

N° 432867

Mme L... et autres

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 11 décembre 2019

Lecture du 31 décembre 2019

CONCLUSIONS

M. Nicolas Polge, rapporteur public

Cette affaire vous est soumise dès le stade de la procédure d'admission des pourvois en cassation afin que vous vous prononciez sur la question de compétence, au sein de la juridiction administrative, qu'elle soulève.

Au titre du droit au logement opposable, la commission de médiation de Paris, par une décision du 4 octobre 2013, a déclaré Mme Anastasia M... prioritaire pour être relogée en urgence avec son conjoint et leur jeune enfant, en raison de la situation de sur-occupation, depuis la naissance de leur enfant, de leur logement, un studio de 20 m². En l'absence d'offre de logement, le tribunal administratif de Paris, par jugement du 4 juillet 2016, a condamné l'Etat à indemniser les parents à hauteur de 2 250 euros chacun et leur enfant mineur pour 1 125 euros, au titre des troubles dans les conditions d'existence et du préjudice moral subi du fait du maintien de leur situation de logement. Le tribunal a pris en compte le motif de sur-occupation d'un logement avec au moins un enfant mineur qui motivait la décision de la commission, ainsi que l'insalubrité du logement, constatée postérieurement à la décision de la commission, la maladie épileptique de Mme M..., elle-même apparue en août 2014 lors d'un « épisode de crise convulsive inaugurale », et son état de grossesse – sans avoir connaissance de la naissance de l'enfant quelques semaines avant le jugement.

Malheureusement, Mme M... a été retrouvée décédée dans son lit le matin du 4 janvier 2017, en la présence de ses deux jeunes enfants. Son conjoint a obtenu pour eux trois un logement social en novembre 2017.

Imputant le décès de Mme M... à une crise d'épilepsie et l'aggravation de sa maladie à ses conditions de logement, sa mère et ses deux sœurs ont recherché la responsabilité de l'Etat, du fait de sa carence à la reloger. Elles ont demandé l'indemnisation de troubles dans les conditions d'existence et d'un préjudice moral, ainsi que d'un préjudice patrimonial pour la mère de Mme M..., à hauteur d'un peu plus de 54 000 euros pour celle-ci et de 35 000 euros pour chacune des deux sœurs. Le tribunal administratif de Paris a rejeté leur demande, estimant que n'était pas établi un lien de causalité direct et certain entre la faute de l'Etat et le décès de Mme M....

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.

Les requérantes ont fait appel. Dans la quinzaine, le président de la cour administrative d'appel de Paris vous a transmis le dossier de l'affaire, au visa des articles L. 821-1, R. 351-1 et R. 811-1 du code de justice administrative. Il ressort de ces visas que le président de la cour a estimé que le jugement attaqué n'était pas susceptible d'appel mais d'un pourvoi direct en cassation devant le conseil d'Etat, et le seul fondement possible de cette analyse se trouve au 1° de l'article R. 811-1, en vertu duquel « le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort 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 R. 772-5, y compris le contentieux du droit au logement opposable défini à l'article R. 778-1 ».

Pour apprécier si tel est bien le cas, il faut rappeler l'objet de ces dispositions, l'application qui en a été faite, et en évaluer l'applicabilité à l'action des requérantes.

Ces dispositions du 1° de l'article R. 811-1 sont à comprendre comme celles de l'article R.772-5 auxquelles elles renvoient expressément, qui portent identiquement 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 » pour aménager à leur propos le modalités de présentation, d'instruction et de jugement normalement prévues par le code, en vertu des règles spéciales contenues dans ce chapitre II bis et « sans préjudice des dispositions du chapitre VIII s'agissant du contentieux du droit au logement défini à l'article R.778-1 ».

Le contentieux du droit au logement défini à l'article R. 778-1, c'est le contentieux de l'injonction destiné à assurer l'exécution des décisions des commissions de médiation. Il s'insère dans l'ensemble plus vaste des litiges relatifs aux prestations ou droits attribués au titre du logement, qui inclut les deux autres branches du contentieux du droit au logement opposable : le contentieux de l'excès de pouvoir, tendant à l'annulation, le cas échéant, des décisions des commissions de médiation (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/ J...*, n°352420, T.793, 836, 904) et, comme vous l'avez confirmé par vos décisions du 27 juin 2016, *min du logement c/ Mme G...*, n°384156, T. 695, et du 28 mars 2019, *H...*, T., le contentieux indemnitaire de la réparation des dommages résultant de la carence de l'Etat.

Ces différentes branches du contentieux du droit au logement opposable s'insèrent encore dans le plus vaste ensemble des « contentieux sociaux », selon l'intitulé du chapitre II bis du titre VII du livre VII du code de justice administrative. Les mêmes contentieux sont mentionnés au 6° de l'article R. 732-1-1, relatif à la dispense de conclusions du rapporteur public, et au 1° de l'article R.222-13, relatif à la compétence du juge unique.

Ainsi, ces contentieux font l'objet de deux ensembles d'aménagements procéduraux :

- Les uns allègent et raccourcissent la procédure : possibilité de juge unique et de dispense de rapporteur public, pourvoi direct en cassation ;
- Les autres l'aménagent pour faciliter le soutien des droits du requérant : information spéciale délivrée sur le rôle du juge administratif et la nécessité 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.

lui présenter des requêtes motivées, invitation à régulariser sur ce point au besoin (art. R. 772-6), obligation faite au défendeur de communiquer le dossier complet de l'intéressé (art. R. 772-8), place accrue à l'oralité dans la procédure et poursuite de l'instruction jusqu'à l'audience sur les éléments de fait comme sur les éléments de droit (art. R. 772-9).

