

Le Conseil constitutionnel, le législateur et l'immeuble : liberté, égalité, propriété ?

Commentaire croisé sur la fraternité et le logement dans la jurisprudence constitutionnelle

Jean ROOS – Doctorant contractuel, CERDACFF, Université Côte d'Azur.

Par deux décisions du 24 mars dernier, le Conseil constitutionnel précise les contours du principe de fraternité. Dans la première¹, le principe est évoqué positivement dans une question relative aux droits des personnes handicapées. Dans la seconde, le principe brille par son absence, dans un contentieux pourtant relatif à l'expulsion de squatteurs², invitant ainsi à une réflexion croisée entre fraternité et propriété dans la jurisprudence constitutionnelle.

La disposition contestée dans le cadre de cette décision permet au préfet d'ordonner l'expulsion d'un occupant irrégulier sous vingt-quatre heures. Il s'agit d'une disposition dérogatoire spécifique aux situations de squat, qui diffèrent d'une occupation licite devenue irrégulière, notamment celles faisant suite à un défaut de paiement du loyer. Après transmission d'une question prioritaire par le Conseil d'État³, le Conseil constitutionnel valide le dispositif, en l'assortissant d'une réserve tenant à l'appréciation de la situation de difficulté de l'occupant irrégulier. Si cette réserve indique une volonté d'atténuer la force publique face aux personnes vulnérables, elle peut davantage être rapprochée d'une attention portée à la dignité humaine, s'alignant sur la jurisprudence administrative⁴. Cela laisse à supposer que la dignité n'est pas ici qu'un simple élément de l'ordre public. Elle peut également être vue comme le pendant vertical de ce dont la fraternité serait le principe horizontal, composant ainsi un ensemble en trois dimensions protégeant la valeur de la personne humaine.

Outre cet infléchissement, aucune appréciation quant au principe de fraternité n'est formellement évoquée par le Conseil constitutionnel en matière de squatteurs. La loi dont est tirée la disposition contestée est pourtant celle « *instituant le droit opposable au logement et diverses mesures en faveur de la cohésion sociale* »⁵. Néanmoins, si l'objectif du législateur fut ainsi de faire davantage société, le principe de fraternité ne semble pas devoir s'appliquer à

¹ CC, Déc. 2023-1039 QPC du 24 mars 2023, Association Handi-Social.

² CC, Déc. 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, Mme Nacera Z.

³ CE, 20 janv. 2023, n° 468389.

⁴ CE, 30 juin 2010, n° 332259, Ben Amour, *AJDA*, 2011, 568.

⁵ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007.

cette disposition. Le Conseil ne soulève, à tout le moins, aucun grief en ce sens. Il aurait néanmoins été habilité à en apprécier l'opportunité, puisqu'il conserve la possibilité de statuer *ultra petita* même en matière de contrôle *a posteriori*. En refusant d'évoquer le principe de fraternité, pourtant apte à matérialiser le lien entre citoyens, le Conseil constitutionnel choisit ainsi de l'écarter de sa réflexion sur l'expulsion administrative des occupants irréguliers⁶.

Cette récente décision appelle ainsi une réflexion sur la position du Conseil constitutionnel lorsqu'il s'agit de concilier propriété et fraternité, c'est-à-dire deux principes tirant leurs fondements de la philosophie des lumières, dans l'œuvre révolutionnaire et dans la tradition constitutionnelle française, mais bénéficiant d'un historique de reconnaissance différent.

Le droit de propriété, « *inaliénable et sacré* »⁷, consacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, fut défendu par les révolutionnaires comme comptant parmi les « *droits naturels et imprescriptibles de l'homme* »⁸. La définition qu'en fit le Code civil fut ainsi intégrée à la jurisprudence constitutionnelle. Il s'agit ainsi du « *droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou les règlements* »⁹. Ce droit, dont la portée effective a pu interroger¹⁰, bénéficie aux personnes privées comme aux personnes publiques, sert notamment de fondement aux procédures d'expulsion des occupants sans titres et des squatteurs en matière immobilière. Dans de telles circonstances, le droit de disposer d'un logement décent ne saurait permettre à l'occupant irrégulier de s'opposer à l'intervention des forces de l'ordre¹¹.

