**N° 432682, 436311 - 435315**
**OPH Drôme Aménagement Habitat**
**OPH du Territoire de Belfort**

**5ème et 6ème chambres réunies**
**Séance du 19 mai 2021**
**Décision du 16 juin 2021**

**Conclusions**
**Mme Cécile Barrois de Sarigny, Rapporteure publique**

Les recours dont vous saisissent l'office public de l'habitat (OPH) du Territoire de Belfort et Drôme aménagement habitat, vous donnent l'occasion de préciser les conditions d'exercice par l'Agence nationale de contrôle du logement social (l'ANCOLS) de sa mission de contrôle des organismes qui en relèvent.

L'ANCOLS, créée par la loi ALUR du 24 mars 2014, est un établissement public administratif de l'Etat, né de la fusion d'un service interministériel d'administration centrale, la mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos), et de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), chargé de contrôler et évaluer l'ensemble des organismes de logement social (cf, notamment, article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation).

C'est du contrôle dont il est question dans les présents dossiers et plus particulièrement de la procédure par laquelle l'établissement peut, lorsqu'il constate un manquement, proposer au ministre du logement et au ministre chargé des collectivités territoriales - lorsqu'il est en présence d'un office public de l'habitat (L. 342-14 CCH) – de le sanctionner. Les deux OPH requérants, ont fait l'objet d'un contrôle sur la période 2012-2016 à l'issue desquels l'ANCOLS agence a proposé aux ministres compétents une sanction pécuniaire de, respectivement, 43000 euros et 96 320 euros, en raison d'attributions irrégulières de logements sociaux de leur parc. Les erreurs portent sur onze et trente logements sociaux sur un parc de plus de 10 000. La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministre auprès de cette dernière chargé de la ville et du logement ont suivi les propositions de l'Agence.

L'OPH du territoire de Belfort et Drôme aménagement habitat vous demandent l'annulation de la sanction prise à leur encontre ainsi que, s'agissant du second, du titre exécutoire de la caisse de garantie du logement locatif social émis pour le recouvrement de sa créance. L'article L. 342-16 du code de la construction et de l'habitation et l'article L. 311-4 du code de justice administrative vous attribuent une compétence de premier et dernier ressort pour

*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.*

connaître de la décision ministérielle, dans le cadre d'un recours de pleine juridiction. Le recours dirigé contre le titre exécutoire émis par la caisse de garantie vous a été à juste titre transmis par le tribunal administratif de Grenoble en raison de sa connexité avec le recours dirigé contre la sanction décidée par les ministres.

Nous prononcerons des conclusions communes sur ces deux requêtes qui soulèvent des questions analogues.

Le premier angle de contestation est **procédural**.

Le code de la construction et de l'habitation organise la procédure qui mène du contrôle à la proposition de sanction devant l'ANCOLS en deux temps distincts que sont l'organisation des contrôles (article L. 342-4 et suivants CCH) et la suite des contrôles et sanction (article L. 342-11 et suivant). Dans le premier temps, lorsqu'elle a connaissance d'une infraction ou d'un manquement, l'Agence procède à l'élaboration d'un rapport provisoire qu'elle communique à l'organisme concerné en lui laissant un mois pour présenter ses observations (L. 342-9 CCH). Après examen des observations, un rapport définitif est établi, qui est lui aussi communiqué aux instances de l'organisme contrôlé, avec cette fois un délai de quatre mois pour présenter des observations (R. 342-14 CCH) qui seront le cas échéant rendues publiques en même temps que le rapport. Dans le second temps, celui des suites de la sanction, les textes prévoient que le conseil d'administration de l'ANCOLS adopte une délibération par laquelle il propose au ministre de prononcer une sanction (L. 342-16). La décision du conseil d'administration intervient elle-même sur la base d'un rapport du comité de contrôle et des suites (R. 342-6), interne à l'Agence, qui, prépare les projets de délibération soumis au conseil d'administration. Intervient enfin la décision du ministre qui, dans la pratique, ne s'écarte pas des propositions de l'Agence.

L'enchaînement prévu par les textes prévoit le recueil des observations de l'organisme susceptible d'être sanctionné au stade du rapport provisoire et du rapport définitif mais pas à celui de la proposition de sanction, qui transite du conseil d'administration de l'ANCOLS au ministre décisionnaire sans qu'aucune possibilité ne soit donnée à l'organisme de réagir. Il en résulterait pour l'OPH Drôme aménagement habitat une méconnaissance du principe des droits de la défense ainsi que de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'argumentation développée sur ce dernier terrain ne nous paraît pas pertinente. La décision critiquée a été prise non par l'ANCOLS, dont on pourrait d'ailleurs douter qu'elle entre dans le champ de l'article **6§ 1 de la Convention EDH** (cf, à propos de l'Agence nationale de l'habitat, votre avis du 21 décembre 2018, 424520, Rec. T.) mais par une autorité ministérielle qui ne peut à l'évidence être qualifiée de tribunal pour l'application cette stipulation, y compris sous le prisme de votre jurisprudence Didier (Section, 19 novembre 1999, p. 399) dont la mise en œuvre impose[1] que soit remplit un critère organique qui fait défaut s'agissant d'une autorité administrative non collégiale (par ex. : 30 juillet 2003, Observatoire international des prisons, section française, T. p. 633, 852 s'agissant du chef d'établissement pénitentiaire ; pour les sanctions fiscales : 27 mars 2000, SARL Manuel et fils, T. p. 931, DF 2000, n° 49, ccl. Arrighi de Casanova). Les garanties du procès équitables

