

N° 432061 M. O...-

N° 431618 Ministre de la cohésion des territoires c/ M. G-L...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 16 septembre 2020

Lecture du 8 octobre 2020

Aux tables

Conclusions

Mme Cécile Barrois de Sarigny, rapporteure publique

Ce que l'on désigne communément comme le droit au logement opposable comprend deux volets : le droit au logement et le droit à l'hébergement. L'hébergement se décline en quatre types de structures : la structure d'hébergement, l'établissement ou le logement de transition, le logement-foyer ou la résidence hôtelière à vocation sociale.

C'est le demandeur qui se place généralement dans l'un ou l'autre champ du droit au logement ou du droit à l'hébergement mais la commission de médiation dispose de la possibilité de rediriger une demande en fonction de ce qu'elle estime approprié au regard de sa situation (cf. IV de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation). Outre que les critères d'éligibilité diffèrent, le droit au logement et le droit à l'hébergement ne comportent pas les mêmes obligations temporelles pour l'administration en cas de décision favorable de la commission de médiation.

Lorsque cette dernière reconnaît le caractère urgent et prioritaire d'une demande de logement, l'article R. 441-16-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le préfet doit faire une proposition dans un délai de trois mois ou six mois, selon le type d'agglomération, à compter de l'intervention de la décision de la commission¹. En matière d'hébergement, le préfet doit en principe faire une proposition dans un délai de six semaines au plus. L'article R. 441-18 qui pose cette règle précise cependant depuis 2010 que le délai passe à trois mois si la commission a préconisé un accueil dans un logement de transition ou dans un logement foyer.

Le non-respect de ces délais par le préfet a deux conséquences.

¹ L'article L. 441-2-3-1 du CCH prévoit un délai dérogatoire en l'absence de commission de médiation dans le département, fixé à trois mois par l'article R. 441-17.

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.

Il permet en premier lieu la saisine du tribunal administratif d'une demande d'injonction (L. 441-23-1 code de la construction et de l'habitation, le délai court en principe à compter de la date de la décision de la commission, 10 février 2017, Ministre du logement, Rec. T. pp. 663-723, ou si elle est plus tardive la date à laquelle l'intéressé a reçu notification de cette décision). Le pouvoir réglementaire a prévu que cette demande ne pouvait elle-même être formulée que dans un délai de quatre mois (R. 778-2 du code de justice administrative). Il est des législations que tout, décidément, contribue à obscurcir...

En second lieu, le dépassement des délais imposés à l'administration pour exécuter les décisions de la commission constitue le point de départ de l'engagement potentiel de la responsabilité de l'Etat (19 juillet 2017, B..., 402172, T. pp. 664-797-804, s'agissant du droit au logement)² et sa condamnation à l'indemnisation des troubles dans les conditions d'existence subis par les demandeurs reconnus prioritaires dans les conditions précisées par votre jurisprudence (13 juillet 2016 Mme S..., n°382872, T. p. 945, et 16 décembre 2016 M. G... 383111, p. 563)³.

En matière de droit à l'hébergement, le maniement de ces règles de délai est rendu plus délicat par la pratique de la commission de médiation consistant à recommander la prise en charge du demandeur dans les quatre types de structures différentes, sans les distinguer, alors même que, nous l'avons dit, les obligations de l'administration ne sont pas toujours les mêmes en termes de délai.

Le pourvoi du ministre de la cohésion des territoires vous interroge sur les conséquences qu'il convient d'en tirer pour la recevabilité des demandes d'injonction.

