

N° 397513

M. K...

5^{ème} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 10 juillet 2017

Lecture du 28 juillet 2017

Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

Le pourvoi de M. K... se rattache à l'une des trois branches du contentieux du droit au logement opposable identifiées par votre avis du 2 juillet 2010, *M...*, n°332825, p. 232, celle de l'action en responsabilité destinée, le cas échéant, selon les termes de cet avis, à « sanctionner » « l'inaction de l'Etat ». Par vos décisions du 13 juillet 2016, *S...*, n°382872, T. 945, et du 16 décembre 2016, *G...*, n°383111, p. 563, vous avez précisé que si la carence fautive de l'Etat à exécuter la décision d'une commission de médiation reconnaissant une personne comme prioritaire et devant être logée ou relogée d'urgence et la décision du juge du droit au logement opposable ordonnant le logement ou le relogement de cette personne n'engage la responsabilité de l'Etat qu'à l'égard du seul demandeur, à l'exclusion des autres personnes de son foyer, c'est au titre des troubles dans les conditions d'existence qui résultent du maintien de la situation ayant motivé la décision de la commission et qui doivent être appréciés en fonction des conditions de logement ayant perduré du fait de la carence de l'Etat, de la durée de cette carence et du nombre de personnes composant le foyer du demandeur pendant la période de responsabilité de l'Etat.

Un demandeur prioritaire qui n'a pas été logé ou relogé peut ainsi se voir accorder une indemnisation, que les juges du fond accordent avec économie, en raison de son maintien avec sa famille dans des conditions de logement précaires, dans un logement insalubre, ou dans un logement suroccupé.

Mais les juges du fond sont souvent saisis également de demandes d'indemnisation fondées sur la différence entre le coût supporté par les intéressés pour se loger par leurs propres moyens et le loyer qu'ils espéreraient dans le parc locatif social, et le pourvoi de M. K... est le premier qui porte devant vous la question de la prise en compte de ce préjudice.

En l'espèce, M. K... a été reconnu prioritaire par décision de la commission de médiation du département de Pais du 22 février 2013 au motif que sa demande de logement social attendait depuis douze ans. Il a obtenu du juge du droit au logement opposable, le 8 octobre 2013, une injonction au préfet de le reloger, sous astreinte de 200 euros par mois de retard à compter du 1^{er} janvier 2014, en vain.

M. K... semble bien logé, vivant seul dans 44 m², mais pour un loyer de 759 euros qui excède manifestement les capacités financières que lui assure un salaire mensuel d'environ 1

100 euros, de sorte qu'il avait accumulé en novembre 2014 une dette locative de près de 20 000 euros.

Aussi, après avoir lié le contentieux indemnitaire, a-t-il saisi le TA de Paris en demandant l'indemnisation d'une part, du préjudice moral résultant de la menace d'expulsion à laquelle l'exposait sa dette locative de plus de 20 000 euros, et, d'autre part, d'un « trouble matériel dans les conditions d'existence », évalué à la différence, pour toute la période de responsabilité de l'Etat, entre son loyer effectif et un loyer correspondant au taux d'effort accepté par les commissions d'attribution des logements sociaux, soit la différence entre 759 et 340 euros.

Par jugement du 24 décembre 2015, antérieur à vos décisions *S...*, n°382872, et *G...*, n°383111, des 13 juillet et 16 décembre 2016, le tribunal administratif a estimé que les troubles dans les conditions d'existence et le préjudice moral allégués n'étaient pas établis, compte tenu du motif de la décision de la commission de médiation, des conditions de logement de M. K... et du caractère lointain ou hypothétique du risque d'expulsion – M. K... produisait seulement sur ce point, un congé pour vendre à effet de l'échéance triennale de son bail le 12 mai 2017, sans rapport direct avec sa dette locative, et un commandement de payer l'important arriéré de loyer.

Sur ce volet du jugement, les moyens du pourvoi relatif à l'inversion de la charge de la preuve, parce que l'inexécution de l'injonction du juge du droit au logement opposable devrait faire présumer l'existence d'un préjudice, et à la dénaturation des faits en niant l'existence d'un préjudice moral, ne devraient pas vous convaincre.

Le débat est plus sérieux à propos de l'autre aspect du jugement. En effet, le tribunal administratif a également estimé que le préjudice matériel invoqué et résultant de la différence de loyer payé actuellement par le requérant avec celui d'un logement du parc social ne constituait pas un préjudice direct et certain.

Le pourvoi soutient que ces motifs font apparaître tant une dénaturation des faits quant au caractère certain du préjudice qu'une erreur de qualification juridique s'agissant du caractère direct de son lien avec la carence de l'Etat.