[1] En dehors d'hypothèses dans lesquelles l'absence de garantie de la phase administrative est telle qu'elle emporte des conséquences de nature à porter atteinte de manière irréversible au caractère équitable d'une procédure ultérieurement engagée devant le juge, cf, ,notamment, à propos des irrégularités dans le mode de constitution des preuves (7 novembre 2012, M. Et Mme R…, 339441, Rec. T. pp. 676-756 ; 7 décembre 2016, M. D…, 388141, Rec. T. p. 982)

sont apportées dans une telle configuration au seul stade juridictionnel, dans le cadre du contrôle de pleine juridiction prévu par les textes.

La réponse au moyen tiré de la méconnaissance du **principe constitutionnel des droits de la défense** est moins évidente.

Les textes sont assez précis pour que vous ne vous puissiez leurs opposer les dispositions transversales du code des relations entre le public et l'administration sur la procédure contradictoire. Ils vous laissent par ailleurs suffisamment de marge d'interprétation pour que vous ne vous retranchiez pas derrière l'écran législatif alors qu'aucune QPC n'a été soulevée et que vous vous autorisiez au besoin à en préciser les conditions d'application permettant de garantir qu'ils seront mis en oeuvre conformément aux exigences constitutionnelles.

Vous vous êtes déjà engagés en ce sens en déduisant – au nom des droits de la défense - des articles L. 342-12 et L. 342-13 du code de la construction et de l'habitation que l'ANCOLS ne pouvait formuler de proposition au ministre avant que l'organisme a été mis en mesure de présenter ses observations sur le rapport définitif (SAEM Habiter à Yerres, du 26 avril 2018, 409688 409703, Rec. T. pp. 533- 761).

On vous demande aujourd'hui de pousser un cran plus loin l'exigence de contradictoire en faisant peser sur l'ANCOLS une obligation de communiquer la proposition de sanction, établie par le Conseil d'administration.

Nous pensons que vous ne pouvez-vous en tenir à la solution de votre décision SAEM Habiter à Yerres.

Le caractère contradictoire de la procédure, corolaire du principe des droits de la défense (CC, Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989), implique qu'aucune sanction ne puisse être décidée sans que la personne qui en fait l'objet ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés. Sa mise en œuvre est destinée à permettre que l'intéressé puissent utilement se défendre auprès de l'administration. Il s'ensuit que ce dernier doit nécessairement être informée des griefs précis que l'administration est susceptible de retenir (15 mars 2006, M. Z…, 267370, Rec. T. pp. 741-1038) mais aussi de la mesure encourue (30 décembre 2013, Ministre de l'agriculture c./ société Laurenti, n° 354587, rec)[2].

La communication du seul rapport définitif n'est à cet égard pas satisfaisante. Celui-ci, qui est un document très général sur la gestion de l'office, ne comporte qu'un relevé des irrégularités commises soit un constat factuel des manquements, sans indication de ceux qui pourraient être retenus pour proposer une sanction, ni de la nature de celle-ci.

Ce n'est en réalité qu'à l'étape suivante, qui se déroule devant le comité de contrôle des suites qu'intervient l'opération de qualification juridique des manquements avec à la clef une éventuelle sanction. Celle-ci se traduit par la détermination, par le comité de contrôle, des faits qui figurent dans le rapport définitif au titre desquels le conseil d'administration de l'Agence pourra envisager de proposer une sanction. C'est à ce stade seulement que les griefs susceptibles d'être retenus ainsi que les sanctions encourues peuvent être déterminés et c'est donc au plus tôt à cette étape de la procédure que doit intervenir le dernier échange contradictoire. L'ANCOLS y procède en pratique sur la base de la décision du comité de

[2] Sur ce dernier point, vous n'exigez pas que l'administration mentionne dans le détail la décision à venir, mais seulement qu'il n'y ait pas d'erreur possible sur la mesure potentielle à venir, cf. Ass, 5 juin 1959, Dufay, p. 345, S. 15 juillet 1964, Jacquier, p. 433, 24 avril 1964, Sté Anonyme coopérative d'habitation à bon marché de Vichy, p. 244, 12 mars 1969, Barrault, p. 153.

contrôle et des suites adressée au conseil d'administration de l'agence qui précise les griefs figurant dans le rapport définitif pour lesquels il demande que le conseil d'administration propose une sanction. Ce document, auquel est joint le projet de délibération du conseil d'administration précise *a minima* la sanction encourue, voire, ce qui a été le cas dans les présents dossiers, la sanction proposée par le comité. Nous vous proposons de juger cette phase indispensable à la régularité de la procédure.