Saisie par M. G-L..., la commission de médiation des Yvelines a ordonné son accueil en urgence dans une structure d'hébergement, une résidence hôtelière un logement de transition ou un logement foyer, dans un délai de six semaines, avec possibilité au terme de ce délai de saisir le juge pendant quatre mois, soit, avant le 26 novembre 2016. N'ayant reçu aucune proposition, M. G-L... a saisi le tribunal administratif de Versailles d'une demande d'injonction en décembre 2018, bien après le délai mentionné dans la décision de la commission. En réponse à la fin de non-recevoir opposée par le préfet devant lui, le magistrat désigné du tribunal a raisonné en deux temps. Il a regardé la demande tardive en ce qu'elle concernait l'hébergement en structure d'hébergement ou en résidence hôtelière mais pas en ce qui concernait les deux autres types d'hébergement, pour lesquels le code de la construction et de l'habitation laisse à l'administration un délai de réaction de trois mois, qui n'avait pas été mentionné dans la décision de la commission de médiation et n'avait donc pas couru.

² Sur le principe d'une telle responsabilité, 2 juillet 2010, M..., n° 332825, p. 232, 13 juillet 2016, S..., n°382872, Lebon T., AJDA 2016. 1483.

³ Demande d'injonction et engagement de la responsabilité sont deux choses différentes, le recours indemnitaire n'est nullement subordonné au recours en injonction (19 juillet 2017, 402172, B..., préc.)

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.

L'injonction a été prononcée – avec astreinte - pour un hébergement dans ces deux types de logements.

La distinction opérée par le pouvoir réglementaire entre les différents types d'hébergements est intervenue postérieurement à la réforme inaugurale. Elle résulte de l'intervention du décret n° 2010-398 du 22 avril 2010 – qui a modifié l'article R. 441-18 du CCH - dont la principale motivation semble avoir été d'octroyer l'administration de davantage de temps pour lui permettre lorsqu'elle l'estime opportun de proposer un hébergement un peu plus durable, et mieux adapté, ce que sont vraisemblablement les logements de transition et foyers hébergement. Il s'agit cependant de structures dans lesquelles les places sont encore plus rares que dans les autres et donc plus difficile à trouver. Le maintien d'un délai uniforme de six semaines était donc de nature, dès lors que l'administration entendait le respecter, à limiter les possibilités d'offre dans des hébergements de cette nature, ce qui pourtant s'avère plus satisfaisant pour le demandeur.

La commission de médiation s'abstient pourtant parfois en pratique de désigner une structure spécifique d'hébergement, sachant qu'une décision préconisant un hébergement dans une structure plus pérenne comporte le double effet pervers – du point de vue du demandeur – de donner davantage de délai à l'administration ainsi que de guider son choix vers des logements moins disponibles. Rien ne l'y oblige en droit.

Le magistrat désigné du tribunal administratif de Versailles a choisi de donner à la distinction opérée à l'article R. 441-18 du code de la construction et de l'habitation un effet mécanique sur les délais de recours contentieux, ce qu'une application littérale de l'article R. 778-2 du code de justice administrative invitait bien à faire, lequel fait courir le point de départ du délai de quatre mois pendant lequel le juge peut être saisi à partir « *des délais mentionnés aux articles R. 441-16-1, R. 441-17 et R. 441-18* ».

Il nous semble pourtant exclu de raisonner de la sorte.

Il nous paraît en effet déraisonnable, dans un contentieux tel que celui du droit au logement opposable, d'obliger une personne que l'on sait par définition placée dans une situation vulnérable – c'est encore plus vrai s'agissant des demandeurs d'hébergement – d'être confrontée à deux délais de recours différents pour demander au juge la mise en œuvre d'une seule décision qui porte sur un objet lui aussi unique, le droit à l'hébergement. Au regard du dispositif réglementaire, une telle solution reviendrait également à exposer le demandeur à deux délais forclusions, l'un expirant passé le délai de six semaines et quatre mois à compter de la décision de la commission, l'autre passé le délai de trois plus quatre mois. Ces subtilités contentieuses n'ont pas leur place dans le contentieux qui nous occupe aujourd'hui.