Le principe de fraternité, reconnu récemment, fonde notamment la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération sur la régularité de son séjour sur le territoire national. Ce principe, lui aussi d'essence révolutionnaire¹², ne semble pourtant pas s'appliquer pleinement à une autre situation de détresse, celle de l'individu ayant à occuper irrégulièrement

⁶ Il aurait pourtant été possible d'appliquer rétroactivement ce principe à une loi antérieure. Cela s'est déjà produit, à l'occasion de l'instance par laquelle le Conseil constitutionnel reconnut l'existence de ce principe, et l'appliqua à une disposition datant de 2012 : CC, Déc. 2018-717/718 du 6 juil. 2018, M. Cédric H.

⁷ DDHC, art. 17

⁸ DDHC, art. 2

⁹ C. Civ, art. 544

¹⁰ FAVOREU (L.), La jurisprudence du Conseil constitutionnel et le droit de propriété proclamé par la Déclaration de 1789, in *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, PUF, 1989, p. 123.

¹¹ CC, Déc. n° 2011-169 QPC du 30 sept. 2011, Consorts M. et autres.

¹² V. récemment OUDOT (P.), Fraternité : 1789/Covid-19, *JCP G*, 6 juil. 2020, doct. 839

la propriété d'autrui. Le Conseil constitutionnel avait pourtant déjà eu l'opportunité de se prononcer sur la conciliation entre propriété et fraternité à l'occasion d'une question portant sur la mobilité des gens du voyage¹³. Saisi d'une disposition permettant d'interdire le stationnement de résidences mobiles dans le territoire d'une commune¹⁴, le Conseil a ainsi considéré que la protection du droit de propriété réalisée par le législateur ne contrevenait pas au principe de fraternité¹⁵.

En outre et de manière plus générale, le caractère récent du principe de fraternité en droit positif pose question quant à ses contours et à sa portée vis-à-vis du droit de propriété. Il est ainsi possible d'y voir une allusion lorsque le Conseil émet une réserve tenant à la préservation de la dignité de l'expulsé. Les conciliations qui peuvent nécessaires entre le principe de fraternité et d'autres éléments substantiels intégrés à la Constitution soulèvent en ce sens des interrogations.

Il apparaît que si la fraternité devient le socle de libertés spéciales, humanitaires, bénéficiant aux individus et imposant à la société de tolérer des charges nouvelles, ce principe ne saurait être absolu¹⁶. Plus encore, il ne saurait être invoqué envers un citoyen qui aurait alors à supporter de nouvelles charges pour des situations auxquelles la collectivité répond déjà effectivement. Tel est notamment le cas en matière de logement. Autrement dit, dans une logique inspirée du contrat social, le Conseil constitutionnel semble confirmer que si le principe de fraternité est opposable au collectif par l'individu, il ne saurait par principe ni être invoqué par le collectif pour protéger l'individu, ni être imposé à l'individu par le collectif.

Dans cette perspective, les récentes décisions rendues en la matière permettent de mieux comprendre les contours du principe de fraternité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Lorsqu'il est à concilier avec la propriété, ce principe apparaît limité aux questions humanitaires (I.). Son appréciation au niveau collectif confirme en outre qu'il est un principe à dimension humaine (II.).

¹³ PENA (A.), Le nouveau régime de l'évacuation forcée des gens du voyage, un imbroglio juridique examiné par le Conseil constitutionnel, *Revue française de droit constitutionnel*, déc. 2020, n° 124, p. 935-953

¹⁴ Loi n° 2000-614 du 5 juil. 2000, art. 9.

¹⁵ CC, Déc. n° 2019-805 QPC du 27 sept. 2019, consid. 17

¹⁶ CC, Déc. n° 2019-796 DC du 27 déc. 2019, consid. 124.

