

N° 414630
Mme C...

N°414709
M. G...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies
Séance du 13 mars 2019
Lecture du 28 mars 2019

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

Ces deux affaires vous permettront de clarifier certains aspects du régime procédural des litiges relatifs au droit au logement opposable.

A la suite de l'institution d'un droit au logement « opposable » par la loi du 5 mars 2007¹ et de sa mise en œuvre, est très vite apparu un contentieux en trois branches.

Il y a d'abord la branche du contentieux inventée par le législateur pour, précisément, donner un caractère opposable, à travers l'intervention du juge, à ce droit au logement. Il s'agit du contentieux du droit au logement au sens strict, qui est un contentieux de l'injonction, un contentieux de l'exécution des décisions des commissions départementales de médiation reconnaissant des demandeurs comme prioritaires pour être logés, relogés ou hébergés en urgence. Ce contentieux est défini à l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation et organisé par les dispositions spéciales des articles R.778-1 à R.778-8 du code de justice administrative. C'est le cadre de l'intervention du « juge du DALO », selon le jargon d'usage.

Mais il y a aussi, naturellement, un contentieux de l'excès de pouvoir, ouvert à l'encontre des décisions des commissions de médiation, auxquelles vous avez reconnu le caractère de décisions créatrices de droits, lorsqu'elles sont positives, et faisant grief, en tout état de cause (avis, 21 juillet 2009, *I...*, n°324809, p. 288 ; pour la qualification de recours pour excès de pouvoir : 26 novembre 2012, *ministre de l'écologie c/ K...*, n°352420, T.793, 836, 904).

Et encore, c'était inévitable, un contentieux de la responsabilité. Vous avez en effet indiqué par l'avis du 2 juillet 2010, *M...*, n° 332825, p. 232, que « le mécanisme institué par les dispositions précitées du code de la construction et de l'habitation ouvre, pour les demandeurs remplissant les conditions fixées par ce code, un recours contentieux qui

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 *instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*

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'Etat est susceptible d'être sanctionnée, le cas échéant, par le juge saisi d'un recours en responsabilité ».

Ce contentieux de la responsabilité est distinct du contentieux relevant du juge de l'injonction et ne peut être porté devant le tribunal administratif statuant comme juge de droit commun du contentieux administratif que dans le cadre d'une requête distincte (28 mars 2013, *A...*, n°341269, T. 686).

Pour autant, selon ce qui résulte implicitement de votre décision du 27 juin 2016, *ministre du logement c/ Mme L...*, n°384156, T. 695, des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice résultant de l'absence de relogement à la suite d'une décision déclarant une personne comme prioritaire et devant être logée en urgence au titre du droit au logement opposable relèvent des dispositions du 1° de l'article R. 811-1 du code de justice administrative dans sa rédaction issue du décret n° 2013-730 du 13 août 2013, lesquelles rendent le tribunal administratif compétent en premier et dernier ressort pour statuer « 1° sur les litiges relatifs aux prestations allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi, mentionnés à l'article R772-5, y compris le contentieux du droit au logement défini à l'article R778-1 ».

Le fichage de cette décision est un peu ambigu, quand il indique que des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice résultant de l'absence de relogement à la suite d'une décision favorable d'une commission de médiation relèvent du « contentieux du DALO au sens du 1° de l'article R. 811-1 ».

Il est bien clair pourtant que le contentieux de la responsabilité au titre du « DALO » ne relève pas du contentieux du droit au logement « défini à l'article R. 778-1 », comme le mentionne l'article R. 811-1, puisque les articles R. 778-1 à R. 778-8 portent exclusivement sur la mise en œuvre des pouvoirs d'injonction et d'astreinte pour l'application de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, le contentieux du « DALO » *stricto sensu*.

En revanche, dans la mesure où le droit au logement opposable compte au nombre des « droits attribués au titre du logement », dans lesquels le 1° de l'article R. 811-1 englobe expressément (« y compris ») le « contentieux du droit au logement défini à l'article R. 778-1 », le contentieux de la responsabilité au titre du droit au logement opposable, relevant du juge administratif ordinaire, fait bien partie de cet ensemble plus large.

