette loi indiquait que « les comités d'habitation à bon marché ont pour mission d'encourager la construction de maisons salubres et à bon marché ». Le terme « salubre » peut être considéré comme l'ancêtre de celui de dignité. Le Conseil constitutionnel aurait aussi pu se fonder sur la loi Strauss du 12 avril 1906, en ce qu'elle encourage les collectivités territoriales à venir en aide sous diverses formes (prêts et apports de terrains) aux sociétés de construction.

(34) Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Rec.* p. 61.

(35) Sur cette distinction, V. Luc Ferry et Alain Renaut, Droits-libertés et droits-créances, Raymond Aron critique de Friedrich-A. Hayek, *Droits* 1985, n° 2, p. 75.

(36) Sur ces trois éléments constitutifs du droit au logement, V. Michel Grimaldi, Le logement et la famille. Rapport français, Travaux de l'association Henri Capitant, préc. p. 422.

(37) Robert Charvin et Jean-Jacques Sueur, *Droits de l'homme et libertés de la personne*, Litec, 1994, p. 133.

(38) Arlette Heymann-Doat, *Libertés publiques et droits de l'homme*, LGDJ, 1992, p. 133.

(39) Jacques Robert et Jean Duffar, *Libertés publiques et droits de l'homme*, Montchrestien, 5e éd. 1994, p. 314 et ss.

(40) CE 18 avril 1951, *Elections de Nolay, Leb.* p. 319.

(41) C'est ainsi que dans l'affaire *Van Volsen c/ Belgique* (décision du 9 mai 1990) la Commission européenne a admis implicitement le principe que des situations de grande pauvreté puissent atteindre un niveau d'humiliation ou d'asservissement tel qu'il y ait traitement dégradant, même si, en l'espèce, la suspension ou les menaces de suspension des fournitures d'électricité ne sont pas suffisantes ; cf. commentaire de François Sudre, La première décision « quart monde » de la Commission européenne des droits de l'homme : une bavure dans une jurisprudence dynamique, *RUDH* 1990, p. 349 ; chronique de G. Cohen Jonathan et J.-P. Jacque, *AFDI* 1990, p. 472.

(42) cf. Patrice Rolland, Le contrôle de l'opportunité par la Cour européenne des droits de l'homme, in *Conseil constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme*, éditions STH, 1989, p. 72 ; cf. aussi François Ost, Originalité des méthodes d'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme, in *Raisonner la raison d'Etat. Vers une Europe des droits de l'homme*, PUF, 1989, p. 427.

(43) Décisions n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Rec.* p. 48 ; n° 89-261 du 28 juillet 1989, *Rec.* p. 81, §§ 12 et 13.

(44) Décisions n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, préc. ; n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984, *Rec.* p. 78 ; n° 86-210 DC du 29 juillet 1986, *Rec.* p. 110 ; n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Rec.* p. 141, § 11 ; n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Rec.* p. 18, §§ 25 à 27.

(45) Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, préc. ; décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, préc.

(46) cf. par exemple Pierre Delvolvé, La notion de directive, *AJDA* 1974, p. 459 ; Jean Boulouis, Sur une catégorie nouvelle d'actes juridiques : les « directives », *Recueil d'études en hommage à Charles Einsemann,* éditions Cujas, 1977, p. 191.

(47) cf. Jean-Bernard Auby, Le recours aux objectifs des textes dans leur application en droit public, *RDP* 1991, p. 327.

(48) Le législateur ne doit simplement pas priver de garanties un objectif constitutionnel, tandis que le pouvoir réglementaire est tenu seulement à la mise en oeuvre des dispositions normatives de la loi (cf. Jean-Bernard Auby, préc. p. 330).

(49) Dominique Rousseau, préc. p. 99.

(50) *Jurisprudence du Conseil constitutionnel : tables quinquennales 1989-1993*, Dalloz, 1994, p. 121.

(51) On peut en effet les trouver aussi bien dans le préambule de 1946 comme en matière de logement que dans la déclaration de 1789 avec le pluralisme (décisions n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984, préc. ; n° 86-210 DC du 29 juillet 1986, préc. ; n° 93-333 DC du 21 janvier 1994, *JO* p. 1377) ou la liberté d'autrui (décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, préc.) ou dans la conception même de notre droit, avec le maintien de l'ordre public (conçu comme nécessaire à la sauvegarde des droits de valeur constitutionnelle ; cf. décisions n° 86-211 du 26 août 1986, *Rec.* p. 121 ; n° 93-323 du 5 août 1993, *Rec.* p. 204 ; n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, *JO* 21 janvier 1995, p. 1154) nécessaire à la sauvegarde des droits de valeur constitutionnelle (cf. Christophe Vimbert, L'ordre public dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *RDP* 1994, p. 693).

(52) Décisions n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Rec.* p. 18 ; *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 7e éd. 1993, p. 460 ; n° 83-162 DC du 20 juillet 1983, *Rec.* p. 49 ; n° 86-207 DC des 25-26 juin 1986, *Rec.* p. 61 ; n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, préc.

(53) Décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981, *Rec.* p. 15 ; *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, préc. p. 433.

(54) Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, *Rec.* p. 43 ; *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, préc. p. 613.

(55) Ce peut être un autre article du corps même de la Constitution tel que l'article 72 (décisions n° 62-20 L du 4 décembre 1962, *Rec.* p. 34 ; n° 65-34 L du 2 juillet 1965, *Rec.* p. 75 ; n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Rec.* p. 66 ; n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, préc.), la Déclaration de 1789 (décision n° 73-80 L du 28 novembre 1973, *Rec.* p. 45), un principe fondamental reconnu par une loi de la République (décisions n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Rec.* p. 29 ; *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, préc. p. 242 ; n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, *Rec.* p. 30 ; *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, préc. p. 571) ou le préambule de 1946 (décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, *Rec.* p. 33 ; *Les Grandes Décisions*, préc. p. 380).