I. La fraternité limitée comme principe humanitaire

Il a pu être souligné que « *si l'humanitaire vise [...] au bien de l'Humanité, il a besoin de la fraternité* »¹⁷. Pourtant, ce principe apparaît limité. En matière d'immeubles, la protection du propriétaire se fait au prix d'une vision stricte du principe de fraternité (A.), malgré des aménagements tendant à être développés (B.).

A. *La protection de la propriété circonscrivant la fraternité*

Le principe de fraternité ne semble pas s'opposer à l'évacuation des squatteurs, et, de manière plus générale, à la protection des propriétés immobilières, que celles-ci soient privées ou publiques.

S'agissant des propriétés privées, il s'agit d'observer la position du Conseil constitutionnel lorsqu'il dut se prononcer *a posteriori* sur la disposition relative à l'évacuation des squatteurs. Si la saisine ne semblait pas s'appuyer sur le principe de fraternité pour conclure à l'inconstitutionnalité de la loi, il aurait toutefois été possible de la compléter par des « *normes de référence que le Conseil produit de son propre office pour substituer, compléter ou confirmer l'argumentaire des requérants* »¹⁸, c'est-à-dire en statuant *ultra petita*¹⁹. Or tel ne fut pas le cas. Dès lors, deux suppositions. La première amène à penser que le Conseil choisit de suivre l'avis de ceux plaidant pour que les décisions ne statuent sur le « *bien-fondé d'une demande qu'au regard des arguments qu'elle contient* »²⁰, notamment pour l'impartialité. Cela semble en l'occurrence une autolimitation peu probable. La seconde tient à voir dans le mutisme du Conseil une éloquente circonscription du principe de fraternité. Ce point est plus plausible, d'autant qu'une décision rendue le même jour, relative aux personnes en situation de handicap, évoquait ce principe²¹. Ces deux décisions participeraient ainsi conjointement d'une délimitation du principe de fraternité, l'une positivement, l'autre négativement.

¹⁷ DOMERGUE-CLOAREC (D.), *Humanitaire et fraternité, Comprendre l'humanitaire*, Champ social, 2014, p. 121.

¹⁸ BEZZINA (A.-Ch.), *Les questions et les moyens soulevés d'office par le Conseil constitutionnel*, thèse, Dalloz, 2014, p.11.

¹⁹ MARGUET (L.), *Le Conseil constitutionnel au soutien des justiciables ? Quand le Conseil s'empare des moyens d'inconstitutionnalité – Réflexions autour des moyens soulevés d'office*, *Rev. DH*, 2021, n° 20.

²⁰ MEUNIER (J.), *Les décisions du Conseil constitutionnel et le jeu politique*, *Pouvoirs*, 2003/2, n° 105, p. 29.

²¹ CC, Déc. n° 2023-1039 du 24 mars 2023, Association Handi-Social.

Par ailleurs, la fraternité ne semble pas être un moyen recevable pour contester la réglementation et la protection des propriétés publiques. En la matière, le droit ne fait pas de distinction quant à la domanialité retenue.

Pour le domaine privé des personnes publiques, le Conseil constitutionnel a confirmé en mars dernier que le préfet peut accepter le concours de la force publique afin de faire évacuer les personnes qui s'y trouvent, sans que cela ne fasse obstacle au principe de fraternité. Cette disposition a par exemple été invoquée dans le cas du squat de l'ancien Tribunal administratif de Nice, propriété publique relevant actuellement du domaine privé²², dont les occupants illicites ont récemment été dirigés vers des centres d'accueil.

Pour le domaine public, la loi permet également aux communes de s'opposer à la venue des gens du voyage sur leur territoire, sous conditions²³, sans que cela ne contrevienne au principe de fraternité. Ainsi, dans une affaire portée par « *l'Union de défense active des forains* »²⁴, le principe de fraternité n'a pas été utilement retenu par le Conseil constitutionnel pour contester la réglementation de l'accès au domaine public dont la commune est propriétaire. A l'inverse, le droit de propriété lui-même semble efficace sur une telle question. En l'occurrence, l'absence de prise en compte du cas où les gens du voyage pénètrent sur le territoire de la commune afin de se rendre sur leurs propres terrains constituait une atteinte du législateur au droit de propriété privée conduisant à l'inconstitutionnalité de la mesure.

