



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE EISENAUER ET AUTRES c. FRANCE

*(Requêtes n^{os} 47090/22 et 9 autres –
voir liste en annexe)*

ARRÊT

Art 6 § 1 (civil) • Délai raisonnable • Non-exécution prolongée des décisions de justice ordonnant à l'administration d'assurer le (re)logement des requérants, demandeurs de logement social, en application de la loi instituant le droit au logement opposable (« DALO ») • Autorités internes ayant mis en place un dispositif assurant, en l'absence d'une offre de logements suffisante pour exécuter dans un délai raisonnable les injonctions prononcées par les juridictions administratives, un commencement d'exécution de ces dernières • Combinaison du mécanisme d'astreinte tendant au financement d'actions en matière de logement opposable, à l'échelle collective, et d'un mécanisme compensatoire ayant pour objet d'indemniser le préjudice résultant de l'incomplète exécution des décisions de justice obtenues, à l'échelle individuelle • Ampleur des défis auxquels l'État français doit faire face en dépit de son action pour garantir les droits des non ou mal-logés • Recherche constante par les autorités internes d'un équilibre ménagé entre les intérêts publics et les intérêts privés en conflit • Large marge d'appréciation des autorités nationales dans le cadre de la politique sociale et économique • Défaut d'exécution pleine et entière des décisions litigieuses n'ayant pas emporté violation de l'art 6 § 1 malgré le caractère déraisonnable des délais d'exécution

Préparé par le Greffe. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

12 mai 2026

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Eisenauer et autres c. France,

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Kateřina Šimáčková, *présidente*,
María Elósegui,
Mattias Guyomar,
Georgios A. Serghides,
Andreas Zünd,
Mykola Gnatovskyy,
Sébastien Biancheri, *juges*,

et de Victor Soloveytschik, *greffier de section*,

Vu :

les requêtes (n^{os} 47090/22 et 9 autres) dirigées contre la République française et dont plusieurs personnes physiques ont saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») aux dates indiquées dans le tableau joint en annexe,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement français (« le Gouvernement ») les griefs tirés des articles 6 § 1 et 8 de la Convention, concernant l'inexécution des décisions ordonnant à l'administration d'assurer le relogement des requérants, et de déclarer irrecevable une partie de la requête n^o 30148/23 pour le surplus,

la décision d'accorder l'anonymat au requérant dans la requête n^o 33049/23 (article 47 § 4 du règlement de la Cour),

les déclarations unilatérales présentées par le gouvernement défendeur et les commentaires des requérants,

la décision de ne pas accepter les déclarations unilatérales,

les observations communiquées par le gouvernement défendeur et celles communiquées en réplique par les requérants,

les commentaires reçus de la Défenseure des droits que le président de la section avait autorisée à se porter tierce intervenante,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 septembre 2025, le 21 novembre 2025 et le 31 mars 2026,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

INTRODUCTION

1. L'affaire concerne la non-exécution prolongée des décisions de justice ordonnant à l'administration d'assurer le (re)logement des requérants en application de la loi du 5 mars 2007 sur le droit à un logement décent et indépendant (ou droit au logement opposable, dit « DALO »). Les requérants invoquent les articles 6 § 1 et 8 de la Convention.

EN FAIT

2. La liste des requérants, représentés par M^e S. Partouche, avocat, ainsi que d'autres informations les concernant figurent en annexe.

3. Le Gouvernement a été représenté par M. D. Colas, directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

I. LES FAITS RELATIFS AUX PRÉSENTES REQUÊTES

4. Les faits de la présente cause peuvent se résumer comme suit.

5. À différentes dates, les requérants, demandeurs de logement social résidant dans la région d'Île-de-France, se virent reconnaître comme des personnes prioritaires pour être logées ou relogées d'urgence dans un logement tenant compte de leurs besoins et de leurs capacités par des décisions rendues par plusieurs commissions de médiation départementales (ci-après « COMED »), en application de la loi DALO.

6. Aucune offre de logement ne leur ayant été faite dans un délai de six mois à compter des décisions des COMED, ils saisirent le juge administratif, sur le fondement de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation (ci-après « CCH », paragraphe 22 ci-dessous), de recours tendant à ce qu'il ordonne leur (re)logement par l'État (voir, également, *Tchokontio Happi c. France*, n° 65829/12, § 13, 9 avril 2015).

7. Par des jugements ou ordonnances rendus entre 2017 et 2022, les juges administratifs saisis ordonnèrent aux préfets respectivement de Paris, du Val-d'Oise et des Hauts-de-Seine d'assurer le (re)logement des requérants et assortirent leurs injonctions d'astreintes, d'un montant variant entre 200 et 450 euros (EUR) par mois de retard, dont le produit est versé au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (ci-après « FNAVDL », paragraphes 15, 16 et 21 ci-dessous). Ces décisions précisait que les sommes devaient être versées deux fois par an jusqu'au jugement de liquidation définitive, conformément à l'article L. 441-2-3-1 du CCH (paragraphe 23 ci-dessous).

8. En l'absence de recours, ces jugements ou ordonnances sont devenues définitifs. Les injonctions faites au représentant de l'État n'ont pas été exécutées.

9. Les requérants n'ont pas saisi le juge administratif, sur le fondement des articles L. 441-2-3-1 du CCH et R. 778-8 du code de justice administrative (ci-après « CJA », paragraphe 24 ci-dessous), de recours en liquidation des astreintes (paragraphe 7 ci-dessus). Certains d'eux ont engagé devant les tribunaux administratifs des recours indemnitaires en réparation de leur préjudice résultant des « troubles dans les conditions d'existence » causés par l'absence de relogement et se sont vu allouer des indemnisations (paragraphe 32 et suivants ci-dessous, et Annexe).

II. LA SITUATION GÉNÉRALE RELATIVE AU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

A. Le rapport de la Cour des comptes

10. Dans la synthèse de son rapport public thématique intitulé « Le droit au logement opposable : une priorité à restaurer », publié en janvier 2022, la Cour des comptes a souligné notamment ce qui suit :

« Une effectivité partielle, avec une dégradation continue en Île-de-France

Unique en Europe et dans le monde, le Dalo, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, a enregistré un nombre croissant de sollicitations. Jusqu'à fin 2020, près de 1,3 million de demandes de reconnaissance d'éligibilité au Dalo ont été déposées auprès des commissions départementales de médiation (Comed) chargées de les instruire. Plus de 60 % des demandes sur la période ont été enregistrées en Île-de-France. Elles représentent aujourd'hui 2,7 % du nombre total de demandes de logement social (4,5 % en 2015). Cette évolution traduit l'amplification de la tension sur la demande de logements sociaux. Même si le nombre de demandeurs du Dalo augmente, leur part relative par rapport à la demande globale de logement social diminue.

(...)

Être reconnu éligible au Dalo ne représente pour un ménage qu'une première étape. L'effectivité de ce droit acquis réside dans la capacité de l'État, seul débiteur, à proposer rapidement une offre de logement ou de relogement adaptée aux besoins de ces ménages. Le bilan actualisé depuis la dernière enquête de la Cour n'est toujours pas à la hauteur de l'engagement.

Entre 2008 et 2020, 333 724 ménages ont été reconnus éligibles à un relogement urgent et prioritaire au titre du Dalo, dont 62,8% ont bénéficié d'une offre adaptée de relogement proposée par l'État. Toutefois, 78 016 d'entre eux, soit 23,4 % du total, n'avaient pas encore été relogés fin février 2021.

La situation s'est dégradée depuis 2015 : on comptait alors 60 000 ménages en attente d'une offre. Elle est particulièrement difficile en Île-de-France, où près d'un tiers des 65 000 ménages reconnus éligibles au Dalo, depuis 2008, est toujours en attente d'une offre de relogement par l'État.

(...)

Une mise en cause croissante de la responsabilité de l'État

Deux voies de recours ont été prévues par le législateur en cas de carence de l'État : le recours en injonction pour carence avec, le cas échéant, le prononcé d'une astreinte, et le recours indemnitaire. Elles sont mobilisées de façon croissante par les ménages reconnus éligibles au Dalo et en attente d'une offre adaptée. Entre 2015 et 2020, l'État a dû payer près de 130 M € au titre des astreintes. L'augmentation du nombre des ménages toujours en attente d'une offre devrait avoir un impact à la hausse sur ces montants. L'activité contentieuse représente une charge lourde pour les juridictions administratives, particulièrement en zone tendue où l'intervention du juge ne permet pas d'agir sur le principal levier : l'offre de logements.

Un enlèvement à bas bruit résultant d'une conjonction de facteurs

Les difficultés grandissantes pour accéder au logement social, souvent invoquées par les acteurs locaux, ne sauraient constituer le seul frein à la mise en œuvre du Dalo.

D'autres facteurs interviennent. Ils ont d'abord pour origine l'augmentation du nombre des objectifs assignés aux acteurs locaux en matière d'attributions de logements sociaux. Depuis l'instauration du Dalo, plusieurs textes législatifs ont créé de nouvelles catégories de publics prioritaires. Ces injonctions multiples ont pour conséquence de faire perdre au Dalo son caractère de priorité supérieure, au point de le reléguer au rang de priorité parmi d'autres. L'effort toujours insuffisant des collectivités territoriales et des bailleurs pour participer à l'effort de relogement aux côtés de l'État en constitue une illustration. Ce risque de banalisation du Dalo pourrait être accentué par la généralisation de la cotation des demandes de logement social¹. Ce système d'attribution de points en fonction d'un certain nombre de critères, élaboré au sein des conférences intercommunales du logement, a vocation à être généralisé d'ici fin 2023, et vise à aider les commissions d'attributions à prioriser les demandes. Alors qu'elle ne devrait normalement constituer qu'une aide à la décision, elle risque, compte-tenu du volume de demandes, d'orienter significativement l'ordre de la file des demandeurs. Or, aucune des règles aujourd'hui appliquées ne permet de s'assurer que la priorité supérieure du Dalo sera respectée.

Une deuxième série de difficultés a trait à la concentration excessive sur l'État de l'effort de relogement des ménages reconnus éligibles au Dalo. L'État est seul débiteur du droit, alors qu'il n'est pas gestionnaire des parcs de logements. La loi a cependant imposé à Action Logement, depuis 2009, et aux collectivités territoriales et autres bailleurs, depuis 2017, une obligation de contribuer à cet effort à minima à 25 % de leurs attributions annuelles. La mesure de la contribution de chacun des acteurs est rendue difficile par l'incohérence des systèmes d'information et par l'insuffisance des données qui y sont renseignées. À partir des ordres de grandeur disponibles, la Cour a pu constater que les obligations légales n'étaient pas respectées, notamment dans les zones tendues, telles que l'Île-de-France.

Dans le même temps, l'État, seul à voir sa responsabilité engagée en cas de carence à reloger les ménages reconnus éligibles, ne mobilise pas les outils de sanction prévus par le législateur dans un contexte de dialogue déjà difficile avec les acteurs du logement social.

Une troisième série de difficultés concerne les contestations directes ou indirectes de la légitimité même du Dalo. Celles-ci se nourrissent de l'imprécision ou de l'inadaptation de certains critères d'éligibilité :

- le traitement indifférencié des ménages demandeurs, selon qu'ils sont déjà dans le parc social ou non, accrédite l'idée que le Dalo se substitue aux obligations normales des bailleurs sociaux et au droit commun en matière de mutation au sein du parc social ;
- l'absence de prise en compte prioritaire des personnes handicapées, sauf en cas d'indécence de leur logement ou de sa suroccupation.

Des éléments de contexte, reconnus par la loi, comme la nécessaire mixité sociale ou l'insuffisance des ressources, peuvent aussi être utilisés par certains bailleurs pour refuser les candidatures de ménages reconnus éligibles au Dalo, sans qu'ils formulent de proposition alternative de logement.

¹ La cotation est un score, obtenu par addition de points, basé sur la situation sociale du demandeur et de son logement, utilisé pour déterminer la priorité pour un logement social, y compris dans le cadre du DALO. Selon le gouvernement français (paragraphes 36-38 de l'arrêt), la cotation est une opération qui permet, par l'application de plusieurs critères, de sélectionner les demandeurs dont la situation correspond à un logement disponible, puis d'établir un ordre de priorité entre eux.

(...)

Enfin, l'insuffisance de l'accompagnement des ménages est source de difficultés aussi bien en amont des demandes de reconnaissance (non-recours, incomplétude des dossiers) qu'en aval après avoir obtenu la reconnaissance de leur droit (refus d'une offre pourtant adaptée).

Au terme de ce nouveau bilan de la mise en œuvre du droit au logement opposable, la Cour constate l'accentuation des difficultés qu'elle avait déjà révélées en 2015, particulièrement en Île-de-France. Le risque existe que le Dalo devienne de plus en plus un droit source de désillusions grandissantes. Pour de trop nombreux ménages, il n'est pas encore un droit effectif.

Si une partie des difficultés résultent de facteurs exogènes – notamment l'insuffisance d'une offre locative accessible, dans le parc privé comme dans le parc social –, une évolution du cadre juridique et des modalités de mise en œuvre opérationnelle du Dalo est nécessaire. »

11. Dans la sous-partie de ce rapport intitulée « Le poids des condamnations pour carence d'offre adaptée de logement », la Cour des comptes a indiqué ce qui suit :

« Le montant des astreintes liquidées varie suivant les années. Selon les données du ministère du logement, elles s'élèvent à un total de 129,2 M € entre 2015 et 2020.

Elles ne sont pas systématiquement prononcées concomitamment à l'injonction adressée à l'État, ce qui peut obliger les requérants à saisir une nouvelle fois le juge administratif pour obtenir leur prononcé lorsque la carence perdure. Souvent peu familiers des procédures juridictionnelles et n'ayant pas d'intérêt personnel (le produit des astreintes bénéficie, depuis 2008, au FNAVDL), les requérants peuvent renoncer à le faire. »

B. Le rapport du Haut Comité pour le droit au logement

12. Dans la synthèse de son rapport intitulé « 15 ans après la loi DALO – un nécessaire rappel à la loi », publié en mai 2022, le Haut Comité pour le droit au logement a relevé notamment les éléments suivants :

« L'accès au logement – depuis 2008, 207 399 PU [personnes reconnus prioritaires] Dalo se sont vus attribuer un logement. Pour la seule année 2020, 18 208 ménages PU Dalo y ont accédé². (...). En parallèle, le taux d'accès au logement par rapport aux nombres de décisions favorables a poursuivi sa baisse, si bien qu'en 2020, 77 684 ménages PU Dalo attendent toujours une proposition de logement, et cela depuis 1 à 13 ans.