(56) La compétence du législateur n'est pas augmentée mais déplacée, au profit de la consécration d'un principe constitutionnel intangible, tandis que le vrai perdant est le pouvoir réglementaire. C'est lui qui, en effet, doit désormais partager la mise en oeuvre avec le législateur. L'allusion du Conseil constitutionnel aux compétences respectives du Parlement et du gouvernement laisse d'ailleurs perplexe tant l'on chercherait en vain où elles sont définies. La formule selon laquelle « il incombe tant au législateur qu'au gouvernement, conformément à leur compétence respective, de déterminer les modalités de mise en oeuvre » avait déjà été utilisée dans plusieurs décisions également relatives au onzième alinéa du préambule de 1946 (décisions n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, *Rec.* p. 13 ; n° 93-325 DC du 13 août 1993, préc. ; n° 93-330 DC du 29 décembre 1993, préc.).

(57) On peut cependant citer deux décisions annonciatrices. Même si c'est de façon moins éclatante, dans deux décisions de 1993, le Conseil constitutionnel a déjà utilisé le onzième alinéa du préambule de 1946 et en a déduit la compétence du législateur, sans faire appel à l'article 34 (décisions n° 93-325 DC du 13 août 1993, préc. ; n° 93-330 du 29 décembre 1993, préc.).

(58) Ainsi, lorsque le Conseil constitutionnel utilise l'alinéa du préambule de 1946 relatif à la détermination collective des conditions de travail, alinéa qui ne renvoie pas à la compétence du législateur, il prend soin de relever que les dispositions examinées rentrent dans le domaine défini par l'article 34 pour en conclure à la compétence du législateur (décision n° 77-79 DC du 5 juillet 1977, *Rec.* p. 35).

(59) cf. Roger Fabre (qui rappelle que droit au logement et droit de propriété sont en concurrence) *in* Le logement et le propriétaire. Rapport français, Travaux de l'association Henri Capitant, préc. p. 572.

(60) cf. Dominique Turpin, *Contentieux constitutionnel*, PUF, 1994, p. 379 ; Bruno Genevois, préc. p. 100.

(61) Il n'y a pas de raison de penser que cette compétence soit uniquement valable en matière d'objectifs à valeur constitutionnelle.

(62) Législateur organique (décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, *Rec.* p. 27) ou ordinaire (décisions n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, préc. ; n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, *Rec.* p. 36 ; n° 86-210 DC du 29 juillet 1986, préc. ; n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, préc. ; n° 89-259 DC du 26 juillet 1989, *Rec.* p. 66 ; n° 89-265 DC du 9 janvier 1990, *Rec.* p. 12 ; n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Rec.* p. 24 ; n° 91-296 DC du 29 juillet 1991, préc.).

(63) Cette technique a déjà été utilisée en matière de protection de la santé (décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, préc.) et de pluralisme syndical (décision n° 91-296 DC du 29 juillet 1991, préc.).

(64) cf. Dominique Turpin, préc. pp. 165 et 474.

(65) Ce constat a été fait par Bruno Genevois qui remarque que « le préambule de la Constitution de 1946 contient nombre de dispositions qui fixent des objectifs que la Nation ou l'Etat ont pour devoir d'atteindre, mais qui sont loin d'être entrés dans les faits » (Bruno Genevois, *La Jurisprudence du Conseil constitutionnel. Principes directeurs*, STH, 1988, p. 272) ou par Marc Debene qui rappelle que « les principes sociaux reconnus en 1946 comme particulièrement nécessaires à notre temps sont toujours affirmés, sinon comme fondements de notre société du moins comme buts à atteindre » (Marc Debene, Le Conseil constitutionnel et les principes particulièrement nécessaires à notre temps, *AJDA* 1978, p. 531).

(66) Cela évite de pouvoir s'en prévaloir contre des personnes privées auxquelles il pourrait sans cela être reproché de ne pas le mettre en oeuvre, ce qui ne manquerait pas de bouleverser les rapports entre bailleurs et locataires et de légitimer les occupations sauvages. C'est cependant cette voie que viennent d'emprunter deux juridictions civiles (TGI Paris 2 mars 1995, *le Monde* 4 mars 1995, p. 12 ; Tribunal des référés Saintes, *le Monde* 29 mars 1995, p. 10) qui, en se fondant sur cette décision du Conseil constitutionnel, viennent d'augmenter la durée de la période donnée à l'occupant pour quitter les lieux.

(67) C'est pour la même raison que la responsabilité de l'administration ne devrait pas pouvoir être engagée pour non-transposition de l'objectif.

(68) On peut penser à faire application de la jurisprudence *Dehaene* en ce qu'elle rend le gouvernement compétent en cas de carence du législateur. Mais outre la condamnation par le Conseil constitutionnel de cette jurisprudence (décisions n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, *Rec.* p. 33 ; n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, *Rec.* p. 42 ; n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, *Rec.* p. 61), l'arrêt *Dehaene* accorde une possibilité d'intervention au gouvernement et n'en fait nullement une obligation. Quant à un éventuel engagement de la responsabilité de l'administration pour non-réalisation, cela semble difficile à concevoir. Une extension de la jurisprudence *La Fleurette* (CEAss. 14 janvier 1938, *Leb.* p. 15) aux cas de carence du législateur, malgré toutes les difficultés d'application qui ne manqueraient pas de se poser, est

plus imaginable.

(69) Jean-François Flauss, préc. p. 655.

(70) Xavier Prétot, Les bases constitutionnelles du droit social, *Dr. soc.* 1991, p. 190.

AJDA © Editions Dalloz 2010