

N° 437799

M. S... et autres

5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 19 mars 2021

Lecture du 2 avril 2021

*Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon*

## CONCLUSIONS

### M. Nicolas POLGE, rapporteur public

1/ Dans cette affaire, ce ne sont pas les moyens d'insuffisance de motivation et de dénaturation des pièces du dossier invoqués à l'appui des conclusions contestant le rejet des demandes indemnitaires des requérants qui justifient qu'elle soit portée devant votre formation de jugement, mais l'appréciation des faits par le juge du fond étonne tant que la censure sur ce point paraît inévitable.

Notons au passage que le destinataire de la décision de la commission de médiation reconnaissant le caractère prioritaire de sa demande de logement étant M. Mohamed Sadig S..., ni son épouse ni ses enfants ne pouvaient demander pour eux-mêmes d'indemnisation au titre des troubles dans leurs conditions d'existence résultant du maintien de la situation qui a motivé la décision de la commission. La responsabilité de l'Etat est engagée à l'égard du seul demandeur au titre de ces troubles, lesquels doivent cependant être appréciés notamment en tenant compte du nombre de personnes composant son foyer (13 juillet 2016, X..., n° 382872, T. 945 ; 16 décembre 2016, G..., n° 383111, p. 563) et de son évolution dans le temps (24 juillet 2019, B..., n° 421189, T. ) – réserve étant faite le cas échéant du préjudice invoqué par d'autres personnes que le demandeur ou, en cas de décès, que ses ayants droits, en tant que victimes secondaires, « par ricochet », de la situation créée par la carence de l'Etat (31 décembre 2019, L... et autres, n° 432867, T. ). Ce n'est pas la recevabilité de telles conclusions qui est alors en cause, mais leur bien-fondé (décision X... préc.). C'est pour ce motif juridiquement valide, qui n'est pas contesté en cassation, que le tribunal administratif de Montreuil a rejeté les conclusions indemnitaires de Mme S... et de ses deux enfants.

S'agissant des conclusions indemnitaires propres à M. S..., dans la situation qui est la sienne où le demandeur a été reconnu prioritaire au seul motif que sa demande de logement social n'avait pas reçu de réponse dans le délai réglementaire, son maintien dans le logement où il réside ne peut être regardé comme entraînant des troubles dans ses conditions d'existence lui ouvrant droit à réparation que si ce logement est inadapté au regard notamment de ses capacités financières et de ses besoins (26 avril 2018, A...,

n° 408373, T. 762, 906). La situation dans laquelle l'absence de relogement a contraint le demandeur à supporter un loyer manifestement disproportionné au regard de ses ressources ne peut par elle-même donner lieu à l'indemnisation d'un préjudice pécuniaire égal à la différence entre le montant du loyer qu'il a payé et celui qu'il aurait acquitté si un logement social lui avait été attribué, mais elle doit, si elle est établie, être prise en compte pour évaluer le préjudice résultant des troubles dans les conditions d'existence (28 juillet 2017, K..., n° 397513, T. 665, 797, 805).

Dans la présente affaire, après avoir reconnu la carence fautive de l'Etat à pourvoir au logement de M. S..., le tribunal a néanmoins rejeté la demande d'indemnisation de ce dernier, en retenant non seulement que n'était établi ni le caractère insalubre ou non-décent du logement, ni qu'il serait inadapté aux besoins du requérant pour y vivre avec sa famille, ce qui n'est pas contesté en cassation, mais également qu'il n'est pas établi que ce logement, moyennant un loyer mensuel de 950 euros, ne serait pas adapté aux capacités financières de l'intéressé.

Pourtant, le juge disposait du dernier avis d'imposition du demandeur, faisant apparaître, pour trois parts de quotient familial, un revenu imposable total de 8 803 euros. Certes, aucune pièce ne faisait état des prestations sociales non imposables qu'on peut penser avoir été perçues par le foyer, allocations familiales et aide personnalisée au logement notamment, mais le simple rapprochement du montant du loyer et du montant du revenu annuel, inférieur aux charges locatives annuelles, rend inconcevable l'hypothèse que d'éventuels revenus de complément non soumis à déclaration fiscale suffisent à permettre de supporter ces charges dans des conditions correctes. Et la mention du jugement selon laquelle le requérant « ne produit aucune pièce permettant d'évaluer exactement le montant de ses ressources » est d'autant moins compréhensible pour celui-ci que c'est en réponse à une mesure d'instruction reçue du tribunal qu'il a produit son avis d'imposition – si le juge estimait cette seule pièce insuffisante, il ne fallait pas qu'il y restreigne sa mesure d'instruction.

Dans ces circonstances très particulières, vous pourrez retenir la dénaturation des pièces du dossier sur ce point.