L'immense majorité de ces ménages se concentrent dans les 18 départements connaissant une tension croissante sur leur marché du logement et un nombre toujours plus important de personnes sans domicile ou en situation de mal-logement : les 8 départements d'Île-de-France, les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes, le Var, le Rhône, la Gironde, l'Hérault, la Haute-Garonne, le Pays-de-la-Loire, la Haute-Savoie

² Selon un rapport du même Haut Comité, intitulé « Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par l'État aux ménages mal-logés – Septembre 2023 », la part des attributions aux ménages reconnus au titre du DALO représente environ 22 000 attributions par an.

et la Réunion. Le manque de logements sociaux à bas loyers est le principal écueil rencontré dans la mise en œuvre du Dalo. Mais ce n'est pas le seul. Tout d'abord, bien que la loi Égalité et Citoyenneté (2016) ait élargi les obligations d'attribution de logements sociaux, pesant sur l'État et sur Action Logement, aux collectivités territoriales et aux bailleurs sociaux sur leurs contingents non réservés, les logements prévus ne sont pas pleinement mobilisés. Si le contingent préfectoral est globalement bien utilisé, la mobilisation des autres contingents est insuffisante. Il est primordial de s'assurer que les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et surtout Action Logement respectent le seuil plancher de 25 % d'attribution de logements sociaux aux publics prioritaires, au premier rang desquels les ménages PU Dalo. Dans ce rapport, le Haut Comité insistera particulièrement sur la nécessaire application, par Action Logement des seuils imposés, et ce depuis 2009 avec la loi Molle ! Ce focus semble d'autant plus important qu'Action Logement dispose d'un potentiel de logements qui permettraient de loger les ménages reconnus au titre du Dalo. La mobilisation de ces logements est un réel enjeu dans les territoires tendus tel que les Bouches-du-Rhône. (...) Plus généralement, le manque relatif de données fiables sur le logement des ménages PU Dalo et sur la mobilisation réelle des différents contingents fragilise aussi le suivi et l'effectivité du Dalo.

13. Dans la sous-partie du rapport intitulée « La question des astreintes », située dans la partie « Recours en injonction », le Haut Comité a relevé ce qui suit :

« La possibilité d'assortir l'injonction d'une telle astreinte relève donc exclusivement du pouvoir souverain d'appréciation du juge, celle-ci n'ayant aucun caractère automatique.

Depuis l'adoption de la loi Dalo, cette faculté est toutefois appliquée de manière quasi-systématique par la majorité des juridictions administratives dès lors que le prononcé d'une astreinte semble, seul, pouvoir permettre de donner à la loi toute sa portée. Les tribunaux ne renoncent à le faire que dans l'hypothèse où le représentant de l'État peut démontrer qu'il avait fait preuve de diligences pour assurer le logement du ménage reconnu au titre du Dalo, notamment lorsqu'une offre de logement était en cours d'examen.

Les acteurs ont toutefois relevé que le prononcé d'une astreinte n'était pas uniformément appliqué sur l'ensemble du territoire. Ainsi, si les juridictions administratives situées dans les régions où la tension locative est la plus forte et où le nombre de demandeurs en attente de logement est le plus élevé (Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur principalement mais également Lyon, Lille, Grenoble) appliquent ce principe de manière stricte, tel n'est pas le cas des juridictions situées dans des départements moins exposés à la pénurie de logements. Le juge ne fixe alors des astreintes que de manière exceptionnelle (Rouen, Bastia, Toulouse, Rennes, Marseille ...) notamment lorsque le demandeur justifie d'une urgence particulière ou d'une situation d'extrême précarité nécessitant que le préfet formule une proposition dans des délais les plus brefs.

Le montant des astreintes varie en fonction de la composition du ménage et de sa situation en matière de logement ou d'hébergement. En 2018-2019, le montant des astreintes s'élève en moyenne à 200 euros par mois de retard pour une personne seule dépourvue de logement ou hébergée à l'hôtel. Des astreintes de près de 500 euros par mois de retard peuvent être prononcées pour des familles hébergées à l'hôtel, par exemple pour une mère avec 1 enfant mineur et 2 majeurs. Sur les autres critères, des astreintes de 300 € par mois de retard ont été relevées pour un couple avec un enfant mineur.

Si le montant des astreintes reste faible au regard de l'absence d'effectivité du droit au logement, des décisions récentes sont à signaler avec la fixation de montants d'astreinte nettement plus élevés compte tenu notamment de la suroccupation ou de l'insalubrité du logement. Ainsi, en 2020, dans le cadre d'un recours injonction, le juge administratif a fixé une astreinte de 1 000 euros par mois de retard en cas d'inexécution de l'injonction (TA Saint-Denis, 20 octobre 2020, n° 2000691). Plus récemment, dans le cadre d'un contentieux indemnitaire, le juge a prononcé d'office une astreinte de 50 euros par jour, soit 1 500 euros par mois, « au regard du caractère préoccupant de la suroccupation et de l'insalubrité du logement, en particulier pour la santé et la scolarisation des enfants » afin de rendre effective l'obligation de résultat qui pèse sur le préfet (TA Paris, 25 mai 2021, n° 1916484/3-2).

Il est probable que les enjeux du mal logement et de la lutte contre l'habitat indigne qui se sont accentués avec la crise sanitaire aient modifié l'approche du juge.

Le Haut Comité salue ces évolutions visant à rendre effectif le Droit au logement. »

14. Dans la sous-partie du rapport consacrée aux recours indemnitaires, le Haut Comité a notamment souligné les éléments suivants :

« En 2020, les tribunaux administratifs ont enregistré 1 468 recours indemnitaires. Ils en ont traité, à titre comparatif, 891. Au 31 décembre 2020, le stock de recours indemnitaire est de 2 358. En 2020, sur les 891 recours indemnitaires instruits, 765 furent suivis d'une décision favorable de la part des tribunaux administratifs. Le taux de décisions favorables est donc de 85,9 % ! Ce taux n'est que la conséquence de la carence de l'État et rappelle, une fois encore, que l'obligation de résultat posée par la loi Dalo est loin d'être respectée. Ne respectant pas cette obligation inscrite dans la loi, l'État se voit condamné et contraint d'indemniser les ménages – enfin ceux qui ont l'opportunité et la volonté de déposer un recours indemnitaire, recours qui n'est malheureusement pas à la portée de tous les ménages reconnus au titre du Dalo – pour le préjudice matériel, moral et financier découlant de sa propre carence. Dans sa décision du 28 mars 2019, le Conseil d'État a fixé les bases de l'indemnisation forfaitaire à 250 € par personne et par an. Celle-ci peut être modulée notamment à la hausse en fonction des circonstances propres à chaque dossier (logement indigne, âge des enfants, état de santé ou handicap d'un membre du foyer). Ces montants sont très faibles par rapport au préjudice subi par les personnes. Si les tribunaux administratifs appliquent globalement cette décision, le Haut Comité a pu relever que certains juges du fond accordent aujourd'hui des montants très élevés.

Dans une décision du Tribunal administratif de Montreuil en 2019 le juge a condamné l'État à verser à un ménage reconnu Dalo début fin mars 2016 sur le critère dépourvu de logement, la somme de 14 000 € au titre de dommages et intérêts soit 666 € par an et par personne. Le juge avait relevé que le ménage avait été relogé hors du dispositif du Droit au logement opposable à compter du 24 mai 2019, mais dans un appartement d'une surface de 65m² habitable, inadapté au regard de la composition de la famille de 7 personnes au total (TA Montreuil, 17 septembre 2019, n° 1809579).

Plus récemment, le juge a fixé en 2021 un montant d'indemnisation à hauteur de 9 000 € pour un ménage reconnu Dalo en 2018 en raison de la suroccupation (25 m² pour un couple avec trois enfants) et de l'insalubrité du logement (TA Paris, 25 mai 2021, n° 1916484/3-2, précité).

Toutefois, le nombre de recours indemnitaires semble bien dérisoire comparé aux 77 684 ménages attendant toujours d'accéder au logement – attente pouvant durer depuis 13 ans ! Une fois encore, le non-recours est extrêmement important. Ceci n'est pas étonnant : ce recours reste extrêmement difficile à mettre en œuvre. Aujourd'hui,

la complexité de ce recours entraîne une inégale saisine du juge en fonction du département dans lequel se trouve le requérant (ainsi, si à Paris 771 recours indemnitaires ont été enregistrés, il n'y en a que 321 à Montreuil, 161 à Cergy et aucun à la Réunion). Par ailleurs, plus qu'une indemnisation, ce que recherchent les ménages, c'est un toit ! »

C. Les données de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

15. Selon le « Bilan 2023 du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) », mis en ligne en juillet 2024 par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, le FNAVDL est un fonds qui permet de financer des actions d'accompagnement qui visent à favoriser l'accès et/ou le maintien dans le logement de ménages en grandes difficultés grâce à un accompagnement social adapté (voir aussi paragraphe 21 ci-dessous). Il vise les publics reconnus prioritaires au titre du DALO ou des plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, et plus largement les personnes ciblées par la politique publique du « Logement d'abord » (telles que personnes à la rue ou hébergées, menacées d'expulsion, victimes de violences conjugales, jeunes sortants d'institutions). Ces actions d'accompagnement peuvent être mises en œuvre par des organismes associatifs, des bailleurs sociaux, des organismes agréés au titre des activités d'ingénierie sociale, financière et technique.

16. Le FNAVDL dispose de plusieurs ressources dont celles provenant du produit des astreintes prononcées à l'encontre de l'État dans le cadre du DALO. En 2023, l'État a dû verser au FNAVDL près de 40,1 millions d'euros au titre des astreintes.

17. La délégation interministérielle indique également que « l'action d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) pour les ménages DALO reste une priorité (plus de 10 000 ménages accompagnés en 2023) et est très mobilisée dans deux régions en particulier que sont l'Île-de-France (7 417 ménages DALO, soit 84 % des ménages accompagnés, notamment pour les DALO historiques) et la Réunion (150 ménages DALO, soit 69 % des ménages accompagnés) ».

D. La situation récente

18. Dans une réponse à une question écrite relative à la dégradation de l'effectivité du droit au logement dans le département du Val-de-Marne (Île-de-France) posée par un sénateur à la ministre auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée du logement, cette dernière répondit ce qui suit :

« Le Gouvernement partage cette préoccupation quant au lien entre la reconnaissance des personnes DALO et aux délais d'attente pour l'obtention d'un logement social. Les

services de l'État sont fortement mobilisés et soucieux d'agir en faveur du logement des personnes déclarées DALO et des publics prioritaires. Si l'on peut constater une insuffisance de l'offre de logements sociaux au regard de la demande, il est important de rappeler les efforts non négligeables en matière de production de logements sociaux et de développement de l'offre vers le financement des logements les plus sociaux (PLAI) à destination des ménages les plus modestes. Ainsi, selon les données issues du SNE (le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social), au cours de l'année 2025, pour 24 950 attributions à des ménages bénéficiaires du DALO en France, 13 770 l'ont été en Île-de-France (soit 55 % du total). (...). Le Gouvernement a pour ambition d'atteindre la production de 125 000 logements sociaux afin de poursuivre cette dynamique. À cette fin, le premier ministre a annoncé un plan « Relance logement » avec un effort budgétaire de 500 millions d'euros en 2026 en soutien du logement social. (...) Si l'État a une obligation de loger les DALO, la même responsabilité incombe à l'ensemble des réservataires de logements. Le traitement en matière d'attribution ne relève pas que de l'État mais de l'ensemble de la chaîne d'attribution (réservataires, EPCI [établissements publics de coopération intercommunale], bailleurs, guichets enregistreurs). Enfin, dans un souci d'améliorer la prise en charge des recours DALO (...) notamment afin de réduire la durée de leur traitement, un nouveau système d'information concernant le DALO appelé « MonDALO » est en cours de développement. Il facilitera le dépôt des recours DALO et leur traitement en dématérialisant l'ensemble de la procédure. Les échanges d'informations seront simplifiés grâce à un interfaçage à terme avec plusieurs systèmes d'information. » (réponse publiée au Journal Officiel du Sénat du 26 février 2026 – page 1074)

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

19. Le cadre juridique relatif au dispositif DALO est résumé dans l'arrêt *Tchokontio Happi* (précité, §§ 11-20). En outre, les dispositions pertinentes applicables en l'espèce sont les suivantes.

I. LE CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION

20. Aux termes de l'article L. 300-1, issu de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale :

« Le droit à un logement décent et indépendant (...) est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par [l'article] L. 441-2-3-1. »

21. Aux termes de l'alinéa 1 de l'article L. 300-2, dans sa version applicable aux dates du prononcé des jugements et ordonnances enjoignant le (re)logement des requérants :

« Un Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement est institué pour le financement, d'une part, d'actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence (...), et, d'autre part, d'actions de gestion locative adaptée de logements destinés à ces personnes, favorisant leur accès à un logement et leur maintien dans le logement. Il finance également les dépenses de gestion qui se rapportent à ces actions. »

22. L'article L. 441-2-3-1, issu de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, prévoyait ce qui suit :

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

(...)

Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'État et peut assortir son injonction d'une astreinte. (...)

Le produit de l'astreinte est versé au fonds [institué en application de l'article L. 300-2 du CCH]. »

23. Plusieurs modifications législatives de cet article sont intervenues entre 2009 et 2021. En particulier, la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire ont précisé le régime des astreintes. Les deux premières lois ont modifié cet article pour énoncer d'une part, que le jugement prononçant les astreintes (après le 1^{er} janvier 2016) doit mentionner que les sommes doivent être versées jusqu'au jugement de liquidation définitive, les liquidations provisoires de l'astreinte par le juge étant supprimées, et d'autre part, que le versement des astreintes au FNAVDL est effectué deux fois par an (voir aussi paragraphes 27-28 ci-dessous). La loi de 2021 a précisé que le juge administratif peut ordonner le logement ou relogement, le cas échéant assorti d'une astreinte, par voie d'ordonnance. Ainsi, aux termes de l'article L. 441-2-3-1, dans sa version applicable depuis le 24 décembre 2021 :

« I. - Le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence et qui n'a pas reçu, dans un délai fixé

ARRÊT EISENAUER ET AUTRES c. FRANCE

par décret, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou son relogement.

