N°396853
M. B...

N°397842
Mme A...

5ème et 4ème sous-sections réunies
Séance du 4 mai 2016
Lecture du 27 mai 2016

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

Le tribunal administratif de Montreuil vous a ainsi saisi coup sur coup de deux demandes d'avis relatives au contentieux du droit au logement opposable, qui concernent toutes deux le pouvoir du juge de ce contentieux d'assortir d'une astreinte l'injonction faite au représentant de l'Etat de loger, de reloger ou d'héberger un demandeur de logement ou d'hébergement reconnu prioritaire par la commission de médiation, sur le fondement de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation et dans les conditions précisées à l'articles R. 778- 8 du code de justice administrative.

1. La première demande d'avis porte sur l'application dans le temps des modifications apportées à l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation par l'article 142 de la loi de finances pour 2016. Cet article, issu d'un amendement parlementaire, est muet sur ses propres conditions d'application dans le temps. Vous n'aurez aucun mal à admettre la recevabilité de cette demande d'avis au regard des critères de nouveauté, de difficulté et de fréquence, dans les litiges, posés par l'article L. 113-1 du code de justice administrative.

Le code de la construction et de l'habitation prévoit que les demandes tendant à ce qu'il soit ordonné au préfet d'exécuter une décision de la commission de médiation désignant une personne comme prioritaire et devant être logée d'urgence sont examinées par le président du tribunal administratif ou un magistrat désigné par lui, qui statue en audience publique sans conclusion d'un rapporteur public. Si ce magistrat constate l'inexécution, il prononce l'injonction, qu'il peut assortir d'une astreinte au bénéfice du Fonds d'accompagnement vers et dans le logement.

En vertu de l'article R. 778-8 du code de justice administrative, le juge, d'office ou sur la saisine du requérant, liquide ultérieurement l'astreinte s'il constate que la décision n'a toujours pas été exécutée. Il peut le faire par ordonnance, après avoir invité les parties à présenter leurs observations sur l'exécution de la décision. Il a la faculté de modérer le montant de l'astreinte, c'est-à-dire de la liquider pour un montant inférieur à celui résultant du taux prévu par le jugement d'injonction et de la période d'inexécution, voire, à titre exceptionnel, de déclarer qu'il n'y a pas lieu de la liquider.

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.

Dans ce système, l'Etat n'a à procéder à des versements qu'après notification d'ordonnances de liquidation. Par ailleurs, l'astreinte peut être modérée ou supprimée alors même que la décision de la commission n'est toujours pas exécutée, par exemple si le comportement du requérant a rendu l'exécution plus difficile sans pour autant lui faire perdre le bénéfice de la décision.

La loi de finances pour 2016 modifie ce régime. Cette loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015, publiée au JO du 30 décembre, a ainsi introduit aux II et III de l'article L 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, relatifs, respectivement, à l'exécution des décisions de relogement et à l'exécution des décisions d'hébergement de la commission de médiation, deux séries de dispositions nouvelles. Tout d'abord, il est désormais prévu au II et au III que- « *Le jugement prononçant l'astreinte mentionne que les sommes doivent être versées jusqu'au jugement de liquidation définitive.* ». Ensuite, les II et III précisent également, désormais : «*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 l'ordonnance de liquidation définitive.* »

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'Etat 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 suggérait 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'Etat 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'Etat 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. Le dernier paiement peut avoir couvert une

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.

période s'achevant à une date antérieure à celle à laquelle la décision de la commission a été exécutée, puisque les paiements sont dus tous les six mois jusqu'au jugement de liquidation, et qu'une échéance semestrielle peut être intervenue entre la date à laquelle la décision de la commission est enfin exécutée et la date à laquelle le juge liquide l'astreinte, compte tenu aux délais de saisine du juge puis de procédure. Le solde devra être versé dans le mois suivant la notification de l'ordonnance de liquidation définitive, comme le prévoient elles-mêmes les nouvelles dispositions législatives.

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 1er 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'Etat 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 sir l'Etat, lequel doit en tout état de cause s'y conformer.

Qu'en est-il des astreintes prononcées par des jugements antérieurs au 31 décembre 2015 ?

