N°419366
M. et Mme M...

5ème et 6ème chambres réunies
Séance du 8 juillet 2019
Lecture du 24 juillet 2019

N°421189
Mme B...

5ème et 6ème chambres réunies
Séance du 8 juillet 2019
Lecture du 24 juillet 2019

CONCLUSIONS
M. Nicolas POLGE, rapporteur public

Ces deux affaires présentent à juger la même question de principe pour l'évaluation du préjudice indemnisable d'un demandeur de logement ou d'hébergement en cas de carence de l'Etat à assurer l'exécution de la décision de la commission de médiation qui le déclare prioritaire et à héberger, loger ou reloger en urgence. C'est le pourvoi de Mme B... qui l'offre à trancher au stade de la cassation ; elle se présentera dans l'autre affaire pour son règlement au fond après cassation.

1/ Vous avez jugé par des décisions du 13 juillet 2016, *S*..., T. 945, et du 16 décembre 2016, *G*..., n°383111, p. 563, précisant la précédente, que la carence fautive de l'Etat à exécuter la décision de la commission de médiation et, le cas échéant, *a fortiori*, l'injonction du juge du droit au logement opposable 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. Ces troubles doivent être évalués en fonction des conditions de logement qui ont perduré du fait de la carence de l'Etat, du nombre de personnes composant le foyer du demandeur et de la durée de cette carence, qui court à compter de l'expiration du délai imparti au préfet pour provoquer une offre de logement à la suite de la décision de la commission, que le demandeur ait saisi ou pas le juge de l'injonction (19 juillet 2017, *consorts F*..., n°402172, T. 664, 797, 804).

Mme B... a été reconnue prioritaire par une décision du 26 juillet 2013 pour être relogée en urgence, au motif qu'elle résidait dans un logement sur-occupé avec au moins une personne mineure – ses cinq enfants et son compagnon résidaient avec elle dans un logement de 55 m2. En l'absence de proposition de relogement dans le délai imparti,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

elle a saisi le tribunal administratif de Paris d'un recours indemnitaire. Pour apprécier ses troubles dans les conditions d'existence au regard du nombre de personnes composant son foyer, le tribunal a écarté la prise en compte de sa présence au foyer de deux enfants nés en 2014 et 2017, postérieurement à la décision de la commission de médiation.

A-t-il eu raison ?

Deux arguments viennent immédiatement à l'esprit, à l'appui du raisonnement du tribunal :

- Tout d'abord, la décision de la commission de médiation, qui selon votre jurisprudence fait peser sur l'Etat une obligation de résultat, ne portait que sur le relogement des membres du foyer de Mme B... dans sa composition à cette date ;

- En outre, si la naissance de deux enfants par la suite a nécessairement aggravé les troubles subis par Mme B..., la naissance de ces deux enfants est ellemême sans lien avec la carence de l'Etat. Si l'Etat avait fourni tout de suite un logement pour deux adultes et cinq enfants à Mme B..., elle n'aurait pu obtenir un logement pour sept enfants qu'après avoir déposé une nouvelle demande de logement social, voire une nouvelle demande devant la commission de médiation.

Mais ces arguments ne tiennent pas suffisamment compte du régime juridique du logement social, en particulier du droit au logement opposable.

Lorsqu'un demandeur remplit les conditions pour obtenir un logement social, notamment en urgence au titre du droit au logement opposable, il y a droit pour l'ensemble de son ménage, lequel comprend ses enfants à charge. Lorsqu'il a déjà droit à un logement social, l'accroissement ultérieur de son foyer ne fait que renforcer son droit, compte tenu des critères d'attribution, et le fait porter sur un type de logement de plus grande taille en principe, le logement qui doit lui être attribué devant répondre tant à ses capacités qu'à ses besoins.

La mise en œuvre d'une décision d'une commission de médiation suit nécessairement ces principes. Lorsqu'il s'agit non d'indemniser la carence à exécuter une telle décision, mais directement de l'exécuter, que ce soit spontanément ou sur injonction du juge du droit au logement opposable, la commission d'attribution compétente ne peut pas lui attribuer un logement qui ne correspondrait qu'à la composition du foyer à la date de la décision de la commission, alors que l'accroissement du foyer le rendrait inadapté à ses besoins. Cette modification des circonstances ne peut pas non plus raisonnablement entraîner sa déchéance du bénéfice de la décision de la commission, si sont toujours remplies, voire renforcées, les conditions qui ont déterminé cette décision. Par conséquent, l'exécution d'une décision de la décision de la commission de médiation implique nécessairement de tenir compte de l'évolution de la composition du foyer[1].