(...)

Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'État et peut assortir son injonction d'une astreinte. Pour les seuls jugements prononcés après le 1^{er} janvier 2016, le jugement prononçant l'astreinte mentionne que les sommes doivent être versées jusqu'au jugement de liquidation définitive.

Lorsqu'il est manifeste, au vu de la situation du demandeur, que son logement ou relogement doit être ordonné, le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné peut y procéder par ordonnance, après avoir mis le représentant de l'État en mesure de présenter ses observations en défense et clôturé l'instruction.

Le produit de l'astreinte est versé au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, institué en application de l'article L. 300-2.

Pour les seules astreintes prononcées après le 1^{er} janvier 2016, tant que l'astreinte n'est pas liquidée définitivement par le juge, le versement de l'astreinte au fonds est effectué deux fois par an, le premier versement devant intervenir à la fin du sixième mois qui suit le mois à compter duquel l'astreinte est due en application du jugement qui l'a prononcée. Toute astreinte versée en application du jugement la prononçant reste acquise au fonds. Lorsque l'astreinte a été liquidée définitivement, le versement du solde restant dû, le cas échéant, est effectué dans le mois qui suit la notification de la décision de liquidation définitive.

(...) ».

II. LE CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

24. La disposition pertinente, spécifique au contentieux du droit au logement, est la suivante :

Article R. 778-8

« Lorsque le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cet effet constate, d'office ou sur la saisine du requérant, que l'injonction prononcée n'a pas été exécutée, il procède à la liquidation de l'astreinte en faveur du fonds prévu à l'article 300-2 du code de la construction et de l'habitation.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cet effet peut statuer par ordonnance (...), après avoir invité les parties à présenter leurs observations sur l'exécution de l'injonction prononcée.

Il liquide l'astreinte en tenant compte de la période pendant laquelle, postérieurement à l'expiration du délai imparti par le jugement, l'injonction est demeurée inexécutée par le fait de l'administration. Il peut, eu égard aux circonstances de l'espèce, modérer le

montant dû par l'État voire, à titre exceptionnel, déclarer qu'il n'y a pas lieu de liquider l'astreinte. »

III. LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE PERTINENTE

A. La voie de recours prévue à l'article L. 441-2-3-1 du CCH

1. La jurisprudence du Conseil d'État

25. Dans un avis du 2 juillet 2010 (Maache, n° 332825), le Conseil d'État a jugé que la voie de recours prévue à l'article L. 441-2-3-1 du CCH (paragraphe 22 ci-dessus) revêt un caractère effectif. Il a considéré que :

« Les litiges relatifs au droit d'accès à un logement décent et indépendant garanti par l'État à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens, prévu par l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, ressortissent à la matière civile, au sens de l'article 6-1 de la Convention européenne (...), qui garantit le droit d'accéder à un tribunal doté de pouvoirs effectifs. Le mécanisme institué par les dispositions (...) du code de la construction et de l'habitation ouvre, pour les demandeurs remplissant les conditions fixées par ce code, un recours contentieux qui peut conduire le juge à ordonner leur logement, leur relogement ou leur hébergement, et à assortir cette injonction d'une astreinte. Par ailleurs, la décision de la commission départementale de médiation est susceptible d'un recours de droit commun devant le juge administratif. Enfin, l'inaction de l'État est susceptible d'être sanctionnée, le cas échéant, par le juge saisi d'un recours en responsabilité.

La voie de recours spécifique ouverte aux demandeurs, sans préjudice de ces autres voies de recours, par les dispositions de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, devant un juge doté d'un pouvoir d'injonction et d'astreinte de nature à surmonter les éventuels obstacles à l'exécution de ses décisions, présente un caractère effectif, au regard des exigences découlant de l'article 6-1 de la Convention européenne (...). Il en va ainsi, alors même que l'astreinte éventuellement prononcée sur le fondement de cet article, compte tenu des critères qu'il énonce, est versée par l'État, non au requérant, mais à un fonds d'aménagement urbain régional dépendant de l'État, dont les moyens ne sont pas exclusivement employés à la construction de logements sociaux. »

26. Le Conseil d'État a confirmé sa position dans un avis du 27 mai 2016 (n° 397842) :

« La voie de recours spécifique ouverte aux demandeurs par les dispositions de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, devant un juge doté d'un pouvoir d'injonction et d'astreinte de nature à surmonter les éventuels obstacles à l'exécution de ses décisions, présente un caractère effectif, au regard des exigences découlant de l'article 6-1 de la Convention européenne (...). Il en va ainsi, alors même que l'astreinte éventuellement prononcée sur le fondement de l'article précité, compte tenu des critères qu'il énonce, est versée par l'État, non au requérant, mais au fonds d'accompagnement dans et vers le logement, créé par l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation et institué, depuis 2011, au sein d'un établissement public national autonome, la Caisse de garantie du logement locatif social. »

27. Dans un second avis du même jour (n° 396853), le Conseil d'État s'est prononcé sur l'application de la suppression de la liquidation provisoire de

l'astreinte décidée par le législateur en 2015 (paragraphe 23 ci-dessus) aux astreintes prononcées par des jugements antérieurs au 1^{er} janvier 2016. À cette occasion, il a souligné que le représentant de l'État doit, tant que l'injonction de loger ou de reloger n'est pas exécutée, verser l'astreinte spontanément au FNAVDL :

« 2. Il résulte de ces dispositions nouvelles [issues de la loi du 29 décembre 2015] que le législateur a entendu supprimer les liquidations provisoires de l'astreinte par le juge, auxquelles l'obligation pour l'État de verser le montant des astreintes au fonds d'accompagnement vers et dans le logement était auparavant subordonnée. Il incombe désormais au représentant de l'État dans le département, tant que l'injonction n'est pas exécutée, de verser spontanément l'astreinte au fonds dès qu'elle est due pour une période de six mois. Lorsque le représentant de l'État estime avoir exécuté l'injonction, il lui appartient de demander au juge de constater cette exécution et de procéder en conséquence à une liquidation définitive de l'astreinte.

3. Compte tenu de l'équilibre d'ensemble de ce dispositif, de ses modalités et de sa portée, notamment du fait que les astreintes prononcées sont dues par l'État et versées au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, rattaché à la Caisse de garantie du logement locatif social qui est un établissement public national à caractère administratif, et en l'absence de dispositions expresses régissant l'application dans le temps des dispositions de la loi du 29 décembre 2015, ces dispositions s'appliquent de plein droit aux astreintes prononcées par des jugements antérieurs au 1^{er} janvier 2016, date d'entrée en vigueur de la loi. La circonstance que ces jugements ne mentionnent pas que les sommes doivent être versées jusqu'au jugement de liquidation définitive est sans incidence à cet égard.

Il incombe donc au représentant de l'État, lorsqu'une astreinte prononcée par un jugement antérieur au 1^{er} janvier 2016 est due pour une période d'au moins six mois, d'en verser le montant au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, sans que le juge ait à en prononcer la liquidation provisoire. Il en va ainsi y compris pour les sommes dues au titre de périodes antérieures au 1^{er} janvier 2016. »

28. Dans ses conclusions sur cet avis, le rapporteur public a consacré des développements à la question des modalités de liquidation des astreintes. Après avoir rappelé les dispositions de l'article L. 441-2-3-1 du CCH, modifiées par la loi de finances pour 2016 et la loi de 2017, et de l'article R. 778-8 du CJA (paragraphe 23 et 24 ci-dessus), il a indiqué que les premières introduisaient une « automaticité de l'obligation de verser l'astreinte décidée » alors que dans le système antérieur « l'État n'a[vait] à procéder à des versements qu'après notification d'ordonnances de liquidation ». Il a souligné ce qui suit :

« Ces dispositions introduisent donc une automaticité de l'obligation de verser l'astreinte décidée. Dans ce nouveau régime, l'astreinte est due de plein droit par l'État tant que la décision n'a pas été exécutée. Le premier versement doit être effectué lorsque six mois d'astreinte sont dus ; les versements ultérieurs doivent être effectués deux fois par an. On peut comprendre qu'un versement doit être effectué tous les six mois, comme le suggérerait l'exposé des motifs de l'amendement, bien qu'à la lettre la rédaction de l'article laisse plus de souplesse. Les versements ne sont pas subordonnés à l'émission de titres de recette par le Fonds, mais celui-ci aurait certainement la faculté de les émettre en l'absence de versement spontané, à condition qu'il ait été informé du prononcé de l'astreinte. Par ailleurs, il paraît évident que la somme versée doit être

calculée en fonction du taux de l'astreinte tel qu'il a été fixé par le juge et de la période d'inexécution.

Il est par ailleurs expressément prévu que les sommes versées au fonds lui demeurent acquises. Cette disposition implique la disparition de la possibilité pour le juge de modérer ou de supprimer l'astreinte. Le lien fait entre ce droit acquis et le versement de l'astreinte pose une petite difficulté d'interprétation, dans la mesure où l'on pourrait en déduire qu'en l'absence de versement, même dû, le juge conserverait la possibilité de modérer ou de suspendre l'astreinte. Mais l'État serait ainsi récompensé de son manquement à son obligation de procéder au paiement spontané, ce qui paraît difficilement compatible avec une compréhension raisonnable de l'intention du législateur. Les dispositions législatives nouvelles paraissent donc impliquer que ces astreintes, qui dans le régime antérieur étaient toujours provisoires au moment où elles étaient prononcées, sont désormais toujours définitives. Elles sont dues au taux initialement prévu tant que l'injonction n'a pas été exécutée.

Conformément à l'exposé des motifs de l'amendement, l'intérêt du système tient à son automaticité. L'État doit s'acquitter de l'astreinte sans que le juge ait à intervenir à nouveau. Lorsqu'il estime avoir exécuté la décision en faisant au demandeur une offre de logement adaptée, il lui appartient d'en informer le tribunal administratif en lui demandant de liquider définitivement l'astreinte, c'est-à-dire d'y mettre fin pour l'avenir tout en soldant le cas échéant le reste dû compte tenu des paiements antérieurs. (...)

Les dispositions nouvelles sont si complètes et précises qu'elles n'appellent aucune mesure réglementaire d'application pour entrer en vigueur. Il faudra abroger les dispositions de l'article R. 778-8 du code de justice administrative devenues incompatibles avec elles, et des aménagements de procédure destinés notamment à organiser la notification systématique au Fonds des jugements prononçant des astreintes seraient utiles, mais ces modifications réglementaires n'ont aucun caractère nécessaire, c'est-à-dire indispensable, à la mise en œuvre des dispositions législatives.

Dans ces conditions, il paraît certain que le nouveau régime s'applique aux jugements qui depuis le 1^{er} janvier 2016, prononcent des astreintes au titre du droit au logement opposable. Ces jugements doivent mentionner que l'astreinte doit être versée jusqu'au jugement de liquidation définitive, et l'État doit ensuite se conformer à cette obligation, mais il résulte clairement du rapprochement entre la disposition qui prévoit cette mention et la disposition plus développée qui précise le régime de versement de l'astreinte que la présence de cette mention n'est pas nécessaire pour que cette obligation de versement jusqu'au jugement de liquidation pèse sur l'État, lequel doit en tout état de cause s'y conformer. »

29. Dans une décision du 29 octobre 2021 (n° 453661), le Conseil d'État a considéré qu'il résultait des dispositions combinées des articles L. 441-2-3-1 du CCH et R. 778-8 du CJA « qu'en cas d'inexécution par le préfet de l'injonction qui lui a été faite, le cas échéant sous astreinte, de loger un demandeur au titre du droit au logement social, ce dernier peut saisir le juge ayant ordonné son logement afin qu'il constate l'inexécution de cette injonction et liquide l'astreinte dont elle était assortie »³.

³ Source : [Open Data. Moteur de Recherche.](#)

2. *La jurisprudence des tribunaux administratifs*⁴

30. Par un jugement du 11 septembre 2025 (n° 2509772) le tribunal administratif de Nantes a ordonné la liquidation provisoire de l'astreinte prononcée par un jugement du 21 juin 2024, sous réserve des versements déjà effectués, en relevant que le préfet de la Loire-Atlantique ne justifiait pas avoir pris les mesures propres à exécuter le jugement, c'est-à-dire avoir proposé un logement répondant aux besoins et aux capacités d'une personne éligible au DALO.

31. Par trois ordonnances rendues respectivement les 4 et 31 juillet 2025 et le 19 septembre 2025 (nos 2506368, 2506309 et 2509597), les tribunaux administratifs de Lyon, Grenoble et Versailles ont rejeté comme manifestement irrecevables les demandes de liquidation provisoire des astreintes prononcées au titre du DALO, au motif que le législateur avait supprimé les liquidations provisoires des astreintes prononcées après le 1^{er} janvier 2016. Le tribunal administratif de Grenoble s'est référé à l'avis du Conseil d'État du 27 mai 2016 (paragraphe 27 ci-dessus).

B. La voie de recours indemnitaire

32. Dans son avis du 2 juillet 2010 précité (paragraphe 25 ci-dessus), le Conseil d'État a souligné la possibilité d'engager un recours en responsabilité de l'État, en raison de carence fautive de sa part dans la mise en œuvre du DALO. Il est renvoyé à cet égard à la jurisprudence citée dans la partie de droit interne de la décision *Bouhamla c. France* ((déc.), n° 31798/16, §§ 14-19, 25 juin 2019 ; voir, également, le bilan d'action du gouvernement français, paragraphe 37 ci-dessous).

33. Il est rappelé en particulier que les premiers jugements retenant la responsabilité de l'État ont été rendus par le tribunal administratif de Paris dès le 17 décembre 2010. Par la suite, par des décisions des 13 juillet 2016 (n° 382872) et 10 mars 2017 (n° 401744), le Conseil d'État a confirmé que la carence fautive de l'État à donner accès à un logement dans le délai imparti engage sa responsabilité au titre des troubles dans les conditions d'existence qu'elle a entraînés pour le demandeur.