Or cet ensemble plus large est non seulement régi par le 1° de l'article R. 811-1, pour la définition de la compétence de premier et dernier ressort des tribunaux administratifs, mais également par l'article R. 772-5, comme le mentionne d'ailleurs le 1° de l'article R. 811-1.

L'article R. 772-5 porte sur les « requêtes relatives aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi » et réserve l'application des dispositions propres au contentieux de l'injonction et de l'astreinte du droit au logement opposable, dans les termes suivants : « sans préjudice des dispositions du chapitre VIII s'agissant du contentieux du droit au logement défini à l'article R. 778-1 ».

Cet article rend donc applicable aux requêtes relatives à l'indemnisation du préjudice né de la carence fautive de l'Etat à mettre en œuvre une décision d'une commission de médiation les dispositions de l'article R. 772-9, lequel prévoit pour l'ensemble des contentieux sociaux la poursuite de l'instruction à l'audience et précise, comme l'article R. 778-5 le fait pour le « DALO » au sens strict, le contentieux de l'injonction et de l'astreinte en matière de droit au logement opposable : « *L'instruction est close soit après que les parties ou leurs mandataires ont formulé leurs observations orales, soit, si ces parties sont absentes ou ne sont pas représentées, après appel de leur affaire à l'audience. Toutefois, afin de permettre aux parties de verser des pièces complémentaires, le juge peut décider de différer la clôture de l'instruction à une date postérieure dont il les avise par tous moyens* ».

On a ainsi trois ensembles gigognes de règles de procédure : les règles générales, les règles particulières aux contentieux sociaux et les règles encore plus spécifiques propres au contentieux de l'injonction et de l'astreinte en matière de droit au logement opposable. Si certaines des règles censées être propres à ce dernier contentieux sont pourtant également énoncées, dans les mêmes termes, pour l'ensemble plus large des contentieux sociaux, ce bégaiement s'explique par l'antériorité du corpus le plus spécial, issu du décret n°2008-1227 du 27 novembre 2008 *relatif au contentieux du droit au logement opposable*, sur le corpus plus large, issu du décret n° 2013-730 du 13 août 2013 *portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire)* qui a repris pour un champ plus large certaines des règles du précédent sans éprouver le besoin de supprimer les doublons.

Dans l'affaire qui amène M. G... en cassation, le tribunal administratif de Paris a visiblement bien perçu que sa requête tendant à la condamnation de l'Etat à l'indemniser du préjudice résultant de son absence de relogement malgré une décision de la commission de médiation de Paris ne relevait pas des dispositions de l'article R. 778-5. En revanche, le tribunal a visiblement omis de tenir compte des dispositions équivalents de l'article R. 772-9, qui s'appliquaient pourtant, puisque par une ordonnance du 24 novembre 2016, l'instruction a été close à une date aberrante, au 24 mars 2016, et, en tout état de cause, antérieure à l'audience, même si on la rectifie au 24 mars 2017 comme dans les visas du jugement.

Pour ce vice de procédure, vous annulerez ce jugement et vous pourrez régler l'affaire au fond. M. G... avait été déclaré prioritaire pour être relogé parce qu'il était dépourvu de logement et hébergé chez un tiers. Cette décision aurait dû donner lieu à une offre de logement au plus tard le 23 juillet 2015. Mais M. G... et la personne qui vivait avec lui n'ont obtenu en logement social que le 4 septembre 2018.

Vous avez jugé par la décision du 16 décembre 2016, *G...*, n°383111, p. 563, 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 DALO 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 B...*, n°402172, T. 664, 797, 804).

La même décision 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 des motifs justifiant l'accès à la procédure du droit au logement opposable. C'est l'étalonnage auquel se tient votre 5^{ème} chambre lorsqu'elle statue seule sur le fond (5 octobre 2017, *S...*, n° 407030 ; 26 octobre 2017, *D...*, n° 405984 ; 18 mai 2018, *H...*, n° 412059 ; 12 mars 2019, *J...*, n° 413991, toutes inéd.)