Dans le contentieux de la responsabilité, c'est au demandeur d'établir l'existence d'un préjudice, en convainquant suffisamment le juge administratif de sa réalité, tandis qu'en cas de difficulté seulement à quantifier ce préjudice, le juge ne peut rejeter les conclusions indemnitaires dont il est saisi en se bornant à relever que les modalités d'évaluation du préjudice proposées par la victime ne permettent pas d'en établir l'importance et de fixer le montant de l'indemnisation. Il lui appartient d'apprécier lui-même le montant de ce préjudice, en faisant usage, le cas échéant, de ses pouvoirs d'instruction, selon votre décision du 15 décembre 2010, *Groupeement d'intérêt économique garde ambulancière 80 et autres*, n°330867, T. 923, 981.

Dans certains des cas où le préjudice résulte de la simple différence entre deux sommes d'argent, entre deux montants, les deux questions peuvent paraître inextricables.

En particulier, en matière de droit au logement opposable, l'indemnisation d'un préjudice matériel correspondant à un différentiel de loyer entre le logement de l'intéressé sur le marché privé et dans le parc social se heurterait à des difficultés d'évaluation certaines. Les juges du fond relèvent fréquemment, à juste titre, que le droit à un logement social ne donne pas un

droit à un logement d'un loyer d'un montant déterminé. Il n'existe d'ailleurs aucun barème universel des loyers de logement sociaux, seulement des barèmes applicables aux logements dont la construction, l'entretien ou la mise sur le marché bénéficie d'aides publiques et déterminés en fonction de la consistance, de la localisation et de la destination du logement. L'évaluation du montant du loyer social espéré ne pourrait donc pas être très précise. Pour peser l'autre plateau de la balance, correspondant aux charges effectives que le demandeur pourrait faire légitimement valoir, certaines conditions seraient également à faire respecter : il ne pourrait être tenu compte que du loyer d'un logement correspondant aux besoins de la personne, pas davantage, et au plus au prix normal du marché, pas au-dessus. Cet aspect de l'évaluation serait facilité à Paris par la richesse des statistiques facilement accessibles en matière de marché locatif, y compris dans le cadre du dispositif d'encadrement des loyers mis en place ces dernières années. Au titre des deux éléments de la comparaison, il faudrait encore tenir compte des allocations de logement auxquelles l'intéressé serait éligible dans chaque situation.

On voit que l'étendue d'un tel préjudice ne pourrait pas être déterminée de façon suffisamment certaine, que l'opération serait complexe et le résultat peu objectif.

Pour autant, si le préjudice est difficile à chiffrer, sa réalité, dans le cas précis où les charges locatives du demandeur sont manifestement disproportionnées, n'est sujet à aucun doute sérieux.

En pratique, en zone dite « tendue », le montant excessif des loyers, notamment pour les personnes à revenus modestes, est une des principales motivations des demandes de logement social. C'est aussi un motif qui peut caractériser l'urgence à obtenir un relogement - vous l'avez jugé dans le cas où une personne reconnue prioritaire trouve un logement par ses propres moyens tout en maintenant sa demande : cette circonstance ne fait pas cesser l'urgence à obtenir un logement social notamment lorsque le logement trouvé « excède notablement les capacités financières » du demandeur (27 juin 2016, *ministre du logement c/ M. N...*, 384492, B).

Lorsque la demande de logement social est ainsi présentée par une personne qui paie un loyer élevé par rapport à ses ressources, et que celle-ci se voit reconnaître prioritaire par la commission, notamment en cas de délai d'attente excessif, l'inertie de l'administration est bien à l'origine d'une situation de surcoût de loyer pesant sur l'intéressé.

Ce préjudice d'une réalité incontestable dans ce cas particulier, mais difficile à chiffrer précisément même dans ce cas, trouverait naturellement sa place dans celui des troubles dans les conditions d'existence, dont le montant serait revu à la hausse pour tenir compte du surcoût de loyer.

Vous pourrez dans ces conditions retenir une erreur de qualification juridique commise par le tribunal administratif en ne reconnaissant pas un lien direct entre la carence de l'Etat et les troubles dans les conditions d'existence particuliers invoqués par M. K..., tenant à la charge excessive de loyer que la carence de l'Etat continuait à faire peser sur lui.

Par ces motifs, vous annulerez le jugement attaqué, et vous pourrez renvoyer l'affaire au tribunal administratif de Paris et mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 euros à l'avocat de M. K... en application de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.