34. En outre, afin d'harmoniser la pratique des tribunaux administratifs, le Conseil d'État a fixé un montant d'indemnisation forfaitaire à 250 EUR par personne et par an (CE, 28 mars 2019, n° 414630). Dans une décision du 23 octobre 2019 (n° 422023), il a jugé que la carence fautive de l'État à exécuter la décision de la commission de médiation dans le délai imparti engage sa responsabilité à l'égard du seul demandeur au titre des troubles dans les conditions d'existence résultant du maintien de la situation qui a motivé la décision de la commission, que l'intéressé ait ou non fait usage du recours en injonction contre l'État prévu par l'article L. 441-2-3-1 du CCH.

⁴ Source : [Open Data. Moteur de Recherche.](#)

Il a également précisé que les troubles doivent être appréciés en tenant notamment compte des conditions de logement qui ont perduré du fait de la carence de l'État, de la durée de cette carence et du nombre de personnes composant le foyer du demandeur pendant la période de responsabilité de l'État.

LE CONSEIL DE L'EUROPE

35. Dans sa résolution CM/ResDH(2024)159 du 10 juillet 2024, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé de clore la surveillance de l'arrêt *Tchokontio Happi* précité.

36. Dans le bilan d'action DH-DD(2024)677 présenté au Comité des Ministres le 14 juin 2024, le gouvernement français a fait état du relogement de la requérante et de sa famille. Par ailleurs, dans la partie relative aux mesures de caractère général, il a d'abord souligné que « la France, par ce droit au logement opposable, dispose d'une des législations les plus favorables au monde, en accordant un droit au logement qui n'est au demeurant pas consacré en tant que tel par la Cour. Si la générosité de ce droit pose des difficultés pour le rendre effectif pour tous, l'accroissement des moyens, comme l'évolution des voies de recours, permet aujourd'hui un meilleur respect de la loi française ».

37. Ensuite, le gouvernement a présenté la voie de recours spécifique pour faire exécuter les décisions des COMED (article L. 441-2-3-1 du CCH) et il a détaillé les modalités du recours indemnitaire en cas de carence de l'État, exemples de jurisprudence à l'appui. Par ailleurs, s'agissant du recours indemnitaire, le gouvernement a indiqué que, « pour le seul ressort du tribunal administratif de Paris qui constitue une juridiction particulièrement impactée par le contentieux du DALO, l'État a été condamné à verser 1,7 million d'euros d'indemnités en 2018, 2,2 millions d'euros en 2019 et 1,8 million d'euros en 2020. »

38. Le gouvernement a également apporté des informations sur les mesures prises par les autorités depuis la loi du 27 janvier 2017 précitée pour améliorer l'accès au logement et l'effectivité du DALO dans un contexte de pénurie de logements sociaux. En particulier, il a avancé que l'ensemble des partenaires, réservataires et bailleurs sociaux, était désormais appelé à contribuer au logement des personnes défavorisées, en consacrant au moins 25 % de leurs attributions de logements sociaux aux ménages bénéficiant du DALO et aux ménages prioritaires. Il a souligné qu'il était nécessaire de mettre un terme à l'idée selon laquelle l'État (et le préfet – son représentant disposant d'un contingent de réservation sur les logements d'habitation à loyer modéré) – serait le seul chargé de loger les ménages concernés et de pallier les comportements d'évitement de certains acteurs. Il a précisé aussi le rôle que devrait jouer les communes et d'autres collectivités territoriales dans l'offre sociale en direction des ménages à très faibles ressources. Notant

l'augmentation du parc de logements susceptibles d'accueillir les bénéficiaires du DALO, et l'amélioration du traitement contentieux des affaires DALO, le gouvernement a conclu que les différentes mesures prises avaient permis une progression constante des relogements dans le cadre du DALO, qui sont passées de 3 200 en 2008 à 20 883 en 2019, 23 081 en 2021 et 24 835 en 2022.

EN DROIT

I. JONCTION DES REQUÊTES

39. Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge opportun de les examiner ensemble dans un arrêt unique.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

40. Invoquant les articles 6 § 1 et 8 de la Convention, les requérants (à l'exception de M. Temine qui invoque uniquement l'article 6 § 1) se plaignent de la non-exécution durable des décisions de justice ordonnant leur (re)logement et allèguent une atteinte à leur « droit à l'intégrité physique et morale ».

41. La Cour, maîtresse de la qualification juridique, juge approprié d'examiner les allégations des requérants uniquement sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). »

A. Sur la recevabilité

1. Thèses des parties

42. Dans ses observations sur la recevabilité et le fond des requêtes, en date du 19 septembre 2024, le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes à deux égards.

43. En premier lieu, il soutient qu'une partie des requérants (M. Hussain, avec sa famille, M. A.X. et M^{mes} Eisenauer et Dbibia) n'a pas exercé de recours indemnitaire pour carence fautive de l'État à les (re)loger dans le délai imparti. Pour ceux, par ailleurs, qui ont exercé ce recours (MM. Habchi et Temine, et M^{mes} Balou, Naimi, Iazza et Sambake), le Gouvernement soutient qu'ils n'ont pas épuisé les voies de recours internes, à défaut de s'être pourvu en cassation devant le Conseil d'État afin qu'il statue, par le biais d'un grief de la dénaturation, sur le montant des indemnisations qui leur ont été allouées.

44. En second lieu, le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas « épuisé les procédures internes à leur disposition pour obtenir l'exécution des décisions » ordonnant leur relogement, dans la mesure où ils n'ont pas saisi du juge administratif d'une demande en liquidation de l'astreinte selon les modalités prévues par les dispositions combinées des articles L. 441-2-3-1 du CCH et R. 778-8 du CJA (paragraphe 23 et 24 ci-dessus).

45. Les requérants soutiennent que le recours indemnitaire ne constitue pas une voie de recours susceptible de remédier directement à la situation incriminée, à savoir l'absence de proposition de logement par l'administration. Ils ajoutent que le pourvoi en cassation ne présente aucune perspective raisonnable de succès au regard de l'office du juge de cassation.

46. Par ailleurs, les requérants, qui confirment qu'ils n'ont pas engagé de recours en liquidation de l'astreinte, soutiennent que la Cour n'a jamais jugé qu'un tel recours est effectif et qu'il doit être exercé avant l'introduction d'une requête devant elle. Selon eux, cette voie de recours n'est pas de nature à mettre un terme à la violation continue qu'ils dénoncent.

2. *Appréciation de la Cour*

a) *Les principes généraux*

47. Les principes généraux relatifs à l'épuisement des voies de recours internes ont été rappelés dans l'affaire *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse* ([GC], n° 21881/20, 27 novembre 2023) :

« 139. L'obligation d'épuiser les recours internes impose aux requérants de faire un usage normal des recours disponibles et suffisants pour leur permettre d'obtenir réparation des violations qu'ils allèguent. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (*Vučković et autres*, précité, § 71). Pour pouvoir être jugé effectif, un recours doit être susceptible de remédier directement à la situation incriminée et présenter des perspectives raisonnables de succès (*Balogh c. Hongrie*, n° 47940/99, § 30, 20 juillet 2004, *Sejdovic c. Italie* [GC], n° 56581/00, § 46, CEDH 2006-II, *Vučković et autres*, précité, § 74, et *Gherghina c. Roumanie* (déc.) [GC], n° 42219/07, § 85, 9 juillet 2015).

140. La Cour a fréquemment souligné qu'il faut appliquer la règle de l'épuisement des recours internes avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif. Elle a de plus admis que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'accommode pas d'une application automatique et ne revêt pas un caractère absolu ; en en contrôlant le respect, il faut avoir égard aux circonstances de la cause (*Gherghina*, décision précitée, § 87, et la jurisprudence qui y est citée).

141. Ainsi, rien n'impose d'user de recours qui ne sont ni adéquats ni effectifs (*Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, § 67, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, et *Vučković et autres*, précité, § 73). À cet égard, la Cour a par exemple estimé que les requérants étaient dispensés de l'obligation d'épuiser un recours indiqué par le Gouvernement dans la mesure où il ressortait que celui-ci était voué à l'échec et que son utilisation se heurtait à des obstacles objectifs (*Sejdovic*, précité, § 55) ; ou lorsque son utilisation aurait été déraisonnable et aurait constitué un obstacle disproportionné à

l'exercice efficace par les requérants de leur droit de recours individuel, tel que défini à l'article 34 de la Convention (*Vaney c. France*, n° 53946/00, § 53, 30 novembre 2004, *Gaglione et autres c. Italie*, n°s 45867/07 et 69 autres, § 22, 21 décembre 2010, et *Fabris et Parziale c. Italie*, n° 41603/13, § 57, 19 mars 2020).

142. Cela étant, le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison propre à justifier la non-utilisation du recours en question (*Scoppola c. Italie* (n° 2) [GC], n° 10249/03, § 70, 17 septembre 2009, et *Vučković et autres*, précité, § 74).

143. En ce qui concerne la charge de la preuve, il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours qu'il a évoqué était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits. Une fois cela démontré, c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours a en fait été employé ou bien que, pour une raison quelconque, il n'était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause, ou encore que certaines circonstances particulières dispensaient l'intéressé de l'exercer (*Demopoulos et autres c. Turquie* (déc.) [GC], n°s 46113/99 et 7 autres, § 69, CEDH 2010, et *Vučković et autres*, précité, § 77) ».

48. La Cour renvoie également aux principes généraux relatifs à l'effectivité des voies de recours aux fins de l'article 13 de la Convention dans les affaires portant sur l'exécution tardive des décisions de justice tels qu'ils ont été énoncés dans l'arrêt *Bourdov c. Russie* (n° 2) (n° 33509/04, CEDH 2009) :

« 97. La portée des obligations que l'article 13 fait peser sur les États contractants varie en fonction de la nature du grief du requérant : l'« effectivité » d'un « recours » au sens de l'article 13 ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour l'intéressé. Pareil recours doit toutefois être « effectif », en pratique comme en droit, c'est-à-dire apte à empêcher la survenance ou la continuation d'une violation ou à fournir un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite. En outre, l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul (*Kudla*, précité, §§ 157-158, et *Wasserman c. Russie* (n° 2), n° 21071/05, § 45, 10 avril 2008).

98. En ce qui concerne plus particulièrement les affaires relatives à la durée d'une procédure, un recours visant à faire accélérer l'instance afin d'empêcher que sa durée ne soit excessive constitue la solution la plus efficace (*Scordino*, précité, § 183). De même, tout moyen permettant au niveau national de prévenir une violation en garantissant l'exécution des décisions de justice en temps voulu est en principe des plus utiles. Toutefois, une personne qui a obtenu un jugement contre l'État n'a normalement pas à recourir à un procédé de ce type (voir, *mutatis mutandis*, *Metaxas*, précité, § 19) : la mise en œuvre de cette décision revient au premier chef aux instances de l'État, lesquelles doivent user de toutes les voies ouvertes en droit national pour accélérer l'exécution et ainsi empêcher que la Convention ne soit méconnue (voir, *mutatis mutandis*, *Metaxas*, précité, §§ 21-22).

99. Les États peuvent également choisir de ne créer qu'un recours indemnitaire, sans que celui-ci puisse être considéré comme manquant d'effectivité. Dès lors que pareil système est mis en place dans l'ordre juridique interne, la Cour doit laisser à l'État une ample marge d'appréciation pour organiser le recours en cohérence avec son propre système juridique, avec ses traditions et avec le niveau de vie du pays. Elle est néanmoins appelée à vérifier si la manière dont le droit interne est interprété et appliqué entraîne des conséquences conformes aux principes de la Convention tels qu'interprétés dans sa jurisprudence (*Scordino*, précité, §§ 187-191). Elle a fixé certains critères

essentiels permettant de vérifier l'effectivité des recours indemnitaires en matière de durée excessive de procédures judiciaires. Ces critères, valables également dans les affaires d'inexécution (*Wasserman*, précité, §§ 49 et 51), sont les suivants :

- l'action en indemnisation doit être tranchée dans un délai raisonnable (*Scordino*, précité, § 194) ;
- l'indemnité doit être promptement versée, en principe au plus tard six mois après la date à laquelle la décision octroyant la somme est devenue exécutoire (*ibidem*, § 198) ;
- les règles procédurales régissant l'action en indemnisation doivent être conformes aux principes d'équité tels que garantis par l'article 6 de la Convention (*ibidem*, § 200) ;
- les règles en matière de frais de justice ne doivent pas faire peser un fardeau excessif sur les plaideurs dont l'action est fondée (*ibidem*, § 201) ;
- le montant des indemnités ne doit pas être insuffisant par rapport aux sommes octroyées par la Cour dans des affaires similaires (*ibidem*, §§ 202-206 et 213). »

49. Dans cette ligne de jurisprudence, la Cour a souligné, dans la décision *Bouhamla* précitée, que l'article 13 ouvre une option s'agissant de recours effectifs en matière de non-exécution d'une décision de justice : un recours est « effectif » dès lors qu'il permet soit de faire intervenir plus tôt la décision des juridictions saisies, soit de fournir au justiciable une réparation adéquate pour les retards déjà accusés (§ 35, et les références citées).

b) L'application en l'espèce

50. La Cour relève qu'afin de garantir le bénéfice du droit opposable à un logement décent et indépendant, tel qu'il a été consacré en droit national (paragraphe 20 ci-dessus), le législateur français a mis à la disposition des personnes dont les demandes de logement ont été reconnues prioritaires et urgentes un recours contentieux spécifique auprès de la juridiction administrative. Lorsque ces personnes ne se sont pas vu offrir un logement tenant compte de leurs besoins et de leurs capacités, elles peuvent saisir le juge administratif, sur le fondement de l'article L. 441-2-3-1 du CCH, afin qu'il ordonne à l'administration d'assurer leur (re)logement (paragraphe 23 ci-dessus). Le juge peut assortir son injonction d'une astreinte dont le produit est versé au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL). En vertu de l'article R. 778-8 du CJA, ce même juge, d'office ou sur la saisine du demandeur, liquide ultérieurement l'astreinte s'il constate que l'injonction prononcée n'a pas été exécutée (paragraphe 24 ci-dessus). Parallèlement à l'adoption de ces dispositions législatives et réglementaires, le juge administratif, en vertu d'une jurisprudence bien établie, considère que la responsabilité de l'État peut être engagée du fait de la carence fautive à assurer le logement de ces personnes, au titre des troubles dans leurs conditions d'existence (paragraphe 32-33 ci-dessus). Il s'agit d'un recours indemnitaire de droit commun.