En l'espèce, M. G... et la personne qui vit avec lui étaient d'abord hébergés chez un tiers, au moment de la décision de la commission, puis jusqu'à la période récente en pension de famille associative, ce qui ne modifie pas leurs situation de personne privée de logement retenue par la commission. Cette situation a ainsi perduré pour ces deux personnes pendant 37 mois au-delà de l'échéance qui s'imposait à l'Etat.

Vous pourrez donc faire une juste appréciation de ce préjudice en allouant à M. G... une somme de 1 600 euros, tous intérêts compris. Vous pourrez également mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros que son avocat demande au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Venons-en au pourvoi de Mme C..., également déclarée prioritaire en raison de sa situation.

Puisque le contentieux de la responsabilité au titre du droit au logement opposable est un contentieux « relatif à des droits attribués au titre du logement », il entre dans le champ d'application du 6° de l'article R. 732-1-1 du code de justice administrative, qui permet au président de la formation de jugement ou au magistrat statuant seul de dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience.

C'est pourquoi, contrairement à ce que soutient le pourvoi de Mme C..., le magistrat du tribunal administratif de Paris qui devait statuer n'a pas commis d'irrégularité en dispensant le rapporteur public, sur la proposition de ce dernier, de prononcer des conclusions à l'audience. Votre décision clarifiera cette autre question de procédure.

Il n'a pas non plus commis d'erreur de droit en rejetant les conclusions présentées par Mme C... au nom de ses enfants : selon une solution simplificatrice quelque peu critiquable en principe mais expédiente en pratique, vous avez décidé que la carence fautive de l'Etat n'engage sa responsabilité qu'à l'égard de la personne qui a présenté la demande accueillie par la commission de médiation – la prise en compte du préjudice des autres personnes composant le foyer est intégrée à l'évaluation de celui du demandeur, ce qui permet de restaurer l'équité (13 juillet 2016, *E...*, n° 382872, T. 945). Enfin, l'évaluation du préjudice indemnisable relève de l'appréciation souveraine des juges du fond et ne peut donc qu'exceptionnellement donner lieu à cassation, pour dénaturation, quand l'erreur d'évaluation est évidente.

Pour le chiffrage de la compensation adéquate d'un préjudice qui n'est pas, en réalité, objectivement chiffrable, et qui peut seulement donner lieu à une compensation monétaire fixée par convention, la notion d'erreur évidente est assez théorique, mais elle peut être retenue quand le juge, en l'absence de circonstances particulières, s'écarte de manière flagrante et substantielle des conventions d'évaluation habituelles. Tel est le cas en l'espèce où, en allouant 400 euros au titre des troubles dans leurs conditions d'existence subis par une mère et ses deux enfants, dont son fils handicapé, maintenus à l'hôtel pendant plus de quatre ans, le tribunal administratif de Paris a accordé huit fois moins que ce qu'indiqueraient les repères que vous avez-vous-mêmes consacrés par votre décision du 16 décembre 2016, *O...*

Pour une fois, donc, vous devriez retenir la dénaturation invoquée, annuler dans cette mesure le jugement attaqué, et vous pourrez régler l'affaire au fond.

La responsabilité de l'Etat est engagée depuis le 14 mars 2013 jusqu'au 2 juin 2017, date à laquelle Mme C... a obtenu un logement social, soit sur une période de 4 ans, 2 mois et 15 jours. N'apparaît pas de circonstance devant conduire à minorer ou majorer le montant habituellement accordé, malgré le handicap de l'un de ses enfants. Vous devriez donc, après avoir annulé le jugement du tribunal administratif en tant qu'il statue sur les conclusions indemnitaires présentées en son nom propre, condamner l'Etat à lui verser une somme de 3 200 euros tous intérêts compris. Vous pourrez mettre à la charge de l'Etat également le versement à l'avocat de la requérante de la somme de 2 000 euros que celui-ci demande au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Tel est le sens de mes conclusions sur ces deux affaires.