2/ Mais ce sont les autres conclusions du pourvoi qui méritent plus d'attention de votre part. Elles contestent le rejet des conclusions de M. S... tendant à enjoindre au préfet de la Seine Saint-Denis de lui attribuer un logement, en exécution de la décision de la commission de médiation.

En défense au pourvoi, le ministre vous informe que M. S... a enfin pu signer le 21 juillet 2020 un bail social. Mais il ne sollicite pas explicitement le non-lieu, que vous ne pourriez pas retenir sans provoquer d'éventuelles observations des demandeurs, en particulier pour vous assurer que le nouveau loyer mensuel de 612 euros correspond bien cette fois à un logement adapté aux capacités du demandeur et rend donc sans objet une injonction à le reloger.

M. S... a déjà obtenu par jugement du tribunal administratif de Montreuil du 15 septembre 2015 l'injonction qu'il sollicite, et vous n'avez admis la recevabilité de conclusions tendant à la réitération de l'injonction que dans des circonstances particulières où étaient intervenues des actes administratifs faisant obstacle à l'exécution de la décision de la commission de médiation et qu'il était plus expédient, et plus conforme à l'économie du dispositif, de contester par une nouvelle saisine du juge du droit au logement opposable, à la place d'un recours pour excès de pouvoir, s'agissant d'une décision du préfet de ne plus faire d'offre de logement parce qu'il s'estimait délié de cette obligation (1<sup>er</sup> juillet 2016, *W...*, n° 398546, p. 318), ou en complément le cas échéant d'un recours pour excès de pouvoir, s'agissant du refus de la commission d'attribution d'un organisme de logement social d'attribuer un logement au demandeur prioritaire désigné à cet organisme par le préfet (14 février 2018, *M...*, n° 407124, T. 761).

Mais c'est à titre surabondant que le jugement relève l'existence de l'injonction prononcée en 2015, après s'être prononcé dans le sens du rejet de la nouvelle demande, et non pour la justifier.

Par ailleurs, il n'oppose pas à Mme S... et à ses enfants, comme il aurait pu le faire, la circonstance que seul M. S... était recevable à demander cette injonction.

C'est en bloc qu'il rejette les conclusions des requérants à fin d'injonction, au motif qu'elles « concernent un litige distinct de la (...) requête mettant en cause la responsabilité de l'Etat ».

S'agissant de conclusions qui ne s'ajoutent pas, à l'occasion de l'exercice d'une voie de recours, à d'autres conclusions précédemment formées mais sont présentées en première instance en même temps, il faut comprendre que le tribunal subordonne leur recevabilité à leur présentation par une requête distincte.

Or, dans la situation d'apparence symétrique, où le juge du droit au logement opposable, saisi à fin d'injonction, est saisi en même temps de conclusions mettant en cause la responsabilité de l'Etat, vous avez jugé que de telles conclusions indemnitaires ne pouvaient être utilement présentées devant le tribunal administratif, alors appelé à statuer comme juge de droit commun du contentieux administratif, que dans le cadre d'une requête distincte (28 mars 2013, *Y...*, n° 341269, T. 686).

Vous avez déjà rencontré en chambres réunies le cas d'un jugement statuant à la fois sur des conclusions indemnitaires et une demande d'injonction, mais vous n'aviez pas eu à vous saisir de cette difficulté, signalée dans ses conclusions par Laurence Marion, un autre motif ayant justifié l'annulation totale du jugement (18 juillet 2018, *C...*, n° 414569, inéd.).

Mais on ne voit pas ce qui justifierait de traiter différemment une requête présentant à la fois des conclusions à fin d'injonction et des conclusions indemnitaires en fonction de

l'ordre de présentation des demandes, de leur hiérarchisation par le requérant ou de la perception de cette hiérarchie par le juge.

A cet égard, il faut souligner en particulier que vous avez jugé (19 juillet 2017 Z..., n° 402172, T. 664, 797, 804) que la responsabilité de l'Etat pour carence fautive à exécuter la décision de la commission de médiation dans le délai réglementaire peut être recherchée alors même que l'intéressé n'a pas fait usage du recours spécial en injonction prévu par l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation. Aucune priorité ne s'impose donc entre ces deux types de demande.

Ainsi, la question n'est pas tant, en réalité, de savoir si la jurisprudence Y... est symétrique que de déterminer si elle est toujours d'actualité. Les conclusions de R. Keller dans cette affaire permettent de rappeler que ce sont des spécificités procédurales majeures qui vous ont conduits à exclure qu'un même juge se prononce sur des conclusions à fin d'injonction au titre du droit au logement opposable et sur des conclusions indemnitaires : en particulier, le juge du droit au logement opposable est en principe un juge unique ; il statue dans les deux mois de la saisine ; la procédure contradictoire est écrite ou orale ; sauf renvoi en formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du commissaire du gouvernement, et ses décisions sont rendues en premier et dernier ressort. « Cette procédure est manifestement inadaptée à un litige indemnitaire », concluait R. Keller.