51. Quant à la première exception du Gouvernement, relative au recours indemnitaire, la Cour observe qu'il est ouvert au demandeur selon une logique de réparation du préjudice subi au cours de la période d'inexécution de la décision enjoignant à l'administration de lui procurer un logement. La Cour rappelle avoir déjà dit que ce recours présente des perspectives raisonnables de succès et doit être exercé, aux fins de l'épuisement des voies de recours internes, une fois que la violation dénoncée par le requérant a cessé, c'est-à-dire une fois qu'il a effectivement été relogé, même si l'attribution effective de ce logement est intervenue après l'introduction de sa requête devant la Cour (*Bouhamla*, décision précitée, §§ 36-44). En l'espèce, aucun des requérants n'ayant été relogé à la date d'introduction de leurs requêtes et au jour des dernières informations qui lui ont été soumises par le Gouvernement en juin 2025, la Cour considère qu'il ne saurait être exigé d'eux qu'ils exercent ou aient exercé un recours indemnitaire. Un tel recours n'est pas, en effet, susceptible de remédier directement à la situation qu'ils dénoncent, à savoir l'absence d'exécution de l'injonction faite aux préfets, sous astreinte, d'assurer leur relogement.

52. La Cour en conclut que cette exception préliminaire du Gouvernement ne saurait être accueillie.

53. Quant à la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, relative au recours prévu à l'article L. 441-2-3-1 du CCH, la Cour réitère, en premier lieu, qu'il s'agit d'une voie de recours spécifique pour rendre le droit au logement opposable, qui a précisément pour but de permettre, dans la mesure du possible, que le relogement des personnes reconnues prioritaires soit assuré avec diligence. Lorsque le juge prononce une injonction, comme cela a été le cas pour l'ensemble des requérants, il décide qu'il convient de faire cesser la situation dans laquelle aucun logement ne leur a été proposé par le préfet.

54. La Cour constate, en deuxième lieu, que pour donner une pleine effectivité à son injonction, le juge peut l'assortir d'une astreinte, qui doit être liquidée non au profit des requérants, mais au profit du FNAVDL – un organisme indépendant qui a une finalité d'intérêt général en lien direct avec le droit au logement (paragraphe 15 ci-dessus et considérant 3 de l'avis du 27 mai 2016, paragraphe 27 ci-dessus). Ces astreintes sont, par ailleurs, d'après le Haut Comité pour le droit au logement, quasi systématiquement prononcées par le juge administratif pour « pouvoir permettre de donner à la loi toute sa portée » et leurs montants ont été revus à la hausse, de manière qu'elles soient plus dissuasives, « pour rendre effectif le droit au logement » (paragraphe 13 ci-dessus).

55. La Cour observe, en troisième lieu, que les modalités du versement des astreintes ont été modifiées en 2016, en vue d'un renforcement de l'effectivité du recours spécifique prévu à l'article L. 441-2-3-1 du CCH, dans la mesure où ces astreintes, tant que l'injonction de reloger n'est pas exécutée, doivent désormais être versées « spontanément » par le représentant de l'État

au FNAVDL dès qu'elles sont dues pour une période de six mois, sans que le juge n'ait à en prononcer la liquidation provisoire (paragraphe 23 et 27-28 ci-dessus).

56. Au vu de ce qui précède, la Cour constate que le prononcé et la liquidation de l'astreinte font partie intégrante du dispositif contentieux du droit au logement opposable, dont le Conseil d'État a jugé, à deux reprises, qu'il garantissait le droit d'accéder à un tribunal « doté de pouvoirs effectifs » et présentait un caractère effectif (paragraphe 25-26 ci-dessus). Elle en déduit que l'économie générale du recours prévu à l'article L. 441-2-3-1 du CCH met à la disposition des personnes concernées un recours et des outils aux fins de contraindre l'État à leur attribuer un logement permettant leur relogement.

57. Pour autant, bien qu'il ressorte du libellé des dispositions combinées des articles L. 441-2-3-1 du CCH et R. 778-7 du CJA et de la décision du Conseil d'État 29 octobre 2021 (paragraphe 29 ci-dessus) que le juge administratif peut toujours être saisi d'une demande de liquidation provisoire de l'astreinte, la Cour observe que le Gouvernement n'a apporté aucune explication sur les modalités de la saisine de ce juge. En particulier, s'il a cité l'article R. 778-8 du CJA, qui donne le pouvoir au juge administratif, d'office ou sur saisine par la personne concernée, de procéder à la liquidation de l'astreinte (paragraphe 24 ci-dessus), il n'a apporté aucune explication sur la disponibilité de ce recours depuis l'adoption de la loi de finances pour 2016 et la mise en place des nouvelles règles de l'astreinte dans le cadre du DALO. En particulier, et alors que le législateur a entendu supprimer les liquidations provisoires et instaurer un système de versement spontané des astreintes par le représentant de l'État qui doit, lorsqu'il estime avoir exécuté l'injonction, demander au juge de constater cette exécution et de procéder à la liquidation définitive de l'astreinte (voir l'avis n° 396853 du Conseil d'État et les conclusions du rapporteur public ; paragraphes 27-28 ci-dessus), le Gouvernement n'a pas démontré s'il appartient toujours au requérant, et à quel moment le cas échéant, de saisir ce juge aux fins de la liquidation de l'astreinte.

58. La Cour constate par ailleurs que le Gouvernement n'a produit aucune décision de justice rendue en droit interne sur le fondement des articles L. 441-2-3-1 du CCH et R. 778-8 du CJA combinés ni fourni aucun exemple montrant une corrélation directe entre la liquidation de l'astreinte et le relogement. Au demeurant, elle note que la jurisprudence récente des tribunaux administratifs, publiée sur le site *opendata.justice-administrative* (paragraphe 30-31 ci-dessus), montre que dans les affaires de ce type, les demandes de liquidation provisoire des astreintes introduites par les personnes reconnues prioritaires sont tantôt accueillies tantôt déclarées irrecevables.

59. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la Cour conclut que le Gouvernement n'a pas démontré que le recours en liquidation

de l'astreinte est un recours effectif de nature à permettre aux requérants d'obtenir l'exécution des décisions les désignant comme personnes prioritaires et devant être logées d'urgence. En conséquence, elle rejette la seconde exception préliminaire du Gouvernement.

60. Constatant que les griefs ne sont pas manifestement mal fondés ni irrecevables pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, elle les déclare recevables.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

61. Les requérants soutiennent que, compte tenu de la position du Gouvernement exprimée dans ses observations (paragraphe 62 ci-dessous), « la Cour ne pourra donc que constater la violation invoquée ».

62. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour pour apprécier le bien-fondé des griefs, s'agissant de l'ensemble des requêtes, à l'exception de celle introduite par M^{me} Eisenauer pour laquelle il ne produit pas d'observations sur le fond. Dans ses observations sur la demande de satisfaction équitable, le Gouvernement fait valoir que des requérants ont vocation à être relogés et que leur situation ne revêt qu'un caractère temporaire. Il indique également que « les services de l'État sont très mobilisés sur ces questions » et que plusieurs mesures générales ont été prises dans le cadre de l'exécution de l'arrêt *Tchokontio Happi*.

2. Observations du tiers intervenant

63. La Défenseure des droits estime que l'inexécution des décisions de justice ordonnant le relogement est révélatrice d'un problème systémique lié à l'ineffectivité globale du dispositif DALO, ce dont témoignent tant le nombre de saisines dont elle fait l'objet à cet égard que le nombre d'affaires portées devant la Cour. Se référant au rapport de la Cour des comptes (paragraphe 10 ci-dessus), elle soutient que, dans un contexte de pénurie généralisée de logements, le DALO demeure parfois un droit théorique et source de désillusions, alors que les recours juridictionnels n'en garantissent pas l'effectivité.

64. La Défenseure des droits ajoute que l'ineffectivité du DALO est de nature à renforcer la précarité des personnes en situation de handicap ou visées par des procédures d'expulsion locative qui sont facilitées par des lois récemment adoptées.

3. Appréciation de la Cour

65. Les requérants soutiennent que l'absence de (re)logement, en dépit des décisions définitives et exécutoires du juge administratif, constitue une violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Est donc en jeu le droit à

l'exécution d'une décision de justice dans le contexte spécifique de demandes de logement social.

a) Les principes généraux relatifs à l'exécution des décisions de justice

66. La Cour renvoie aux principes généraux tels qu'ils ont été énoncés dans les arrêts *Hornsby c. Grèce* (19 mars 1997, §§ 40-41, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II) et *Bourdov (n° 2)* (précité, §§ 65-70), et récemment rappelés dans les arrêts *M.K. et autres c. France* (n°s 34349/18 et 2 autres, §§ 151-154, 8 décembre 2022) et *Camara c. Belgique* (n° 49255/22, §§ 104-109, 18 juillet 2023).

67. Elle rappelle en particulier que le droit à l'exécution des décisions judiciaires définitives et obligatoires fait partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 § 1 (*Hornsby*, précité, § 40, *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, § 196, CEDH 2006-V). Un délai d'exécution déraisonnablement long d'un jugement obligatoire peut donc emporter violation de la Convention. Le caractère raisonnable d'un tel délai doit s'apprécier en tenant compte notamment des enjeux du litige pour le requérant et de son comportement, de la complexité de la procédure d'exécution ainsi que du comportement des autorités compétentes (*Railian c. Russie*, n° 22000/03, § 31, 15 février 2007, et les références y citées, *Bourdov (n° 2)*, précité, § 66, *Gerasimov et autres c. Russie*, n°s 29920/05 et 10 autres, § 168, 1^{er} juillet 2014 et *Camara*, précité, § 109).

b) Les principes généraux en matière de logement

68. La Cour rappelle que la Convention ne garantit pas un droit au logement ni ne confère le droit de vivre à un endroit particulier (*Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 99, CEDH 2001-I, *Codona c. Royaume-Uni* (déc.), n° 485/05, 7 février 2006, *Garib c. Pays-Bas* [GC], n° 43494/09, § 141, 6 novembre 2017 et *Hudorovič et autres c. Slovaquie*, n°s 24816/14 et 25140/14, § 114, 10 mars 2020), même si les litiges relatifs à l'hébergement social, comme ceux de l'espèce, relèvent de l'article 6 § 1 sous son volet civil (*M.K. et autres*, précité, §§ 104-108, *Camara*, précité, §§ 90-93). Elle rappelle également que les autorités internes, mieux placées que le juge international, disposent d'une grande latitude pour mener les politiques sociales ou économiques qui leur paraissent appropriées, en particulier dans le domaine du logement et lorsqu'il est question de l'affectation des ressources limitées de l'État (voir, parmi d'autres, sous l'angle de l'article 8 de la Convention, *Hudorovič et autres*, précité, § 141, avec les références qui y sont citées).

c) L'application en l'espèce

69. La Cour rappelle tout d'abord le caractère singulier du droit au logement opposable tel qu'il existe en France, qui vise à garantir à tout

individu l'accès à un logement décent (paragraphe 10 et 36 ci-dessus). Le choix opéré par le législateur, en 2007, consiste, d'une part, à avoir mis à la charge de l'État qui est le débiteur de ce droit, une obligation de résultat en ce qui concerne le logement effectif des personnes éligibles au dispositif. D'autre part, en cas de non-respect de ce droit, des recours juridictionnels ont été institués qui assurent, de manière effective, la justiciabilité de ce droit au logement. Le cas échéant, il appartient au juge d'ordonner à l'État d'assurer le logement ou relogement des personnes concernées, si nécessaire sous astreinte. Depuis la réforme du régime du DALO intervenue en 2016, les astreintes dont sont assorties les injonctions prononcées par le juge sont versées d'office par l'État, deux fois par an, tant que le jugement n'est pas exécuté, au FNAVDL, organisme chargé de financer des actions d'accompagnement social personnalisé favorisant l'accès au logement ou le maintien dans un logement des publics éligibles au logement social. Il s'agit d'un dispositif dont l'objet est à la fois d'inciter, par la voie de la pression financière, à l'entière exécution, à l'échelle individuelle, des jugements prononcés et, au niveau collectif, de contribuer, au moyen des sommes ainsi recueillies, à ce que l'objectif de respecter le droit au logement soit, dans la mesure du possible, atteint. À ce dispositif propre au régime du DALO qui vise à remédier, autant que faire se peut compte tenu des limites des ressources en la matière, au déficit de logements disponibles, s'ajoute un recours indemnitaire visant à réparer les préjudices subis par les personnes reconnues prioritaires au titre du DALO lorsqu'aucune solution de logement ne leur a été durablement proposée par l'État, en dépit de l'intervention d'un jugement lui ordonnant de le faire (paragraphe 50 ci-dessus).

70. En l'espèce, à la date des dernières informations présentées à la Cour par le Gouvernement en juin 2025, soit entre deux ans et dix mois et huit ans depuis les décisions ayant enjoint aux préfets de loger ou reloger les requérants, aucun d'entre eux ne s'est vu proposer de logement. La Cour rappelle qu'il lui revient d'apprécier ces délais à la lumière des critères rappelés dans l'arrêt *Camara*, précité, à savoir la complexité de la procédure d'exécution, le comportement des requérants et celui des autorités compétentes (paragraphe 67 ci-dessus).

71. S'agissant, en premier lieu, du comportement des autorités internes et de celui des requérants, la Cour relève tout d'abord qu'à la suite des recours introduits par les intéressés devant les juridictions administratives sur le fondement de l'article 441-2-3-1 du CCH, les préfets n'ont pas contesté leur droit d'être relogés puisqu'ils n'ont pas formé de recours contre les jugements et ordonnances rendus en leur faveur (paragraphe 8 ci-dessus). La Cour note que si ces jugements et ordonnances portant injonction d'hébergement n'ont durablement pas été exécutés, faute de logements disponibles pour ce faire, le produit des astreintes prononcées par le juge à l'encontre de l'État, afin d'inciter financièrement à une complète et rapide exécution des décisions de justice, a été versé au FNAVDL. La Cour renvoie à cet égard aux

développements relatifs aux modalités de versement de ces astreintes, et notamment à l'« automaticité de l'obligation de verser l'astreinte » décidée par le législateur, qui figurent plus haut (paragraphe 15, 16, 23, 27, 28, 54 et 55 ci-dessus).