La première catégorie se justifie par les caractères de ce contentieux objectifs de ce contentieux - un contentieux de masse, soulevant des questions peu complexes, d'ordre essentiellement factuel, mais aussi par la nécessité d'assurer le traitement rapide de requêtes présentées par des personnes souvent en situation de fragilité, ce qui rejoint la justification de la seconde catégorie d'aménagements, qui améliore l'aide apportée au requérant et réduit les obstacles à l'expression et à la justification de ses demandes.

On le voit, l'ensemble de ces règles se justifie en raison essentiellement de la personnalité des demandeurs et de l'objet initial de leur recours à l'administration, en vue du service d'une prestation sociale.

Dans ces conclusions sur les récentes décisions du 9 février 2018, *Société Iso concept*, n° 410100, T. 616, 946, et du 12 octobre 2018, n° 420940 *Association Ohaleï Yaacov - Le silence des justes* n° 420940, T. 557, 614, 617, Charles Touboul a rappelé les traits communs dégagés par la jurisprudence pour délimiter le champ des contentieux sociaux, en particulier au regard du 1° de l'article R. 811-1 du code de justice administrative qui, faisant exception au principe de l'appel, doit faire l'objet d'une interprétation stricte. Cette exception est ainsi réservée aux litiges engagés par les bénéficiaires ou les candidats au bénéfice de ces allocations ou prestations sociales à raison des décisions ayant pour objet même de statuer, en application de la législation sociale, sur la substance de ces prestations, allocations ou droits (refus d'octroi ou bien de réductions, retards, suppressions ou récupérations des prestations ou allocations, etc.). Doivent également être regardés comme des contentieux sociaux les recours indemnitaires relatifs à de telles décisions ou portant sur de telles prestations (24 février 2016, *Mme F...*, n° 378257, T. 695, 932, 983 ; 28 décembre 2018, *M. K...*, n° 411846, T. 504, 616, 853, 906, 949, pour une action indemnitaire liée aux conditions dans lesquelles Pôle emploi exerce ses missions de placement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi - en revanche, le recours contre une décision du directeur de Pôle emploi interdisant l'accès à une agence à un demandeur d'emploi pour une durée de trois mois a été regardé comme ne relevant pas du 1° de l'article R. 811-1, son lien étant trop lâche avec la prestation sociale pour permettre son rattachement aux contentieux sociaux (31 mars 2017, *M. D...*, n°399123 T. 725, 749, 758, fiché sur d'autres points). La jurisprudence montre en effet, explique C. Touboul, le « souci de ne pas y faire entrer des litiges ne répondant pas à cette définition même lorsqu'ils s'en approchent ».

Lorsque le contentieux est engagé par un tiers par rapport au bénéficiaire de la prestation sociale (et alors même qu'on est bien dans le champ rationae materiae de l'article R. 811-1 du code de justice administrative), « l'exclusion est encore plus mécanique. ». Ainsi, par une décision du 26 octobre 2017, *SAP 87*, n° 407290, la 1^{ère} chambre jugeant seule a écarté de la rubrique des contentieux sociaux l'action

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.

indemnitaire introduite par une entreprise de services à la personne contre un département à raison des préjudices qu'elle estime avoir subis en raison du refus de cette collectivité de la faire bénéficier du versement direct de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap accordées aux bénéficiaires auprès desquels elle intervient. A également été exclu de la catégorie des contentieux sociaux un litige opposant un employeur à l'administration pour le bénéfice d'une aide financière versée à l'employeur pour permettre l'embauche d'une personne sans emploi dans le cadre d'un contrat initiative-emploi (9 février 2018, *Sté Iso concept*, n° 410100, préc.)

Vous avez synthétisé les tenants et les aboutissants de cette jurisprudence en énonçant dans cette décision du 12 octobre 2018, *Association Ohaleï Yaacov - Le silence des justes*, que « les articles R. 772-5 et suivants du code de justice administrative définissent des règles particulières à la présentation, à l'instruction et au jugement des 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, destinées notamment à faciliter la saisine du juge administratif par le requérant, à permettre la poursuite à l'audience de la procédure contradictoire sur certains éléments et à favoriser un règlement rapide du litige. Relèvent ainsi de ces contentieux les litiges, y compris indemnitaires, portant sur l'attribution ou le versement d'une prestation ou d'une allocation ou la reconnaissance d'un droit au profit de la personne sollicitant le bénéfice de l'aide ou de l'action sociale ou d'une aide en matière de logement ou du travailleur privé d'emploi, de même que sur les indus qui peuvent en résulter et les sanctions éventuellement prononcées à l'encontre du bénéficiaire ».

S'agissant du contentieux indemnitaire relatif au droit au logement opposable, par vos décisions du 13 juillet 2016, *S...*, n° 382872, T. 945, et du 16 décembre 2016, *E...*, n° 383111, p. 563, vous avez précisé que 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 là la branche indemnitaire du contentieux du droit au logement opposable qui entre dans le champ des contentieux sociaux.

Dans la présente affaire en revanche, l'action indemnitaire n'est ni portée par le demandeur, malheureusement décédée, ni reprise par ses ayants droit au titre du droit à réparation du préjudice inhérent à la carence de l'Etat, entré dans son patrimoine et transmis à ses successeurs héréditaires, que l'on pourrait qualifier de préjudice « primaire ». Est en cause un préjudice « secondaire » en quelque sorte, enduré par des personnes qui lui sont proches mais qui restent tierces par rapport à l'objet de la prestation sociale initialement en cause. Il s'agit donc d'un litige indemnitaire de droit commun, qui soulève des questions étrangères au contentieux social ordinaire.

Il ne paraît donc pas entrer dans le champ du 1° de l'article R. 811-1 du code de justice administrative, et, par ces motifs, je conclus au renvoi du jugement de cette affaire à la cour administrative d'appel de Paris.

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.

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.