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Autrement dit, la décision ne cristallise pas, à sa date, un droit à un logement correspondant à la stricte composition du foyer à la même date, il s'agit d'un droit à un logement adapté aux capacités et besoins du demandeur – aussi longtemps, du moins, que les conditions ouvrant droit à un logement social sont remplies.

Il en résulte tout aussi nécessairement que l'évaluation du préjudice résultant de l'absence d'exécution de la décision doit elle aussi suivre l'évolution de la composition du foyer. Et en réalité, si c'est au titre d'un nombre plus important de personnes que le demandeur continue à subir des troubles dans ses conditions d'existence, c'est bien en raison de la persistance de la carence de l'Etat, combinée avec l'évolution de circonstances de fait certes extérieures à la faute de l'Etat : si la carence de l'Etat prise en elle-même n'est pas en rapport direct avec l'accroissement du trouble correspondant à l'accroissement de la famille, la durée de cette carence peut bien, quant à elle, être regardée comme en relation directe avec cette aggravation.

Il faut d'ailleurs souligner que vos décisions *S*... et *G*... ne comportent aucune indication contraire : elles commandent de tenir compte de la composition du foyer pour l'évaluation des troubles dans les conditions d'existence sans fixer à la date de la décision de la commission de médiation cette évaluation. Au contraire, elles précisent même : « en tenant compte, notamment, du nombre de personnes composant le foyer du demandeur pendant la période de responsabilité de l'Etat ».

Et en réalité leur rédaction ouverte à la prise en compte de l'évolution de la composition du foyer paraît le pendant qui équilibre la restriction apportée par la jurisprudence *S*... en ce qui concerne la qualité de la victime qui peut demander à être indemnisée : alors que c'est tout un foyer qui subit les effets d'une carence de l'Etat en matière de logement social, seul le signataire de la demande est indemnisé dans son patrimoine.

Aussi pourrez-vous retenir une erreur de droit du tribunal administratif à avoir jugé que la présence au foyer de Mme B... de deux enfants nés après l'intervention de la commission de médiation ne devrait pas être prise en compte pour l'évaluation du préjudice qu'elle a subi.

Pour le règlement de l'affaire au fond, la même décision *G*... déjà mentionnée fournit un étalonnage de l'indemnisation de ce type de préjudice. A un demandeur déclaré prioritaire du fait de la sur-occupation de son logement de 30 m2 habité avec son épouse et ses deux enfants, vous avez accordé, en tant que juges du fond, pour 21 mois de carence de l'Etat, une indemnité de 2 000 euros. Cette quantification du préjudice est cohérente avec celle qu'avaient adoptée de manière à peu près consensuelle les juridictions de fond les plus souvent appelées à statuer sur ce type de demande : une indemnisation de base d'environ 250 euros par personne et par an, à majorer en fonction des circonstances propres à l'espèce, notamment la nature et, le cas échéant, la pluralité

[1] Connue au moins lors du renouvellement annuel obligatoire de la demande de logement social, à l'occasion duquel le demandeur doit à nouveau déclarer toutes les personnes dont il a la charge à son foyer

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

des motifs justifiant l'accès à la procédure du droit au logement opposable. C'est l'étalonnage auquel se tient votre 5ème chambre lorsqu'elle statue seule sur le fond (5 octobre 2017, *H*..., n° 407030 ; 26 octobre 2017, *D*..., n° 405984 ; 18 mai 2018, *I*..., n° 412059 ; 12 mars 2019, *J*..., n° 413991, toutes inéd.) et que vous avez confirmé récemment en chambres réunies (deux décisions du 28 mars 2019, *C*..., n° 414630, T., et *T*..., n° 414709, T.)