72. La Cour relève, en outre, que les juges internes, en l'occurrence les juridictions administratives, en l'absence de solution de relogement suffisamment rapide assurant l'exécution des décisions de justice rendues en la matière, ont alloué des indemnités à ceux des requérants qui l'avaient demandé, sur le fondement de la responsabilité de l'État, afin de réparer le préjudice résultant du retard mis à garantir effectivement le respect des droits qu'ils tiennent de leur qualité de personnes reconnues prioritaires par les COMED (paragraphe 9 ci-dessus et Annexe). La Cour se réfère à cet égard à l'ensemble des constats et développements qu'elle a consacrés plus haut au contentieux indemnitaire DALO (paragraphe 11, 14, 32-34 et 51 ci-dessus). Elle souligne à cette occasion, et sans perdre de vue la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent les requérants, que ces derniers ne sont pas restés inactifs pour que l'État procède à l'exécution des décisions des COMED, tant pour obtenir du juge qu'il enjoigne à l'État de les reloger que, pour une partie d'entre eux, pour obtenir une réparation de la carence fautive de celui-ci à ne pas l'avoir fait, dans un délai raisonnable.

73. S'agissant, en second lieu, de la complexité de la procédure d'exécution, la Cour relève que l'ensemble des rapports publics soulignent, malgré le taux croissant des personnes reconnues éligibles au titre du DALO et ayant bénéficié d'une offre de relogement proposée par l'État (dont 55 % en Île-de-France) et les efforts budgétaires consentis par ce dernier pour développer la production de logements sociaux (paragraphe 12, 17-18 et 38 ci-dessus), les difficultés auxquelles sont confrontées les autorités internes face à la crise du logement et à la pénurie de logements sociaux pour rendre le droit au logement effectif pour tous. La Cour renvoie en particulier aux difficultés pointées par la Cour des comptes, le Haut Comité pour le droit au logement et la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement en Île-de-France, d'où viennent les requérants, et où la tension est croissante sur le marché du logement (paragraphe 10, 12 et 17 ci-dessus).

74. Dans ces conditions, la Cour considère que si l'entière exécution des décisions de justice rendues en faveur des requérants n'est toujours pas assurée, les autorités internes doivent être regardées comme ayant mis en place un dispositif assurant, en l'absence d'une offre de logements suffisante pour exécuter, dans un délai raisonnable, les injonctions prononcées par les juridictions administratives, un commencement d'exécution de ces dernières à travers la combinaison du mécanisme d'astreinte, dépourvu de fonction compensatoire mais tendant au financement d'actions en matière de logement opposable, à l'échelle collective, et d'un mécanisme compensatoire ayant pour objet d'indemniser le préjudice résultant de l'incomplète exécution des décisions de justice obtenues, à l'échelle individuelle.

75. En dépit de l'action de l'État sur le plan de la politique du logement et de l'action sociale pour garantir les droits des non ou mal-logés (paragraphe 17, 18 et 38 ci-dessus), ces éléments témoignent de l'ampleur des défis auxquels l'État français doit faire face. En outre, comme le relève la Cour des comptes, l'intervention du juge ne permet pas d'agir directement sur le principal levier de nature à rendre le DALO véritablement effectif, à savoir l'augmentation de l'offre du logement (paragraphe 10 ci-dessus). La Cour est bien consciente à cet égard qu'il n'appartient pas au juge de se substituer aux pouvoirs publics en matière de politique du logement (*Chapman*, précité, § 99).

76. Dans ce contexte, qui témoigne de la recherche constante des autorités internes pour ménager un équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés en conflit, et compte tenu de la grande latitude qu'il convient de leur accorder en matière de politique du logement (paragraphe 68 ci-dessus), la Cour considère qu'elle ne peut pas conclure, malgré le caractère déraisonnable des délais d'exécution en l'espèce, que le défaut d'exécution pleine et entière des décisions litigieuses a emporté violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

77. En décider autrement, dans le cadre d'une politique sociale et économique, pour laquelle les autorités nationales disposent d'une large marge d'appréciation, conduirait la Cour à interférer dans le système interne d'exécution des décisions de justice portant injonction de relogement, dans une mesure contraire au principe de subsidiarité (voir, *mutatis mutandis*, *Burmych et autres c. Ukraine* (radiation) [GC], n^{os} 46852/13 et al., § 155, 12 octobre 2017).

78. Partant, il n'y a pas eu violation de cette disposition.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Décide*, à l'unanimité, de joindre les requêtes ;
2. *Décide*, par six voix contre une, d'examiner les griefs sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Déclare*, à l'unanimité, les griefs tirés de l'article 6 § 1 de la Convention recevables ;
4. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

ARRÊT EISENAUER ET AUTRES c. FRANCE

Fait en français, puis communiqué par écrit le 12 mai 2026, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Victor Soloveytschik
Greffier

Kateřina Šimáčková
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion dissidente du juge Georgios A. Serghides ;
- opinion dissidente conjointe des juges Georgios A. Serghides et Andreas Zünd.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE SERGHIDES

(Traduction)

1. L'affaire concerne la non-exécution prolongée des décisions de justice ordonnant à l'administration d'assurer le (re)logement des requérants en application de la loi du 5 mars 2007 sur le droit à un logement décent et indépendant (ou droit au logement opposable, dit « DALO »). Les requérants invoquaient les articles 6 § 1 et 8 de la Convention.

2. Avec tout le respect que je dois à mes éminents collègues de la majorité, je suis en désaccord avec leur décision de n'examiner les griefs des requérants que sous l'angle de l'article 6 § 1, et non également sur le terrain de l'article 8. Alors même qu'au paragraphe 40 de l'arrêt il est indiqué que, invoquant les articles 6 § 1 et 8 de la Convention, les requérants (à l'exception de M. Temine qui invoque uniquement l'article 6 § 1) se plaignent de la non-exécution durable des décisions de justice ordonnant leur (re)logement et allèguent une atteinte à leur « droit à l'intégrité physique et morale », la Cour décide au paragraphe suivant, à savoir au paragraphe 41, de n'examiner ces griefs que sous l'angle de l'article 6 § 1. La raison qu'elle donne à l'appui de cette décision est que, maîtresse de la qualification juridique, elle juge approprié d'examiner les allégations des requérants uniquement sous l'angle de l'article 6 § 1. Cette décision se retrouve au point 2 du dispositif de l'arrêt selon lequel il convient d'examiner les griefs des requérants sous l'angle de l'article 6 § 1. Il ressort clairement du contexte que cette décision porte sur les griefs formulés sur le terrain à la fois de l'article 6 § 1 et de l'article 8. La présente opinion se concentre sur ce point, avec lequel je suis en désaccord pour les raisons que je vais exposer ci-dessous.

3. Outre le point 2 du dispositif, je suis également en désaccord avec le paragraphe 78 de l'arrêt et le point 4 de son dispositif qui concluent à la non-violation de l'article 6 § 1. Le juge Zünd et moi étant, en revanche, d'accord sur un constat de violation de cette disposition, nous avons décidé d'écrire une opinion dissidente commune, qui est également jointe au présent arrêt.

4. La Convention doit s'interpréter de façon à garantir des droits concrets et effectifs et non théoriques et illusoires (voir, parmi beaucoup d'autres, *Kimlya et autres c. Russie*, nos 76836/01 et 32782/03, § 86, CEDH 2009, et *Artico c. Italie*, 13 mai 1980, § 33, série A n° 37). Chaque article assure une sphère de protection distincte et autonome. L'article 8 garantit le droit au respect de la vie privée, y compris le droit à l'intégrité physique et morale, tandis que l'article 6 § 1 protège le droit à un procès équitable, qui inclut le droit à l'exécution des décisions de justice. Il convient de souligner que le premier de ces droits est matériel par nature, alors que le second est procédural. En subsumant l'un sous l'autre, à travers un mécanisme

formaliste classificatoire, la Cour réduit effectivement le droit matériel à une note de bas de page procédurale.

5. En refusant d'examiner un grief formulé séparément, la Cour manque, selon moi, à son obligation d'exercer un contrôle juridictionnel adéquat sur tous les aspects de la violation alléguée. En outre, cette pratique soulève des préoccupations au regard du droit de recours individuel garanti par l'article 34. Les requérants ont droit à ce que chacun de leurs griefs défendables soit véritablement examiné au fond. Considérer qu'une disposition en absorbe une autre, en l'absence d'un véritable conflit juridique, affaiblit indûment cette garantie procédurale et diminue la visibilité de griefs distincts.

6. Du point de vue de la prééminence du droit, la prévisibilité et la transparence du raisonnement judiciaire sont également en jeu. Le non-examen sélectif des griefs risque de créer une incertitude quant au moment où certains droits garantis par la Convention feront (ou ne feront pas) l'objet d'une appréciation au fond et à la raison de ce choix.

7. Dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Tsaava et autres c. Géorgie* ([GC], nos 13186/20 et 4 autres, 11 décembre 2025), la Grande Chambre a tenté d'expliquer le refus d'examiner des « griefs qui se recoupent ou périphériques », soit par requalification soit par application de la formule « *Câmpeanu* », mais elle a décidé de ne pas adopter cette approche relativement à un certain nombre de griefs, considérant que les griefs matériels ne recoupaient pas les griefs procéduraux (*ibidem*, § 226), que les intérêts protégés par les différentes dispositions invoquées n'étaient pas de même nature (*ibidem*, § 227) et que certains griefs se trouvaient « au cœur de la requête » et n'étaient donc pas périphériques (*ibidem*, § 228). Dans cette affaire, la Grande Chambre a néanmoins décidé de ne pas examiner le grief fondé sur l'article 13, raison pour laquelle j'ai voulu y joindre une opinion dissidente. Si, dans l'arrêt *Tsaava*, la Grande Chambre a tenté de justifier son approche, ses explications n'ont guère contribué à atténuer l'incertitude juridique de ses solutions au cas par cas pour l'avenir. Je continue, en effet, à soutenir que des griefs ne sauraient considérés comme « se recoup[a]nt ou périphériques », et qu'il est difficile de comprendre pourquoi, contrairement à ce que la Cour a jugé dans l'affaire *Tsaava*, les griefs formulés dans la présente affaire sont considérés comme « se recoup[a]nt ».

8. La mission et la fonction institutionnelles de la Cour, telles qu'énoncées à l'article 19 de la Convention, consistent à assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la Convention. L'article 32 ajoute que la compétence de la Cour s'étend à *toutes* les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses protocoles. Ce mandat institutionnel implique un devoir de rigueur. Lorsqu'un grief est bien formulé et n'est pas manifestement mal fondé, la Cour n'a pas la liberté de refuser de l'examiner par un raccourci interprétatif emprunté. Si elle le fait, elle Cour manque non seulement à son devoir envers

le requérant individuel, mais aussi à sa mission de développement du contenu normatif de la Convention dans ces domaines, laissant ainsi subsister dans la jurisprudence des lacunes qui risquent de s'aggraver avec le temps.

9. Pour être absolument clair, chaque droit consacré par la Convention possède son propre contenu, sa propre portée et son propre objectif normatif. En outre, chaque disposition de la Convention protégeant un des droits de l'homme consacre des valeurs et des dimensions particulières de la dignité humaine. L'article 8 a donc une force normative autonome. Il impose à l'État une obligation distincte de garantir le droit au respect de la vie privée de chaque personne. Cette obligation ne peut être absorbée dans l'article 6 sans que son effet autonome ne s'en trouve amoindri. Dès lors, un examen sous l'angle de l'article 8 remplit une fonction que l'article 6 ne saurait remplir.

10. Plus largement, la pratique judiciaire consistant à intégrer l'examen d'un grief fondé sur une disposition de la Convention dans le cadre d'une autre disposition n'est ni défendable sur le plan doctrinal ni structurellement compatible avec la logique du système de la Convention. Chaque article protège un intérêt juridique spécifique, opère dans ses propres limites conceptuelles et contient ses propres conditions de limitation et de justification. L'intégrité de cette architecture présuppose que la violation alléguée doive être examinée dans le cadre de l'analyse du droit expressément mis en jeu. Subsumer un article sous un autre risque de confondre des critères juridiques différents et de faire naître une indétermination doctrinale. Pour faire une analogie, on peut assimiler chaque article à un récipient distinct contenant une substance juridique soigneusement définie. Prétendre que le contenu d'un récipient peut être versé dans un autre et combiné, produisant ainsi un « cocktail » juridique, revient à méconnaître le dessein de la Convention. Chaque disposition est façonnée par son propre libellé, son objet et son évolution jurisprudentielle. Transférer son contenu modifie à la fois sa composition et sa fonction. La Convention n'est pas un réservoir indifférencié, mais une charte structurée d'engagements distincts ; ses garanties sont distinctes par leur conception et ne sont pas censées être combinées à la discrétion du juge.

11. Cette conclusion est encore corroborée par le préambule de la Convention, qui énonce que le but du Conseil de l'Europe est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Un tel objectif ne peut être atteint si le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 est en pratique absorbé dans l'examen d'une autre disposition, *a fortiori* dans l'examen de l'article 6 dont la nature, procédurale, est différente de celle de l'article 8, qui se trouve ainsi privé d'une appréciation autonome.