Par ces observations, il apparaît ainsi que le Conseil constitutionnel n'interprète pas le principe de fraternité *lato sensu* comme dérivé de la « *règle d'or* »²⁵ morale tenant à ce qu'il faut traiter autrui comme soi-même. En matière de propriété, ce principe apparaît loin d'être étendu, et semble avoir une portée limitée pour contester toute forme de réglementation contraire aux personnes se trouvant, par choix ou par nécessité, dans des conditions de vie particulières qui auraient des répercussions sur leur entourage et leur environnement. Néanmoins, il est possible de noter une proximité entre le principe de fraternité et la notion de dignité de la personne humaine, qui sont évoqués implicitement dans de tels cas.

²² Évacuation du squat de la villa avenue Jean-Lorrain, *Nice-Matin*, 24 mai 2023, p. 6.

²³ Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

²⁴ CC, Déc. n° 2019-805 QPC du 27 sept. 2019, Union de défense active des forains, consid. 17.

²⁵ COTTEREAU (M.), Le principe de fraternité comme principe de réversibilité, *RDP*, 2020, 683.

B. La dignité conciliant propriété et fraternité

Le Conseil constitutionnel reconnaît une exception à la garantie du droit de propriété en présence de squatteurs. Celle-ci renvoie à l'idée de « *maxime universelle* » que certains rapprochent du principe de fraternité²⁶, à travers une application spécifique de la notion de dignité de la personne humaine. En ce sens, afin d'éviter une expulsion indigne à l'occupant irrégulier, le Conseil constitutionnel temporise l'action administrative, ce qui crée, pour le propriétaire, une charge d'hospitalité envers un individu précaire. C'est à travers cette obligation de protection, bon gré mal gré, de son prochain vulnérable que l'idée de fraternité peut ainsi être retrouvée.

Cette exception tenant à l'appréciation de la dignité de l'occupant irrégulier est largement inspirée de la position du juge administratif en matière de concours de la force publique. Il est ainsi admis depuis la décision « *Couitéas* »²⁷ que l'administration peut différer l'exécution des décisions de justice lorsque cela a pour conséquence de créer ou d'augmenter un trouble à l'ordre public²⁸. Parmi les raisons permettant de refuser de prêter main-forte à un propriétaire faisant face à un occupant irrégulier, le juge a récemment intégré la prise en compte de « *circonstances impérieuses* »²⁹ relatives à la dignité de ce dernier. Ce faisant, le juge administratif s'écarte de la conception développée à l'occasion de la décision « *Morsang-sur-Orge* »³⁰ en considérant désormais que la dignité humaine peut également retarder le maintien de l'ordre public lui-même, au détriment du droit de propriété.

Le Conseil d'État a ainsi directement inspiré la jurisprudence constitutionnelle s'agissant de l'expulsion des squatteurs. En la matière, interprétant l'exception aménagée par le législateur, conditionnée par l'existence d'un « *motif impérieux d'intérêt général* »³¹, le Conseil constitutionnel en déduit une réserve relative à l'appréciation la « *situation personnelle ou*

²⁶ BORGETTO (M.), Fraternité et solidarité : un couple indissociable ?, in HECQUARD-THERON (M.), *Solidarité(s). Perspectives juridiques*, Toulouse, IFR, diffusion LGDJ, 2009, p. 29.

²⁷ CE, 30 nov. 1923, Couitéas, *GAJA*.

²⁸ FALLON (D.), *L'abstention de la puissance publique et la garantie des droits fondamentaux*, thèse, Toulouse, 2014.

²⁹ CE, 30 juin 2010, Ben Amour, *AJDA* 2010, 1344.