Pour autant, il est difficile de se résoudre à se caler sur l'un ou l'autre des délais de l'article R.441-18, combinés avec le délai de quatre mois de l'article R. 778-2 du code de justice administrative. Si l'on retient le délai de trois mois, on empêche le demandeur de saisir le juge

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.

de l'injonction – qui est censé garantir la bonne exécution de la décision favorable dont il bénéficie – dès l'expiration du délai de six semaines alors que la commission a bien orienté sa demande vers une structure d'hébergement ou résidence hôtelière. Si l'on retient le délai de six semaines, comme l'a fait votre décision rendue en chambre jugeant seule Mme X..., du 30 avril 2014 (n° 354195, inédite) l'on perd de vue croyons-nous l'objectif de la réforme de 2010 et l'on place l'administration dans l'impossibilité de proposer des hébergements durables alors même que la commission de médiation a pensé qu'un demandeur pouvait en bénéficier.

Pour dépasser ce dilemme, nous vous proposons d'interpréter les textes de la manière suivante.

Lorsque la commission de médiation mentionne dans sa décision toutes les structures d'hébergement, le demandeur doit pouvoir saisir le juge de l'injonction au plus tôt, à charge pour ce dernier de se prononcer seulement sur l'exécution de la décision en ce qu'elle concerne le droit à hébergement dans les structures plus légères ou, si le délai de trois mois est dépassé⁴, - ce qui ne manquera pas d'arriver compte tenu des délais de jugement, notamment en région parisienne - sur la totalité de celle-ci. Saisi dans les délais de la demande d'injonction d'exécution de la décision de la commission, le juge devra nécessairement se regarder saisi, même si la demande a été formulée de manière anticipée, d'une demande portant sur les logements de transition ou logement-foyer. Toutefois, pour ne pas enfermer la demande d'injonction dans un délai qui ne serait pas adapté en ce qu'elle vise justement ce dernier type d'hébergement, et pour permettre, le cas échéant au demandeur d'attendre avant de saisir le juge la fin du délai de trois mois pour une éventuelle proposition d'hébergement « durable », l'expiration du délai de quatre mois de l'article R. 778-2 du code de justice administrative doit être calculée, lorsque la commission ne distingue pas parmi les type d'hébergements, à compter du délai spécifique de trois mois. La combinaison des textes que nous proposons revient donc – dans l'hypothèse considérée - à élargir la fenêtre permettant de saisir le juge de l'injonction. C'est la seule option qui nous paraît, dans le respect des textes, ménager les droits du demandeur toute en laissant à l'administration la possibilité de satisfaire sur le fond la demande de ce dernier.

Si vous nous suivez, vous ferez droit au pourvoi du ministre de la cohésion des territoires qui soutient que le magistrat désigné du tribunal administratif de Versailles a commis une erreur de droit dans le maniement des délais applicables.

Vous pourrez annuler le jugement en tant qu'il juge une partie de la demande irrecevable en appliquant le mauvais délai. Vous pourrez néanmoins juger l'affaire au fond pour déclarer cette même demande irrecevable car la saisine du requérant est – de loin - postérieure au délai réglementaire applicable, délai dont vous jugez qu'il reste opposable lors l'erreur commise par l'administration consiste à avoir indiqué un délai trop court (cf. 8 juin 1994, M..., 120198,

⁴ Voir avant en reportant le terme de son injonction.

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.

au recueil)⁵. La règle posée par l'article R. 778-2 du code de justice administrative sur les conditions dans lesquelles le délai de recours sont opposables ne nous paraît suffisamment proche de celle de l'article R. 421-5 du code de justice administrative pour que vous appliquiez votre jurisprudence générale dégagée sur le fondement de cette dernière disposition.

Venons-en au dossier de M. O...

La demande de ce dernier a été reconnue prioritaire et urgente par la commission de médiation des Yvelines qui a recommandé un hébergement dans l'une des structures visées à l'article L. 441-2-3 sans distinction. Cette décision est restée sans effet nonobstant l'intervention du jugement d'injonction du magistrat désigné du tribunal administratif préalable obligatoire de Versailles, ce qui a conduit M. O... à rechercher la responsabilité de l'Etat. Par le jugement attaqué, le magistrat désigné du tribunal administratif de Versailles a rejeté sa demande au motif que l'intéressé n'avait pas subi de préjudice significatif lié à la carence de l'Etat à lui proposer une solution d'hébergement d'urgence et qu'il avait au surplus renoncé au principe d'un hébergement, préférant disposer d'un logement autonome.