12. La pratique de longue date de la Cour, ou le principe appliqué par elle, consistant à se dire maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause, n'a pas pour objet de subsumer un droit sous un autre sans qu'il soit procédé à un examen distinct de la recevabilité et du bien-fondé du grief fondé sur ce

droit. Elle vise plutôt à assurer la protection effective d'un requérant qui n'a pas invoqué la disposition pertinente de la Convention, même si, en substance, sa requête décrit des faits relevant de son champ d'application (voir, de manière plus approfondie sur cet argument, le paragraphe 5 de mon opinion partiellement dissidente jointe à l'arrêt *Mandev et autres c. Bulgarie*, nos 57002/11 et 4 autres, 21 mai 2024, le paragraphe 5 de mon opinion partiellement dissidente jointe à l'arrêt *Tomenko c. Ukraine*, n° 79340/16, 10 juillet 2025, et le paragraphe 13 de mon opinion séparée jointe à l'arrêt *B.G. c. France*, n° 70945/17, 19 mars 2026). Il convient de rappeler que le principe selon lequel la Cour est maîtresse de la qualification juridique, mais pas de la qualification des faits, reposait à l'origine sur le principe d'effectivité et servait à sauver des requêtes qui n'invoquaient pas la bonne disposition de la Convention. Cette approche est utile et appropriée, compte tenu notamment du fait que les requérants ne sont pas obligés d'être représentés par un avocat devant la Cour et qu'ils peuvent se représenter eux-mêmes. Il serait arbitraire et contradictoire de faire preuve, d'un côté, d'une certaine souplesse en autorisant des non-initiés à introduire des requêtes, mais, d'un autre côté, d'un excès de formalisme en sanctionnant les erreurs commises par eux dans la formulation de leurs griefs. Au fil du temps, y compris en l'espèce, le rôle de ce principe a changé, à tort. Plus que comme une simple garantie contre les défauts, il opère désormais soit d'une manière analogue à la formule *Câmpeanu*, soit pour justifier la pratique de la Cour consistant à absorber un grief dans un autre, privant ainsi formellement d'examen certains griefs (tant sur la recevabilité que sur le fond). Dans la présente affaire, la Cour n'a pas suivi sa pratique initiale et correcte, puisqu'elle n'a pas examiné le grief sous l'angle d'un article que les requérants n'avaient pas invoqué, mais a limité son examen à l'un des articles effectivement invoqués par les requérants, écartant ainsi l'examen du grief en question sous l'angle de l'autre disposition de la Convention que les requérants avaient également invoquée, à savoir l'article 8.

13. Pareille subsumption de droits risque de fausser la structure analytique de la Convention en fondant des garanties normatives distinctes en une disposition unique et trop étendue. Non seulement cette approche affaiblit la cohérence doctrinale du système de la Convention, mais elle prive aussi les droits individuels de leur fonction de protection autonome. La Convention a été délibérément conçue comme une constellation de garanties complémentaires mais distinctes, et non comme une hiérarchie dans laquelle certaines dispositions peuvent être considérées comme résiduelles ou simplement « périphériques » par rapport à d'autres¹. Permettre qu'un droit

¹ Je ne veux pas dire qu'il n'existe absolument aucune hiérarchie matérielle au sein de la Convention ; je peux me référer, en particulier, à l'article 15 de la Convention ou à la distinction entre garanties absolues (par exemple l'article 3) et droits qui peuvent faire l'objet de restrictions (en particulier les articles 8 à 12). Mais entre l'article 6 (droit procédural) et l'article 8 (droit matériel), aucune hiérarchie nette n'existe.

soit absorbé par une autre porte en outre atteinte à la sécurité et à la prévisibilité juridiques. On ne peut raisonnablement attendre des requérants qu'ils anticipent qu'un grief formulé sur le terrain d'une disposition sera en pratique neutralisé par la requalification de ce grief en grief redondant après l'examen d'une autre disposition. Rappelons-le, cette imprévisibilité est incompatible avec l'état de droit et risque d'éroder la confiance dans le mécanisme de recours individuel. En outre, la subsumption de droits occulte les obligations positives et négatives spécifiques qui s'attachent à chaque droit protégé par la Convention. Des droits différents imposent à l'État défendeur des obligations distinctes, sont soumis à des critères de justification différents et nécessitent des formes de contrôle différentes. En n'examinant pas chaque droit séparément, la Cour risque de passer outre les normes de contrôle adaptées qu'exige la Convention et de réduire la profondeur et la précision de son raisonnement. Cette pratique a également des implications importantes pour l'évolution de la jurisprudence de la Cour. L'interprétation progressive de la Convention dépend de la clarification graduelle de la portée et du contenu de chaque droit. Lorsque les griefs sont rejetés par absorption plutôt que par examen raisonné, les occasions de développer la jurisprudence se perdent et il peut en résulter une stagnation doctrinale.

14. La subsumption de droits affaiblit la position procédurale du requérant. Comme nous l'avons relevé ci-dessus, l'article 34, qui prévoit le droit de recours individuel et constitue la pierre angulaire de la Convention, garantit non seulement l'accès à la Cour mais aussi un véritable dialogue judiciaire sur la substance de chaque violation alléguée. Refuser l'examen d'un grief au motif qu'il serait absorbé par une autre disposition revient à priver le requérant d'une réponse motivée et à affaiblir la dimension participative des débats sur la Convention. Conformément aux préoccupations déjà exprimées, une telle approche risque de transformer le principe selon lequel la Cour est maîtresse de la qualification en un mécanisme d'économie procédurale au détriment de la justice matérielle.

15. Un autre point qui doit être abordé concerne la manière dont la Cour choisit d'absorber certains droits dans d'autres sans identifier clairement la portée ou le contenu de ce qui est absorbé ou du droit censé recevoir cette absorption. Une telle approche manque de transparence méthodologique et prive le processus décisionnel de clarté analytique. En ne précisant pas quels éléments d'un droit sont considérés comme se recoupant avec une autre disposition ou comme étant englobés par elle, la Cour laisse les requérants et les États défendeurs dans l'incertitude quant au raisonnement juridique précis qui sous-tend sa conclusion. Cette ambiguïté empêche de déterminer si le droit absorbé a été pleinement et adéquatement traité, partiellement examiné ou effectivement ignoré. Par ailleurs, décider de ne pas examiner la recevabilité et le fond d'un grief sans délimiter au préalable les contours du droit prétendument absorbé s'analyse en une forme de rejet implicite dépourvu de motivation. Cette pratique risque de faire un amalgame entre

économie analytique et décision sur le fond, et porte atteinte à l'exigence selon laquelle les décisions judiciaires doivent être motivées et intelligibles. En l'absence d'explication claire quant à ce qui est absorbé et aux raisons de cette absorption, l'approche de la Cour affaiblit également les garanties inhérentes au système de la Convention². Chaque droit garanti par la Convention est associé à des seuils de recevabilité spécifiques, des normes de contrôle distinctes et des conséquences juridiques particulières. Contourner cette analyse structurée sans justification explicite risque d'éroder la cohérence interne des décisions rendues sur le terrain de la Convention et la crédibilité du raisonnement de la Cour.

16. Il s'ensuit qu'aucune forme d'absorption d'un droit conventionnel dans un autre n'est autorisée par la Convention, car elle conduit non seulement à une limitation, mais même à une privation, de ce droit. Pareil résultat va directement à l'encontre du principe de protection effective des droits de l'homme, qui est un principe fondamental de la Convention et sous-tend chaque disposition de celle-ci³. Une pratique qui aboutit au non-examen d'un droit, plutôt qu'à son appréciation distincte et attentive, vide ce droit de son sens pratique et effectif et est donc incompatible avec l'objet et le but de la Convention.

17. Au vu de ce qui précède, on peut soutenir à juste titre que lorsqu'un grief est examiné exclusivement sous l'angle d'une autre disposition de la Convention, la substance normative propre à la disposition omise risque de rester inarticulée et non examinée. Une telle approche ne permet pas d'aboutir à une consolidation fondée sur des principes ; elle entraîne à l'inverse une érosion insidieuse. Ce qui est présenté comme une économie analytique peut, en vérité, aboutir à la dilution du droit absorbé, dont le sens autonome et la fonction de protection se trouvent ainsi diminués.

18. L'examen du grief sous l'angle de l'article 8 est d'une importance cruciale dans la présente affaire. Le droit en jeu – le droit au logement – ne saurait être réduit à un droit de caractère purement civil ; il est intrinsèquement lié aux droits sociaux qui font naître des obligations positives pour l'État. Ces obligations ne sont pas purement administratives ou discrétionnaires, mais revêtent une dimension profondément morale en ce qu'elles touchent directement la capacité de l'individu à vivre dans la dignité et la sécurité. L'accès à un logement approprié est au cœur de la vie privée et familiale. Dès lors, tout ingérence ou tout manquement dans ce domaine a des

² *A contrario*, en droit pénal interne, des théories et pratiques complexes et sophistiquées se sont développées afin de résoudre les concours d'infractions qui peuvent être commises par un seul et même acte.

³ Voir, sur ce principe, Daniel Rietiker, « The principle of 'effectiveness' in the recent jurisprudence of the European Court of Human Rights: its different dimensions and its consistency with public international law – no need for the concept of treaty *sui generis* », *Nordic Journal of International Law*, 79 (2010), pp. 245 et suiv.

conséquences qui vont au-delà de la privation matérielle et affectent les conditions mêmes de l'existence humaine, telle que protégée par l'article 8.

19. Un point crucial que je tiens à souligner est que la Cour a absorbé le grief fondé sur l'article 8 dans celui fondé sur l'article 6 non seulement sans l'examiner séparément, *mais même sans l'examiner à quelque stade que ce soit ; en fin de compte, elle a conclu à la non-violation de l'article 6 § 1 en se fondant uniquement sur le fait que les autorités nationales jouissent d'une large marge d'appréciation dans le cadre de la politique économique et sociale, conformément au principe de subsidiarité* (paragraphe 77-78 de l'arrêt). Si elle avait procédé à un examen effectif du grief sous l'angle de l'article 6 § 1, la question de savoir s'il y avait eu violation de l'article 8 en raison de la non-exécution des décisions de justice en cause aurait été non seulement pertinente, mais d'une importance cruciale. *En définitive, et avec tout le respect que je dois à la Cour, j'estime qu'elle n'a pas examiné de manière effective les griefs fondés sur l'une et l'autre des deux dispositions invoquées.*

20. À cet égard, on peut soutenir que, par son approche sélective des différents griefs, la Cour méconnaît ses propres exigences. L'article 6 a notamment pour effet de faire peser sur le « tribunal », au sens de cette disposition, l'obligation de se livrer à un examen effectif des moyens, arguments et offres de preuve des parties, sauf à en apprécier la pertinence (voir, par exemple, *Perez c. France* [GC], n° 47287/99, § 80, CEDH 2004-I, et *Wagner et J.M.W.L. c. Luxembourg*, n° 76240/01, § 89, 28 juin 2007). Il a ainsi une obligation de motiver ses décisions, obligation dont le respect s'analyse à la lumière des circonstances de chaque espèce. S'il n'est pas tenu d'exposer les motifs de rejet de chaque argument des parties, il n'est pour autant pas dispensé d'examiner dûment les principaux moyens qu'elles soulèvent et d'y répondre (*Wagner et J.M.W.L.*, précité, §§ 90 et 96), et les parties doivent pouvoir s'attendre à une réponse spécifique et explicite aux moyens décisifs pour l'issue de la procédure (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], n°s 55391/13 et 2 autres, § 185, 6 novembre 2018). En d'autres termes, en ne répondant pas à l'ensemble des griefs soulevés, la Cour ne montre pas à ces engagements le respect qu'elle attend des États parties à la Convention, notamment si elle ne donne pas aux parties à la procédure une motivation appropriée justifiant l'absorption d'un ou plusieurs griefs.

21. En conclusion, j'aurais conclu que le grief fondé sur l'article 8 devait être examiné séparément, non seulement sous l'angle de l'article 6 § 1, mais aussi sous l'angle de l'article 8 à l'égard de tous les requérants, y compris M. Temine, même si ce dernier n'avait pas expressément invoqué l'article 8 – ce serait là l'application correcte du principe selon lequel la Cour est maîtresse de la qualification juridique des faits. À mon avis, le défaut d'examen du grief fondé sur l'article 8 risque d'être perçu comme un déni de justice partiel. Dans les circonstances de l'espèce, j'aurais également conclu

ARRÊT EISENAUER ET AUTRES c. FRANCE – OPINIONS SÉPARÉES

à la violation du droit des requérants au respect de leur vie privée tel que garanti par l'article 8, et je leur aurais accordé une satisfaction équitable.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES SERGHIDES ET ZÜND

(Traduction)

1. L'affaire concerne la non-exécution prolongée des décisions de justice ordonnant à l'administration le (re)logement des requérants en application de la loi du 5 mars 2007 sur le droit à un logement décent et indépendant (ou droit au logement opposable, dit « DALO »). Les requérants invoquaient les articles 6 § 1 et 8 de la Convention.

2. Avec tout le respect que nous devons à nos éminents collègues de la majorité, nous sommes en désaccord avec leur conclusion de non-violation de l'article 6 § 1 de la Convention, énoncée au paragraphe 78 de l'arrêt et au point 4 de son dispositif. L'un d'entre nous, à savoir le juge Serghides, se trouve également en désaccord avec la décision de la majorité de ne pas examiner séparément le grief formulé par les requérants sur le terrain de l'article 8 et, pour cette raison, il a rédigé une opinion dissidente individuelle jointe à l'arrêt. La présente opinion commune ne concerne que l'article 6 § 1. Il ne fait aucun doute que le grief fondé sur cette disposition porte sur un droit de caractère civil qui relève de l'article 6 § 1, lequel trouve donc à s'appliquer.

3. Selon un principe bien établi, l'exécution ou la mise en œuvre d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit – une garantie implicite mais essentielle de l'article 6 § 1 – doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 de la Convention¹. Les garanties énoncées à l'article 6, y compris l'exécution des arrêts, seraient rendues illusoires si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie². Un délai d'exécution « déraisonnablement long » d'un jugement, compte tenu des faits particuliers de l'espèce, peut emporter violation du droit à un procès équitable tel que garanti par l'article 6³. En tout état de cause, pareil retard ne saurait être tel qu'il aurait pour conséquence une atteinte à la substance même du droit protégé par l'article 6 § 1⁴.

4. Il convient, par ailleurs, d'observer que la non-exécution ou l'exécution tardive d'une décision de justice ne soulève pas seulement une question individuelle d'équité procédurale, elle touche au cœur même de la sécurité juridique et donc au fondement même de l'état de droit. La sécurité juridique étant un élément constitutif de l'état de droit, le droit à un procès équitable

¹ *Assanidzé c. Géorgie* [GC], n° 71503/01, § 181, CEDH 2004-II, *Bourdiv c. Russie* (n° 2), n° 33509/04, § 65, ECHR 2009.

² *Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997, § 40, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, *Assanidzé c. Géorgie* [GC], précité, § 182, *Scordino c. Italie* (n° 1) [GC], n° 36813/97, § 196, CEDH 2006-V.

³ *Bourdiv c. Russie* (n° 2), précité, § 66.