³⁰ CE, 27 nov. 1995, Cne de Morsang-sur-Orge, *GAJA*.

³¹ Loi n° 2020-1525 du 7 déc. 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, art. 73.

familiale de l'occupant »³². Cette subjectivisation du recours à la force publique, ainsi opérée au bénéfice du squatteur, est liée à la protection de la dignité humaine.

La dignité possède alors trois dimensions. L'une, qui « *contient en puissance l'intérêt général, celui de l'humanité* »³³ est celle qui limite paradoxalement l'ordre public matériel, dans le cas des évacuations de propriété. Dans une perspective humanitaire qui peut être rapprochée du principe de fraternité, elle fait ainsi obstacle à l'évacuation, par le concours de la force publique, d'un occupant irrégulier se trouvant dans une situation de détresse et risquant l'indignité.

La seconde, plus balisée, est celle qui compose l'ordre public immatériel, empêchant chacun d'user de sa liberté pour porter atteinte à la dignité humaine, envisagée objectivement, s'appliquant à l'individu lui-même ainsi qu'à son prochain. En ce sens, elle partage également une proximité avec la fraternité en tant que limite à la non-fraternité envers son prochain.

La troisième, qui reste à analyser, est celle qui place la dignité humaine comme réceptacle de la fraternité, notamment à travers la notion de vivre-ensemble, qui fonde le droit opposable au logement. Si cette équipollence connaît parfois des limites, elle serait alors un indice du caractère principalement humain du principe de fraternité.

II. La fraternité délimitée comme principe humain

Comme il a été souligné par la doctrine³⁴, le principe de fraternité est à la fois issu de la devise de la République, composante positive de son identité, et de « *l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* »³⁵. Ainsi, la fraternité est à la fois un principe et un idéal. Cet idéal irrigue et inspire au premier chef le principe de fraternité en lui-même, mais également d'autres notions positives, particulièrement la solidarité nationale ou le respect de la dignité humaine. Néanmoins, si ces différents éléments se rejoignent par leur humanisme, ils peuvent être distingués selon leurs dynamiques d'application. Reposant sur une logique d'horizontalité, la fraternité se limite ainsi aux seules relations humaines.

³² CC, Déc. n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, Nacera Z., consid. 12.

³³ V. not. LE GARS (J.), Ordre public, dignité humaine : les nouvelles conditions de légalité d'une décision d'octroi du concours de la force publique pour l'exécution d'une décision d'expulsion, *AJDA*, 2011, 568.

³⁴ VERPEAUX (M.), De l'utilisation et de l'utilité des normes de référence, *RDP*, 2022, 1395.

³⁵ Constitution, Art. 72-3, qui réunit les peuples de métropole et d'outre-mer.

L'idéal de fraternité se matérialise, lorsqu'il s'inscrit dans une relation verticale, dans la dignité de la personne humaine. L'État la respecte et, le cas échéant, la fait respecter, y compris dans les relations entre individus (A.). Néanmoins, lorsqu'il intervient directement dans une volonté humanitaire, l'État n'agit ni en tant que frère de ses sujets, ni en se fondant sur la dignité de la personne : l'idéal de fraternité se réalise alors au titre de la solidarité nationale (B.).

A. La convergence entre dignité et fraternité

L'idée principale du principe de fraternité tenant dans la notion de « *règle d'or* », celle-ci se matérialise également lorsque le législateur prescrit à l'individu de respecter la dignité d'autrui. Autrement dit, la dignité humaine ne doit pas uniquement être respectée par l'État : l'État doit également veiller à ce qu'elle soit respectée par chacun. Dans cette perspective, la dignité de la personne humaine et la fraternité seraient ainsi deux réalités d'un même idéal. Toutefois, de nombreuses occurrences indiquent que la fraternité n'est pas uniquement une notion vertueuse. Tel fut notamment le drame de Romulus et Remus, bâtisseurs de la cité éternelle³⁶. Afin de limiter l'exploitation de l'homme par son frère, particulièrement lorsqu'il est dans une position de vulnérabilité³⁷, le législateur tend ainsi à limiter les situations inhumaines, particulièrement en matière de logement.