Vous pourrez sans hésiter sanctionner l'erreur de droit commis par le tribunal dans le maniement de votre jurisprudence sur les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat. Vous jugez en effet que le simple maintien du demandeur dans une situation de mal logement est à l'origine d'un préjudice qui doit être indemnisé au titre de ses troubles dans les conditions d'existence (CE, 16 décembre 2016, M. G..., n° 383111, p. 563). La seule configuration dans laquelle ce préjudice « minimal » peut être écarté, est celle dans laquelle le bénéficiaire de la décision de la commission a été reconnu prioritaire en raison de l'absence de proposition pendant un temps anormalement long (26 avril 2018, M. A..., 408373, rec. T.) dont le logement est en fait adapté au regard de ses capacités financières et besoins. Tel n'était pas le cas de M. O....

Votre décision pourrait en outre être l'occasion d'apporter **deux précisions jurisprudentielles**.

En premier lieu, vous pourriez prendre parti sur le **point de départ de la période de responsabilité de l'Etat** lorsque la commission a, comme en l'espèce, préconisé un hébergement dans l'une des quatre structures évoquées par le code de la construction et de l'habitation sans les distinguer. Votre jurisprudence retient de manière générale, comme pour le calcul des délais de saisine du juge de l'injonction, qu'il convient de partir de la date de la décision de la commission ordonnant l'hébergement (B... préc.)

Il semble malaisé de faire jouer les deux délais mentionnés à l'article R. 441-18 du code de la construction et de l'habitation, pour permettre l'engagement de la responsabilité de l'Etat en

⁵ En cas de délai trop long, c'est ce délai qui s'applique.

tant qu'il n'a pas proposé d'hébergement « standard » une fois le délai de six semaines écoulées et en tant qu'il n'a pas proposé d'hébergement en logement de transition ou en logement foyer après trois mois seulement. Le parti que vous avez retenu dans le volet indemnitaire du contentieux du droit au logement opposable est celui de la simplicité, notamment s'agissant de l'évaluation des préjudices évalué dans le seul cadre, englobant, des « troubles dans les conditions d'existence », y compris lorsque le demandeur fait état d'un préjudice pécuniaire spécifique (28 juillet 2017, K..., n° 397513, T. 665, 797, 805). Poussant la logique un peu plus loin, vous avez bénis en la reprenant à votre compte l'approche forfaitaire retenue par les juges du fond dans votre décision du 28 mars 2019, (C..., n°414630, Rec. T.) même si celle-ci, votre jurisprudence l'a montré par la suite, n'est pas intangible (23 octobre 2019, W..., 422023, Rec. T.) Nous ne voyons pas comment dans ce cadre le juge pourrait procéder à une évaluation différente selon que la nature de l'hébergement qui a fait défaut au demandeur reconnu prioritaire. Il convient donc de se caler sur l'un des deux délais seulement. Et c'est le délai de six semaines qui paraît la meilleure référence, soit, la première des échéances laissée à l'administration pour proposer un hébergement. Nous vous engageons à juger que la responsabilité de l'Etat est engagée dès l'expiration de ce délai, hormis dans l'hypothèse, mais elle est rare en pratique, où la commission aurait ciblé seulement les logements de transition et logements foyer que le délai de trois mois trouverait à jouer.

Vous pourrez en second lieu apporter un nouvel éclairage sur les **conditions dans lesquelles l'administration peut s'exonérer de sa responsabilité.**

Par un motif surabondant, le magistrat désigné du Versailles a rejeté la demande indemnitaire de M. O... au motif que celui-ci avait lors d'un entretien avec le service intégré d'accueil et d'orientation en février 2018, refusé le principe même d'un hébergement souhaitant seulement disposer d'un logement autonome et signé en ce sens une « attestation de refus de réorientation vers le volet hébergement ».