⁴ *Bourdiv c. Russie*, n° 59498/00, § 35, CEDH 2002-III.

doit être interprété sous cet angle. Par analogie, du point de vue de la Convention, la non-exécution d'un arrêt de la Cour « emporte violation de la Convention et méconnaît la prééminence du droit »⁵. L'article 6 § 1 garantit à chacun le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès n'est qu'un aspect. Si l'administration refuse ou omet de s'exécuter ou tarde à le faire, les garanties dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdent toute raison d'être. L'exécution d'un jugement doit être considérée comme la dernière étape de la procédure, sans laquelle les autres étapes du procès sont, de fait, réduites à néant.

5. L'exécution de jugements imposant le relogement occupe une place particulièrement importante car elle se situe à la croisée des droits de caractère civil, des droits sociaux et des obligations morales. À la différence de nombreuses autres décisions de justice, ces jugements ne se bornent pas à régler des questions de propriété ou de relations contractuelles, ils touchent directement aux conditions fondamentales de la dignité et de l'existence humaines. Premièrement, le relogement concerne un *droit de caractère civil*, en ce qu'il est souvent lié à la force exécutoire des décisions judiciaires, à l'égalité devant la loi et au droit à un recours effectif. Un jugement ordonnant le relogement ne doit pas rester symbolique : son exécution est essentielle pour préserver la crédibilité du système judiciaire. Si de telles décisions ne sont pas effectivement mises en œuvre, la confiance dans la justice s'en trouve amoindrie et le principe selon lequel les droits reconnus par les tribunaux doivent être garantis dans la pratique affaibli. Deuxièmement, le relogement est également un *droit social*, étroitement lié au droit à un logement convenable. Le logement n'est pas un luxe, c'est une condition fondamentale pour accéder à d'autres droits essentiels tels que la santé, l'éducation, l'emploi et la vie familiale. La non-exécution de jugements ordonnant le relogement peut donc conduire à une cascade d'exclusions sociales. L'importance de l'application de la loi passe ainsi d'une question purement juridique à une responsabilité sociétale plus large. Troisièmement, ces jugements revêtent une forte *dimension morale*. Les expulsions ou le manque de logements placent les personnes et les familles dans des situations de vulnérabilité, d'insécurité et parfois de grande détresse. Assurer le relogement n'est pas seulement une obligation légale, c'est aussi le reflet d'engagements éthiques collectifs – en particulier la protection des membres les plus vulnérables de la société. Le poids moral de ces situations justifie un niveau plus élevé de diligence dans l'exécution.

6. En raison de cette combinaison d'éléments civils, sociaux et moraux, l'exécution des jugements ordonnant le relogement exige plus que des mécanismes d'exécution ordinaires. Elle nécessite une action coordonnée entre les autorités judiciaires, les organes administratifs et les services

⁵ Andrew Le Sueur, Maurice Sunkin, Jo Eric Khushal Murkens, *Public Law – Text, Cases, and Materials*, 4th edition, Oxford, 2019, p. 219.

sociaux. Elle appelle également à une hiérarchisation des priorités, à des ressources et parfois à des solutions individualisées adaptées aux besoins spécifiques des personnes touchées. Ainsi, les jugements imposant le relogement revêtent une importance particulière parce qu'ils protègent non seulement des droits, mais aussi la dignité humaine et la cohésion sociale. Leur exécution doit donc être traitée comme une priorité, nécessitant un engagement accru, une coordination institutionnelle plus forte et une conscience plus profonde de leur impact humain. Comme elle l'a rappelé de manière pertinente dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire *Camara c. Belgique* (n° 49255/22, § 119, 18 juillet 2023), « [m]ême si elle est consciente de la situation difficile à laquelle l'État belge était confronté (...), la Cour ne pourrait juger raisonnable le délai mis en l'espèce par les autorités belges pour exécuter une *décision de justice visant à protéger la dignité humaine* » (mise en évidence par nos soins).

7. Dans la présente affaire, les juridictions administratives ont adopté des jugements et des ordonnances enjoignant aux préfets d'assurer le relogement des requérants, sous peine d'astreintes. Ces décisions n'ayant pas été contestées par les autorités compétentes, elles sont devenues définitives et exécutoires. Il convient de relever que le produit des astreintes mentionnées dans les décisions des juridictions administratives était destiné au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, et non aux requérants eux-mêmes. Par ailleurs, cette obligation pesant sur l'État de verser une astreinte en vertu de la décision des juridictions administratives était parallèle à celle imposée aux préfets par les juridictions administratives d'assurer le relogement des requérants, et ne se substituait nullement à celle-ci ni n'avait vocation à s'y substituer. En outre, au paragraphe 69 de l'arrêt, il est observé, à juste titre, que l'obligation prévue par la loi est une obligation de résultat en ce qui concerne le logement effectif des personnes éligibles au dispositif légal.

8. À la date des informations les plus récentes soumises à la Cour par le Gouvernement en juin 2025 – c'est-à-dire entre deux ans et dix mois et huit ans après les décisions en question (voir l'annexe à l'arrêt) – aucun des requérants ne s'était vu offrir un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités. Le Gouvernement, qui s'en est remis à la sagesse de la Cour pour ce qui est du fond de l'affaire, n'a apporté aucune justification à de tels retards. Tout en nous félicitant des efforts déployés par les autorités internes pour rendre effectif le droit au logement opposable, nous estimons que ces mesures ne sont pas suffisantes pour surmonter les obstacles à l'exécution des décisions rendues en faveur des requérants et que la non-exécution prolongée de ces décisions n'est pas raisonnable au sens de la jurisprudence de la Cour.

9. En s'abstenant, pendant plusieurs années, de prendre toute mesure nécessaire pour se conformer à une décision judiciaire définitive et exécutoire, les autorités nationales ont privé les dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention de tout effet pratique et utile et elles ont porté atteinte au

principe d'effectivité, qui est un principe fondamental et primordial de la Convention⁶. Ce principe ainsi que les principes d'équité, de prééminence du droit, de sécurité juridique et de démocratie auraient dû être respectés par l'État défendeur tenu de s'acquitter, en vertu du préambule de la Convention, de sa responsabilité première de garantir les droits et libertés qui y sont définis. Malheureusement, tel n'a toutefois pas été le cas en l'espèce. De notre humble point de vue, il ne suffit pas que la Cour fasse simplement référence, au paragraphe 77 de son arrêt, au principe de subsidiarité pour conclure à la non-violation de l'article 6 § 1, sans prendre en compte le fait qu'aucun des autres principes que les autorités nationales auraient dû respecter dans l'exercice de leur responsabilité première ne l'a été. Rappelons dans ce contexte que la Cour a déclaré à de nombreuses reprises que l'article 6 § 1 oblige les États contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs tribunaux puissent remplir chacune de ses exigences, notamment quant au délai raisonnable (voir, parmi beaucoup d'autres, *Scordino c. Italie* (n° 1) [GC], n° 36813/97, § 183, CEDH 2006-V, *Süßmann c. Allemagne*, 16 septembre 1996, § 55, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, et *Bottazzi c. Italie* [GC], n° 34884/97, § 22, CEDH 1999-V).

10. Le principe d'effectivité implique également que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs (voir, parmi d'autres, *Kimlya et autres c. Russie*, nos 76836/01 et 32782/03, § 86, CEDH 2009, et *Artico c. Italie*, 13 mai 1980, § 33, série A n° 37). En d'autres termes, il convient de prendre en compte les spécificités du cas concret *et, notamment, les réalités sociales et familiales du requérant* (*Lacatus c. Suisse*, n° 14065/15, § 57, 19 janvier 2021). Dans la présente affaire, l'arrêt reconnaît la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent les requérants (paragraphe 72), mais il n'en tire pas les conséquences nécessaires. Conformément à l'article 28 de la *Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées*, ratifiée par la France en 2010, les États Parties doivent reconnaître le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille, notamment un logement adéquat, et à une amélioration constante de leurs conditions de vie *et prennent des mesures appropriées pour protéger et promouvoir l'exercice de ce droit sans discrimination fondée sur le handicap*. Nous trouvons regrettable que la majorité de la chambre n'ait en aucune manière prêté attention à ces normes universelles et obligations contraignantes⁷.

⁶ Voir, sur ce principe, Daniel Rietiker, « The principle of 'effectiveness' in the recent jurisprudence of the European Court of Human Rights: its different dimensions and its consistency with public international law – no need for the concept of treaty *sui generis* », *Nordic Journal of International Law*, 79 (2010), pp. 245 et suiv.

⁷ Le principe qui impose que la Convention soit lue à la lumière des autres sources de droit international peut être appelé « principe de cohérence externe » (Rietiker, *op. cit.*, pp. 271-275).

11. Il convient également de noter que la Cour a déjà conclu à la violation de l'article 6 relativement à ce même droit au logement opposable dans l'arrêt *Tchokontio Happi c. France*, n° 65829/12, 9 avril 2015. Cet arrêt n'est mentionné qu'une fois dans l'exposé des faits du présent arrêt, lequel n'explique en aucune manière pourquoi il parvient à une issue différente en l'espèce. En particulier, dans l'arrêt *Tchokontio Happi*, précité, la Cour a déclaré que « [c]es éléments suffisent à la Cour pour conclure qu'en s'abstenant, pendant plusieurs années, de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à une décision judiciaire définitive et exécutoire, les autorités nationales ont privé les dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention de tout effet utile » (*ibidem*, § 52).

12. Au vu de ce qui précède, nous considérons qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 et, si nous n'avions pas été minoritaires, nous aurions accordé aux requérants une satisfaction équitable.

ARRÊT EISENAUER ET AUTRES c. FRANCE

ANNEXE

Liste des requêtes

N°	Requête N°	Nom de l'affaire Date d'introduction	Requérant(e) Année de naissance Lieu de résidence Nationalité	Jugement / ordonnance du tribunal administratif (TA) enjoignant au préfet d'assurer le (re)logement du / de la requérant(e)	Montant de l'astreinte par mois de retard	Jugement(s) condamnant l'État à indemniser le/la requérant(e) et sommes allouées	Durée litigieuse (au 1 ^{er} juillet 2025) Présence d'autres personnes au foyer familial, autres circonstances
1.	47090/22	Eisenauer c. France 03/10/2022	Audrey EISENAUER (F) 1975 Paris française	4 mars 2019 TA de Paris	200 EUR		6 années, 3 mois, 29 jours Logement indécent
2.	17780/23	Hussain et autres c. France 24/04/2023	Ansar HUSSAIN (M) 1980 Sarcelles pakistanaise Shazia HUSSAIN (F) 1983 Sarcelles pakistanaise Nimra ANSAR (M) 2009 Sarcelles pakistanaise Quratulain ANSAR (M)	15 septembre 2022 TA de Cergy-Pontoise	200 EUR		2 années, 9 mois, 16 jours

ARRÊT EISENAUER ET AUTRES c. FRANCE

N°	Requête N°	Nom de l'affaire Date d'introduction	Requérant(e) Année de naissance Lieu de résidence Nationalité	Jugement / ordonnance du tribunal administratif (TA) enjoignant au préfet d'assurer le (re)logement du / de la requérant(e)	Montant de l'astreinte par mois de retard	Jugement(s) condamnant l'État à indemniser le/la requérant(e) et sommes allouées	Durée litigieuse (au 1 ^{er} juillet 2025) Présence d'autres personnes au foyer familial, autres circonstances
			2014 Sarcelles française Jannat ANSAR (F) 2018 Sarcelles française Moussa HUSSAIN (M) 2021 Sarcelles française				
3.	30148/23	Temine c. France 29/07/2023	Idir TEMINE (M) 1984 Paris française	10 juillet 2018 TA de Cergy-Pontoise	200 EUR	16 février 2021 : 3 000 EUR 9 février 2023 : 500 EUR 29 avril 2024 : 300 EUR	6 années, 11 mois, 23 jours Le requérant est reconnu handicapé
4.	33044/23	Habchi c. France 21/08/2023	Mohamed HABCHI (M) 1958 Paris française	30 octobre 2018 TA de Montreuil	400 EUR	24 janvier 2024 : 1 500 EUR	6 années, 8 mois, 3 jours Le requérant indique vivre dans une chambre de 10 m ² et souffrir de plusieurs pathologies
5.	33049/23	A.X. c. France 21/08/2023	A.X. (M) 1976 Paris ivoirienne	31 mai 2022 TA de Paris	350 EUR		3 années, 1 mois, 8 jours Deux enfants

ARRÊT EISENAUER ET AUTRES c. FRANCE

N°	Requête N°	Nom de l'affaire Date d'introduction	Requérant(e) Année de naissance Lieu de résidence Nationalité	Jugement / ordonnance du tribunal administratif (TA) enjoignant au préfet d'assurer le (re)logement du / de la requérant(e)	Montant de l'astreinte par mois de retard	Jugement(s) condamnant l'État à indemniser le/la requérant(e) et sommes allouées	Durée litigieuse (au 1 ^{er} juillet 2025) Présence d'autres personnes au foyer familial, autres circonstances
6.	33061/23	Balou c. France 21/08/2023	Rose Noelle BALOU (F) 1957 Paris française	29 avril 2021 TA de Paris	200 EUR	14 septembre 2023 : 1 455 EUR	4 années, 2 mois, 3 jours
7.	33076/23	Naimi c. France 21/08/2023	Houria NAIMI (F) 1960 Paris française	3 juillet 2017 TA de Paris	200 EUR	23 juin 2023 : 2 600 EUR	8 années La requérante indique être hébergée par un tiers
8.	33080/23	Iazza c. France 21/08/2023	Fatima IAZZA (F) 1976 Paris française	16 octobre 2017 TA de Paris	200 EUR	27 avril 2023 : 1 540 EUR	7 années, 8 mois, 16 jours
9.	33104/23	Sambake c. France 21/08/2023	Maimouna SAMBAKE (F) 1991 Vitry Sur Seine française	10 juin 2020 TA de Paris	450 EUR	24 mars 2023 : 4 130 EUR	5 années et 22 jours Cinq personnes au total dont trois enfants
10.	33106/23	Dbibia c. France 21/08/2023	Khadija DBIBIA (F) 1955 Paris marocaine	2 septembre 2021 TA de Paris	200 EUR		3 années, 9 mois, 29 jours La requérante indique vivre à la rue