La question que vous pose à cet égard le tribunal administratif de Montreuil peut recevoir trois réponses différentes.

L'une possible serait que les dispositions nouvelles ne sont pas applicables aux astreintes prononcées par ces jugements.

Une autre serait qu'elles leur sont applicables, mais seulement pour le paiement de l'astreinte afférente à la période d'inexécution commençant le 31 décembre 2015, l'astreinte afférente à la période antérieure devant être liquidée par le juge conformément aux dispositions de l'article R. 778-8 du code de justice administrative.

Une dernière serait qu'elles leur sont applicables y compris pour la période d'inexécution antérieure au 31 décembre 2015 - dans la mesure, évidemment, où cette période ne serait pas déjà couverte par des ordonnances de liquidation.

Cette dernière interprétation comporte trois avantages majeurs :

- elle permet aux tribunaux administratifs de ne plus intervenir dans le suivi des astreintes prononcées et non encore liquidées, dont le versement deviendra désormais une obligation de plein droit à la charge de l'Etat, sans intervention du juge pour des liquidations intermédiaires ;

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.

- c'est elle qui donnera la plus grande efficacité à la mesure du point de vue de l'objectif affiché lors de la présentation et de la discussion de l'amendement, le 4 novembre 2015 à l'Assemblée nationale, qui était d'abonder les ressources du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, uniquement alimenté par ces astreintes ;

- elle tend à renforcer la vertu incitative de l'astreinte vis-à-vis de l'Etat.

Deux objections pourraient être opposées à cette lecture. Tout d'abord, contrairement à ce qui sera normalement le cas des jugements prononçant pour l'avenir une astreinte, ne figure pas dans les anciens jugements la mention selon laquelle les sommes doivent être versées jusqu'à la liquidation définitive. Mais nous l'avons vu, cette règle de forme des nouveaux jugements doit plutôt être interprétée comme le simple rappel d'une règle posée directement par la loi, non une modalité de mise en œuvre laissée à la discrétion du juge et subordonnée à son insertion dans le dispositif.

Plus substantielle, mais non sans lien avec la précédente à vrai dire, est l'objection selon laquelle les astreintes en cause ont été prononcées sous l'empire de dispositions réglementaires qui leur conféraient nécessairement un caractère provisoire. Elles pouvaient être atténuées ou supprimées par le juge au moment de la liquidation. Leur appliquer les dispositions nouvelles qui suppriment cette possibilité n'implique-t-il pas de modifier rétroactivement une situation juridique constituée, voire une ingérence du législateur dans la portée de décisions de justice devenues, elles, définitives ?

Dans le régime général des astreintes que le juge administratif a le pouvoir de prononcer, fixé aux articles L 911-6 et L. 911-7 du code de justice administrative, il lui revient de décider lui-même de leur conférer soit un caractère provisoire, soit un caractère définitif. Une intervention du législateur pour modifier le caractère attaché aux astreintes déjà prononcée heurterait directement la portée donnée à sa propre décision par le juge..

Dans le régime spécial résultant du code de la construction et de l'habitation et de l'article R. 778-8 du code de justice administrative, en revanche, la modification apportée par la loi de finances pour 2016 ne s'ingère pas dans la chose décidée par le juge ; elle se borne à lui retirer le pouvoir de modérer ou de suspendre l'astreinte, une fois qu'il a décidé cette astreinte. En ce sens, elle ne paraît pas porter atteinte à une situation déjà constituée par une décision de justice, mais seulement modifier les pouvoirs du juge pour l'avenir. Or de telles dispositions qui modifient les pouvoirs du juge s'appliquent en principe immédiatement y compris aux instances en cours (7 avril 1995, *G...*, n°95153, p. 6 ; 18 juin 2014, *société Batimalo et autre*, n°376760, p. 164).
Par conséquent, compte tenu de l'objet des dispositions nouvelles, vous pourrez répondre au tribunal administratif de Montreuil qu'elles s'appliquent de plein droit aux astreintes prononcées par des jugements antérieures au 1er janvier 2016 comme aux jugements prononcés depuis cette date, de sorte qu'il incombe au représentant de l'Etat, lorsque une astreinte prononcée par un jugement antérieur au 1er janvier 2016 est déjà due pour une période d'au moins six mois, d'en verser le montant au fonds attributaire, sans que le juge ait à en prononcer la liquidation provisoire, y compris pour les sommes dues au titre de périodes antérieures au 1er janvier 2016.