Cependant, afin de ne pas verser dans une forme de paternalisme, qui serait la conséquence de l'application verticale de la fraternité, le droit introduit « *une forme de sollicitude envers son prochain* »³⁸ en se fondant sur la dignité pour réaliser l'idéal fraternel. En matière de propriété, la collectivité ne saurait obliger l'homme à un comportement fraternel envers son prochain sans risquer de verser dans une forme d'ordre moral. Le juge administratif adopte cette logique en incluant la fraternité parmi les libertés fondamentales³⁹. Ce faisant, l'humanisme social se matérialise juridiquement non sous une forme de charité, mais dans les obligations découlant du respect de la personne humaine. De nombreuses occurrences sont observables en matière de logement, qui matérialisent ainsi l'idéal de fraternité comme « *règle d'or* » entre les individus.

³⁶ DELATTRE (P.), : « *La fraternité n'induit pas que des choses positives et il y a des frères ennemis irréconciliables (Caïn et Abel, Romulus et Rémus). C'est là toute l'ambiguïté de cette notion* ». in *La prison, lieu de justice ? Cahiers de la justice*, 2020, 33.

³⁷ CEDH, 17 oct. 2013, Winterstein c. France, n° 27013/07, D. 2013, 2678, AJDA 2013, 2061 et 2014, 147.

³⁸ COTTEREAU (M.), *Ibid.*

³⁹ Il s'agit alors d'une liberté d'aider, v. not. PENA (A.), L'entrée de la fraternité en droit administratif, entre acceptation du principe et restriction procédurale, D., 2019, 774.

En matière de construction, le législateur a ainsi imposé aux maîtres d'ouvrage de veiller à ce que les employés de leurs sociétés partenaires ou leurs sous-traitants soient logés dans des conditions décentes et, le cas échéant, de procéder à un relogement. Des précisions ont été apportées quant à ce critère. Les situations indécentes s'apprécient en présence de « *conditions d'hébergement collectifs incompatibles avec la dignité* »⁴⁰, notamment la « *vétusté manifeste des locaux [...] leur salubrité, leur taille* »⁴¹, mais aussi en fonction de la « *vulnérabilité [ou de] l'état de dépendance* »⁴² des personnes concernées. Ce faisant, le droit positif impose une obligation de résultat⁴³ afin de protéger la dignité des ouvriers⁴⁴. Le Conseil constitutionnel valide cette organisation, en se fondant sur le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et sur l'objectif de valeur constitutionnelle s'attachant à ce que chacun ait un logement décent⁴⁵. Il est possible d'y voir que l'idéal de fraternité se matérialise à travers le principe de dignité.

De même, s'agissant de la réquisition de certains logements vacants pour y loger des personnes en difficulté, le Conseil constitutionnel admet un aménagement au droit de propriété justifié par le principe de dignité et du droit opposable au logement⁴⁶. Ainsi, l'État se fait le protecteur des plus démunis, en exigeant, au nom de la dignité, que la propriété rencontre d'office une forme de fraternité. Telle est également la logique fondant la lutte contre l'habitat insalubre pénalisant ceux qui « *exploitent la misère des gens* »⁴⁷ par des pratiques dites de « *marchands de sommeil* »⁴⁸ particulièrement inhospitalières.

En somme, « *si les citoyens sont des frères, l'État ne saurait être ni leur père ni leur nounou, et les administrés ne sont pas des enfants* »⁴⁹. La dignité permet à la collectivité de prescrire des limites dans ses rapports individuels avec autrui, là où la fraternité permet d'exciper d'une relation humaine et personnelle vis-à-vis des prescriptions collectives.

⁴⁰ C. Trav., art. L. 4231-1.

⁴¹ C. Trav., art. R. 4231-1

⁴² C. Pen., art. 225-14.