Ainsi que le soutient le requérant, ce raisonnement ne permettait pas d'écarter toute responsabilité de l'Etat, notamment pour la période comprise en le point de départ de la responsabilité et l'entretien de février 2018. En cela le raisonnement du tribunal administratif est entaché d'erreur de droit.

Il nous semble au demeurant, plus généralement, que le tribunal ne pouvait se contenter de l'attestation de refus de réorientation signé par l'intéressé. Il résulte des textes comme de votre jurisprudence que le bénéficiaire d'une décision favorable ne peut perdre en perdant le bénéfice, et délier l'Etat de son obligation que s'il a refusé sans motif impérieux l'offre qui lui a été faite correspondant à ses besoins (avis S... du 1^{er} juillet 2016., n° 398546, p. 318, 28 mars 2013, Ministre de l'écologie c/ Mme BI... n°347 913, Rec. T. p. 687, 1^{er} octobre 2014, Mme D..., 364055) ou si son comportement fait obstacle à l'exécution de la décision de la commission (16 juin 2016, N..., 383986, Rec. T. 686, p. 820, 28 mars 2013, Mme Y..., 347794, Rec. T. p. 686). C'est dans ces deux seuls cas de figure que la responsabilité de l'Etat

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.

ne peut plus être engagée, celui-ci ne commettant pas de faute à ne pas exécuter la décision de la commission. C'est dans ce seul cadre que le tribunal aurait dû se placer.

En se contentant de prendre appui sur la déclaration de M. O... sans rechercher si ce dernier se trouvait dans l'un des deux cas que nous venons d'évoquer, le tribunal administratif a commis une erreur de droit.

Sur le fond, nous peinons à voir dans le document signé le 22 février 2018 un refus explicite d'accepter une offre d'hébergement. Outre que le document, qui intervient plus de quatre ans après la décision de la commission n'est pas dépourvu d'ambiguïté⁶, celui-ci ne fait pas suite à une proposition. Il est difficile dans ces conditions d'y voir le refus d'une offre. M. O... ne nous paraît pas davantage, par la seule signature d'une telle attestation, avoir fait obstacle à ce que l'administration lui adresse une proposition d'hébergement. Votre jurisprudence, précisons-le, est relativement exigeante sur les circonstances qui permettent de délier l'administration de ses obligations au regard du comportement du demandeur (cf, notamment, les décisions (8 juillet 2020, M. GL..., Rec. T., 16 juin 2016, N... c/ Ministre du logement et de l'habitat durable, 383986, rec. T., 15 février 2013, Mme KO, 336006, Rec.T.). L'erreur de droit commise se double ainsi d'une erreur de qualification.

PCMNC

- Dans le dossier 431618, à l'annulation du jugement attaqué, et, dans le cadre du règlement au fond, au rejet de la demande d'injonction.
- Dans le dossier 432061, à l'annulation du jugement attaqué, au renvoi de l'affaire devant le TA de Versailles et à ce que l'Etat verse à la SCP Delvolvé-Trichet une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve que cette SCP renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat.

⁶ Il s'agit d'un formulaire prérempli, intitulé « attestation de refus de réorientation vers le volet logement », sur laquelle l'intéressé a précisé « refuser la décision de la commission de médiation DALO des Yvelines du 4 avril 2014 de réorienter sa demande de logement en demande d'hébergement » au motif qu'il ne souhaite pas d'hébergement mais un logement social. Il traduit seulement l'idée que le requérant – qui n'a peut-être pas compris le sens de la décision de la commission ou qui ne sait pas que c'est au niveau de celle-ci que se décide une éventuelle réorientation – préférerait bénéficier d'un droit au logement plutôt qu'à un hébergement.

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.