2. Par sa seconde saisine, le tribunal vous soumet une question sur laquelle vous vous êtes déjà prononcés, à la demande du tribunal administratif de Paris, par un avis du 2 juillet 2010, *M...*, n°332825, p.232, en retenant que la voie de recours ouverte par l'article L. 441-2-3-1 du code de

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.

la construction et de l'habitation présente un caractère effectif et est ainsi compatible avec les stipulations de l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, même si l'astreinte éventuellement prononcée n'est pas versée au requérant et n'est pas exclusivement affectée à la construction de logements sociaux.

Cependant, le renouvellement du contexte justifie de réexaminer la question, ce qui justifie aussi la recevabilité de la demande d'avis du tribunal administratif de Montreuil.

En premier lieu, à l'époque de l'avis *M…*, l'astreinte était versée à un fonds d'aménagement urbain régional, sans personnalité morale, dépendant de l'Etat ; il s'agissait d'un simple mouvement de ligne à ligne au sein du budget de l'Etat. Depuis 2011, le produit des astreintes revient au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement institué par l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation au sein d'un établissement public autonome, la Caisse de garantie du logement locatif social. Cet élément présente un caractère de nouveauté qui colore de même la question posée par le tribunal administratif de Montreuil, tout en confortant plutôt la réponse déjà donnée par l'avis *M…*,.

En deuxième lieu, comme nous venons de le voir, l'astreinte a changé de régime, pour devenir liquidable d'office à échéances régulières tant que l'injonction n'est pas exécutée. Là encore, cette innovation tend à conforter l'effectivité du dispositif contentieux du droit au logement opposable.

Mais surtout, en troisième lieu, élément qui justifie mieux les doutes nouveaux du tribunal administratif de Montreuil, la Cour européenne des droits de l'Homme, par un arrêt du 9 avril 2015, *T… c/ France*, n°65829/12, a condamné la France pour violation de l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales en matière de droit au logement opposable, à la demande d'une requérante qui n'avait pas toujours pas, en 2015, été relogée malgré un jugement définitif du 28 décembre 2010 enjoignant, sous astreinte, au préfet de la région d'Ile-de-France d'assurer le relogement de la requérante, de sa fille et de son frère.

Mais cet arrêt ne paraît pas conduire à remettre en cause l'appréciation de la compatibilité de l'article L.441-2-3-1 I du code de la construction et de l'habitation avec les stipulations de l'article 6 de la convention garantissant le droit à un procès équitable. L'arrêt reconnaît que le droit au logement entre dans le champ des « droits et obligations de caractère civil » au titre de l'article 6, paragrape 1 (§ 35). Il confirme sur ce point votre avis contentieux. Mais il se borne pour le reste à juger « 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 » (§ 52). La condamnation de la France par la Cour européenne ne porte donc pas sur les pouvoirs du juge en matière de droit au logement opposable mais sur l'incapacité des autorités administratives de l'Etat à se conformer à sa décision. A aucun moment de son arrêt elle n'estime que tel ou tel aspect de la procédure particulière de droit au logement opposable, notamment le mécanisme de l'astreinte, dont elle relève très exactement qu'elle n'est pas versée au profit du demandeur mais d'un établissement public de l'Etat et n'a pas un objet compensatoire, n'est contraire à l'article 6 de la convention. C'est la durée de l'inexécution du jugement qui a privé le requérant de son droit à un recours effectif. La Cour européenne n'a pas déduit du constat que l'astreinte était versée à un établissement public de l'Etat que le recours ouvert pour la mise en œuvre du droit au logement opposable n'avait pas un caractère effectif au sens de l'article 6-1.

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.

Cet arrêt ne paraît donc pas devoir susciter d'hésitation sérieuse dans le sens d'une confirmation de votre avis contentieux de 2010.

Par ces motifs, vous vous prononcerez dans le sens qu'ils vous indiquent pour répondre à chacune de ces deux demandes d'avis.

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.