⁴³ MULLER (F.), La prise en charge de l'hébergement des travailleurs, une patate chaude, *Dr. Soc.*, 2016, 372.

⁴⁴ C. Trav., art. L. 4231-1.

⁴⁵ CC, Déc. n° 2015-517 QPC du 2 janv. 2016, consid. 4 et 6.

⁴⁶ CC, Déc. n° 98-403 DC du 29 juil. 1998, Loi d'orientation sur la lutte contre les exclusions.

⁴⁷ DENORMANDIE (J.), Interview, *Europe 1*, 23 août 2018.

⁴⁸ DIETRICH-RAGON (P.), *Le logement intolérable. Habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*, Paris, Puf, 2011.

⁴⁹ COTTEREAU (M.), *Ibid.*

B. La différence entre solidarité et fraternité

Les liens entre ce qui relève de la solidarité et de la fraternité sont particulièrement ténus. Maurice HAURIOU affirmait ainsi que cette « *solidarité entre les hommes conçus comme membres de l'État [...], les hommes de la Révolution l'ont appelée fraternité* »⁵⁰. Néanmoins, la fraternité demeure un principe permettant de rétablir « *de la chaleur dans les relations humaines, de la convivialité, de l'amour, de l'affection* »⁵¹ que « *le plus froid des monstres froids* »⁵² ne saurait entièrement produire. La solidarité nationale, malgré des reproches quant à une tendance « *inhumaine, desséchante, déshumanisante* »⁵³ est ainsi l'instrument juridique permettant à l'État et à la collectivité de réaliser l'idéal de fraternité au bénéfice de tous, et particulièrement pour les plus vulnérables.

La solidarité nationale se matérialise ainsi notamment dans la politique de logement social⁵⁴ qui conjugue le souci de l'homme et l'action collective. En matière d'habitation, la solidarité est alors une obligation de l'État que les individus peuvent invoquer devant les juridictions, à travers la notion de droit opposable au logement. Ce droit se réalise particulièrement dans la politique d'habitations à loyer modéré. Historiquement, cette volonté de construire des logements abordables était destinée aux soldats qui avaient subi les calamités de la guerre. Le législateur, notamment à travers les lois « *Siegfried* »⁵⁵ pour les habitations bon marché, et « *Loucheur* »⁵⁶ pour les anciens combattants, a encouragé la construction d'immeubles destinés à être vendus à prix contenu.

Le droit au logement opposable, consacré par le législateur⁵⁷ et admis par la jurisprudence, rejoint cette dynamique. Le Conseil constitutionnel considère ainsi que ce droit découle à la

⁵⁰ HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*, Éd. L. Larose, Paris, 4^e éd., 1900-1901, p. 92, cité par PENA (A.), *D.* 2019, 774.

⁵¹ BORGETTO (M.), *Fraternité et solidarité : un couple indissociable ?* in HECQUARD-THERON (M.), *Solidarité(s), perspectives juridiques*, 2009, Toulouse, LGDJ, p. 29.

⁵² NIETZSCHE (F.), *Ainsi parlait Zarathoustra*, 1885.

⁵³ COTTEREAU (M.), *Ibid.*

⁵⁴ RAYNAL (J.), *Propriété publique et logement social*, thèse, Montpellier, 2016.

⁵⁵ Loi du 30 nov. 1895 relative aux habitations bon marché.

⁵⁶ Loi du 13 juil. 1928 établissant un programme de constructions d'habitations à bon marché et de logements en vue de remédier à la crise de l'habitation.

⁵⁷ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement et diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

fois du respect de la dignité de la personne humaine⁵⁸ et de la solidarité voulant que « *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* », donnant à certains individus « *le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* »⁵⁹. Néanmoins, le droit au logement opposable ne saurait être absolu, particulièrement lorsqu'il est invoqué à l'encontre du propriétaire lui-même. Le Conseil constitutionnel a ainsi précisé que si le droit au logement est un « *objectif à valeur constitutionnelle* », il ne saurait aller jusqu'à dénaturer la portée du droit de propriété⁶⁰.