Mais depuis la décision Y... est intervenu le décret n° 2013-730 du 13 août 2013, qui a créé une catégorie de « contentieux sociaux » dont le régime procédural s'est quasiment aligné sur celui de la demande d'injonction. Ses spécificités résultent des dispositions particulières des articles R. 772-5 à R. 772-10 du code de justice administrative et de quelques autres dispositions. Ils sont justiciables d'un juge unique (art. R. 222-13, 1°), qui statue en premier et dernier ressort (R. 811-1, 1°), avec possibilité de dispense de conclusions d'un rapporteur public (R. 732-1-1, 6°) et poursuite de l'instruction à l'audience (R. 772-9), voire au-delà comme devant le juge du droit au logement opposable (R. 778-5).

Et aussi « manifestement inadapté à un litige indemnitaire » que R. Keller l'ait estimé, ce dispositif est applicable en particulier au contentieux indemnitaire de la réparation des dommages résultant de la carence de l'Etat en matière de droit au logement opposable, qui entre dans la définition des contentieux sociaux figurant dans toutes ces dispositions du code de justice administrative (27 juin 2016, *min du logement c/ Mme G L...*, n° 384156, T. 695 ; 28 mars 2019, *Gu...*, T. ), s'agissant du moins des demandes présentées par le bénéficiaire de la décision favorable de la commission de médiation, ou, en cas de décès, ses ayants droits au titre des droits hérités de lui (31 décembre 2019, *L...*, préc.).

Cependant, d'une part, subsistent quelques différences majeures. Dans le contentieux de l'injonction, le rapporteur public est d'office écarté de la procédure, sauf renvoi en formation collégiale, dont, sauf erreur vous n'avez jamais eu connaissance dans votre office de cassation, alors que dans les contentieux sociaux, il lui appartient de proposer

au président de la formation de jugement ou au magistrat statuant seul de le dispenser de prononcer des conclusions, ce qui paraît impliquer une attribution préalable du dossier au rapporteur public, un examen de sa part, et, en tout cas, l'information des parties dans un délai raisonnable avant l'audience (26 juillet 2018, *Assoc. Sukyo Mahikari France*, n° 403389, T. 841).

D'autre part, les particularités, les contraintes et les enjeux de la procédure d'injonction demeurent. Dans ce contentieux de masse, le juge de l'injonction doit en principe statuer dans le bref délai de deux mois, en cohérence avec la finalité de son intervention, qui doit être de sortir du « mal logement », voire de la rue ou d'une grande précarité, des personnes dont la situation est reconnue comme urgente, et alors que son office limité le conduit essentiellement à vérifier l'actualité de la situation du demandeur par rapport à celle qui motivait la décision de la commission de médiation.

On aperçoit donc de graves inconvénients, et même une remise en cause de l'opérationnalité du juge du droit au logement opposable voulue par le législateur, à l'idée de greffer le contentieux de l'injonction sur le contentieux indemnitaire, ou réciproquement.

Il faut donc maintenir la solution Y...

Mais dans ces conditions, si le motif d'irrecevabilité retenu par le jugement n'est pas erroné en droit, le tribunal ne pouvait l'opposer aux demandeurs sans les inviter préalablement à régulariser leurs conclusions, en application de l'article R. 612-1 du code de justice administrative, comme vous l'avez jugé par la décision Y..., dans la continuité de la jurisprudence selon laquelle lorsqu'un tribunal est saisi par une même requête de conclusions différentes qui ne peuvent pas être jugées ensemble, il doit inviter le requérant à les régulariser en présentant des requêtes distinctes (10 février 1978, *Ga...*, n° 16199, 18740 ; T. 910 ; 25 février 1987, *M...*, n° 45269, T. 880).

On ne pourrait admettre l'absence d'invitation à régulariser que pour une irrecevabilité insusceptible d'être couverte en cours d'instance, par exemple faute de qualité à demander l'injonction (c'est la situation de l'épouse de M. S... et de leurs enfants) ou dans le cas où les conclusions à fin d'injonction ont été présentées au-delà du délai prévu par les articles R. 778-2 du code de justice administrative et R. 441-18-2 du code de la construction et de l'habitation. Mais si ces irrecevabilités doivent être relevées d'office lorsqu'elles ressortent des pièces du dossier, le tribunal ne peut le faire qu'après en avoir informé les parties, comme l'exige l'article R. 611-7 du code de justice administrative.

Le jugement est sur ce point irrégulier, comme le soutiennent les requérants.

Par ces motifs, je conclus à l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il rejette les conclusions des requérants à fin d'injonction et en tant qu'il rejette les conclusions indemnitaires de M. S..., et au renvoi de l'affaire, dans cette double mesure, au tribunal

administratif de Montreuil. Vous pourrez mettre à la charge de l'Etat le versement aux requérants d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.