Ici, le seul motif justifiant l'accès à la procédure du droit au logement opposable est la sur-occupation du logement. Les troubles dans les conditions d'existence qui résultent du maintien de cette situation de sur-occupation ont évolué avec la naissance d'un enfant le 12 novembre 2014, puis celle d'un autre le 23 avril 2017. Des deux enfants majeurs de Mme B..., nés en 1997 et 1999, l'aîné est resté à sa charge jusqu'en 2018, seul le deuxième est encore actuellement à sa charge, tandis que sa demande de logement actualisée le 18 octobre 2018 ne mentionne plus de conjoint. On en déduit que son foyer s'est composé de sept personnes de février 2014 au 12 novembre 2014, pendant 10 mois, 8 jusqu'au 23 avril 2017, soit pendant 29 mois, 9 jusqu'au 18 octobre 2018, pendant 18 mois, puis 7 jusqu'à fin juillet 2019, pendant 9 mois. Il pourra dans ces conditions être fait une juste appréciation de ses troubles dans les conditions d'existence à hauteur de (10 x 7 + 29 x 8 + 18 x 9 + 7 x 9)/12 x 250 = 527/12 x 250 = 10 979 ou 11 000 euros.

Vous pourrez ajouter le versement à l'avocat de Mme B... d'une somme de 3 000 euros en application de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

2/ Dans le cas de M. Yves M..., le jugement attaqué est conforme à votre jurisprudence *S*... en ce qu'il refuse de procéder à une indemnisation distincte de son épouse et de leurs enfants. En le faisant, le tribunal administratif n'a pas soulevé d'office un moyen en défense ni opposé une fin de non-recevoir mais s'est borné à constater que les conditions d'engagement de la responsabilité publique à leur égard n'étaient pas réunies. Il n'avait donc pas à en avertir les parties. Les conclusions du pourvoi doivent donc être rejetées en tant qu'elles sont dirigées contre le rejet des conclusions présentées au nom de Mme M... et de ses enfants mineurs.

S'agissant du volet du jugement relatif aux droits de M. M..., plusieurs critiques sont possibles. Il suffira d'en retenir une.

Selon votre décision du 15 décembre 2010, *Groupement d'intérêt économique garde ambulancière 80 et autres*, n° 330867, T. 923-981, en cas de doute sur la consistance du préjudice indemnisable, il appartenait au juge, pour statuer sur le droit à indemnisation de l'intéressé, de faire usage de ses pouvoirs d'instruction pour inviter les parties à lui fournir toute information complémentaire utile. En l'espèce, le tribunal administratif s'est borné à invoquer une divergence mineure entre les pièces du dossier pour en déduire que les conditions de logement de M. M... ne ressortaient pas clairement des écritures produites devant lui (une divergence entre un rapport social du centre d'action sociale de la ville de Paris, en date du 7 octobre. 2016, qui indique qu'il vit avec ses

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

deux enfants cadets et son épouse dans deux chambres de 10 m2, alors que, pour la même période, une lettre du 24 juillet 2017 de l'écrivain public mentionne une unique chambre de 25 m2). Il a refusé de tenir compte de ces conditions dans l'évaluation du préjudice causé à l'intéressé par son maintien de la situation qui a motivé la décision de la commission médiation. Cette erreur de droit justifie l'annulation partielle du jugement, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi.

Pour le règlement de l'affaire au fond, conformément à ce que vous aurez jugé à propos du pourvoi de Mme B..., vous tiendrez compte de l'évolution de la composition du foyer de M. M... pendant la période de responsabilité de l'Etat.

Cette responsabilité est engagée depuis le 26 décembre 2015, pour un foyer de deux personnes (Monsieur M... et l'une de ses filles), puis quatre personnes à partir du 2 avril 2016 (arrivée de sa nouvelle épouse et de leurs deux enfants, l'autre fille étant partie, chez une tante semble-t-il), et cinq personnes à partir du 7 novembre 2016 (naissance d'un enfant), soit deux adultes et trois enfants. Trois mois à deux personnes, suivis de sept mois à quatre personnes et 33 mois à cinq personnes, soit 199 mois-personnes, indiquent une indemnisation de l'ordre de 4150 euros, à majorer compte tenu du handicap de monsieur M..., qui lui rend difficile son hébergement au deuxième étage d'un hôtel sans ascenseur.

Je conclus donc à l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il statue sur les droits de M. M..., et à la condamnation de l'Etat à lui verser une somme de 4 500 euros, outre une somme de 3 000 euros à son avocat au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.