En outre, la solidarité nationale fonde également la prise en charge des frais d'hébergement des personnes en situation de handicap à l'occasion de leurs soins. Si nécessaire, la collectivité peut ainsi faire l'avance des sommes dues⁶¹ afin d'éviter qu'à la vulnérabilité ne s'ajoutent les difficultés financières ou l'indignité. En ce cas, la solidarité s'articule avec le droit de propriété. Saisi d'une question relative aux procédures de recouvrement de ces créances par la personne publique qui les a assumées, le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé que le législateur pouvait à bon droit prévoir une saisie des biens du bénéficiaire lors de son décès, sans porter atteinte au droit de propriété. Cet interventionnisme à dimension humanitaire n'est ainsi, contrairement au principe fraternité, pas uniquement désintéressé. Il ne s'oppose ainsi pas « *à ce que l'État ou les collectivités publiques fassent assumer la charge de la solidarité qu'ils mettent en œuvre par d'autres qu'eux* »⁶², et notamment sur la famille du défunt. La solidarité n'est alors pas toujours consubstantielle de la fraternité.

Cette perspective semble confirmée par la jurisprudence récente. S'agissant également des personnes handicapées, le Conseil constitutionnel refusa dernièrement de s'appuyer sur le principe de fraternité pour censurer les dispositions relatives à la compensation partielle de leurs situations difficiles par le département⁶³. Si elle poursuit une forme d'idéal fraternel entre les membres de la société, la solidarité nationale n'éteint pas la capacité de chacun à aider son prochain. L'action collective ne saurait ainsi se heurter au principe de fraternité qui fonde l'assistance humaine.

⁵⁸ CC, Déc. n° 2011-169 QPC du 30 sept. 2011, Consorts M., consid. 4.

⁵⁹ Préambule de la Constitution de 1946, al. 10 et 11.

⁶⁰ CC, Déc. n° 2011-169 QPC du 30 sept. 2011, Consorts M.

⁶¹ C. Act. Soc. Fam., art. L.344-5.

⁶² CC, Déc. n° 2016-592 QPC du 21 oct. 2016, consid. 14.

⁶³ CC, Déc. n° 2023-1039 du 24 mars 2023, Association Handi-Social.

En définitive, il apparaît que, notamment en matière de propriété, la fraternité trouve un équilibre. En tant que facteur d'humanisme et d'humanité, elle ne saurait entièrement être appréhendée par la collectivité, qui ne la réalise qu'indirectement, à travers les notions de dignité de la personne et de solidarité nationale. La décision « *Nacera Z.* »⁶⁴ indique ainsi discrètement qu'en tant que principe humain, la fraternité n'est pas le fondement d'un ordre moral altruiste mais seulement le fondement juridique de différentes libertés dont la mobilisation reste loisible à l'individu⁶⁵. De même, la fraternité continue de pouvoir s'exercer lorsque la solidarité s'applique. C'est en ce sens que la décision « *Handi-Social* »⁶⁶ peut être comprise : le fait que le département compense des situations de handicap n'empêche évidemment pas l'individu de se comporter fraternellement envers son prochain. Le Conseil constitutionnel confirme ainsi, par ces deux décisions jumelles du 24 mars dernier, que si la fraternité est aujourd'hui un principe, elle demeure toujours un idéal.

⁶⁴ CC, Déc. n° 2023-1038 du 24 mars 2023, *Nacera Z.*

⁶⁵ Sauf exceptions notables : la liberté cède ainsi le pas à l'ordre notamment lors de la non-assistance à personne en danger (C. pén, art. 226-4), dans le devoir de confraternité (ex : CSP, art. R-4127-56) ou dans les obligations alimentaires qui incombent aux membres d'une même famille (C. civ, art. 205 à 211).

⁶⁶ CC, Déc. n° 2023-1039 du 24 mars 2023, *Association Handi-Social*.