Il n'est en revanche pas justifié d'aller plus loin et d'exiger la communication de la délibération par laquelle le conseil d'administration propose une sanction au ministre compétent. Vous jugez de façon ancienne et constante que le caractère contradictoire de la procédure n'impose pas la communication du projet de sanction en lui-même, que ce soit en matière disciplinaires (depuis la décision d'Assemblée Sieur S…, du 5 juin 1959, p. 346, 15 juin 2005, Y…, n° 259743, aux T. sur un autre point ; 10 avril 2009, Petit, n° 312092, inédite) ou, de sanctions professionnelles (cf, en matière aéroportuaire, 30 janvier 2012, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, n°349009, rec. T. aux conclusions contraires de D. Botteghi). Nous n'ignorons pas qu'il est une exception, que l'un des OPH requérants souligne, qui résulte de votre décision de Section du 31 janvier 2007, Cie Corse Air International (Section du 31 janvier 2007, Cie Corse Air International - Corsair, n° n°290567, Rec, ccl contraire d'I de Silva), dans laquelle vous avez exigé qu'une phase contradictoire s'engage devant l'autorité administrative au stade de la proposition de sanction La solution dégagée, relatives aux sanctions prononcées par l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires nous paraît toutefois devoir rester cantonnée à l'hypothèse précise dans laquelle elle a été consacrée. Reposant sur des exigences textuelles fortes, qui imposait le contradictoire durant toute la procédure suivie, celle-ci se rapporte à une configuration particulière dans laquelle le processus décisionnel au sein d'une même autorité était scindé en deux phases bien distinctes par les textes, qui faisaient intervenir chacune un organisme collégial différent[3], ce qui rendait pertinent pour l'exercice des droits de la défense, un échange contradictoire aux deux stades et donc, dans le deuxième temps, sur la base de l'avis rendu par la première autorité collégiale.

C'est ce qui explique que la solution n'ait pas été réitérée et que vous vous soyez refusé à la généraliser, comme le proposait votre commissaire du gouvernement Damien Bottehghi, dans la décision du 30 janvier 2012, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Rendue à propos des sanctions aéroportuaire décidées par le préfet, cette décision reprend les termes de votre jurisprudence classique selon laquelle « *aucun principe général du droit et en particulier celui des droits de la défense n'impose* […] *la communication de l'avis de la commission à la personne concernée* » avant que l'administration ne décide d'une sanction. Vous pourrez vous inscrire dans son sillage dès lors qu'aucun des particularismes de l'affaire Cie Corsair n'est présent dans la procédure qui nous occupe. Les textes ne sont pas aussi contraignants que ceux du code de l'aviation civile applicable et ne scindent pas le processus décisionnel qui demeure dans la main du seul ministre, lequel conserve d'ailleurs la liberté de s'écarter des propositions de l'ANCOLS ainsi que le relève votre récente décision M. A… du 23 décembre 2020 (433666, Rec. T.). Plus fondamentalement, si vous nous avez suivie pour imposer un débat après le rapport définitif, sur les manquements susceptibles d'être sanctionnés, l'exercice effectif des droits de la défense nous paraît pouvoir se passer de l'étape procédurale du recueil des observations sur la proposition de l'ANCOLS.

[3] La commission nationale de prévention des nuisances et l'Autorité de contrôle.

Portant une appréciation sur le respect des droits de la défense au vu de l'ensemble de la procédure suivie (CE 7 mai 2015, Min. des affaires sociales et de la santé c/ Clinique ophtalmologique Thiers, Lebon T. 830), vous écarterez le moyen soulevé par l'OPH de la Drôme qui a été mis à même de présenter des observations sur le rapport définitif de contrôle ainsi que sur le courrier par lequel l'ANCOLS l'a informé de ce que le comité de contrôle des suite avait préparé un projet de délibération pour le conseil d'administration de l'agence proposant des sanction pécuniaire pour douze attributions de logement estimées irrégulières, avec le montant des sanctions encourues.

**Les autres moyens de procédure**, soulevés par l'OPH de Belfort cette fois, vous retiendront moins.

Aucune disposition ni aucun principe – nous venons de le voir – n'imposait la **communication de la délibération de l'ANCOLS préconisant l'adoption de la sanction**, y compris, c'est l'argumentation de la requête, pour s'assurer de la régularité de la procédure.

Le moyen tiré de ce que la délibération du conseil d'administration de l'ANCOLS aurait été **irrégulière** n'est assortie d'aucune précision, factuelle notamment, qui permettrait de l'appuyer.

La décision ministérielle qui inflige la sanction est **suffisamment motivée**, compte tenu des considérations de droit qu'elle comporte et des éléments de faits qui y figurent ainsi que celles que l'on trouve dans son annexe et dans les éléments communiqués dans le cadre de la procédure contradictoire, notamment le rapport définitif[4]. Vous écarterez dès lors le moyen ainsi que celui tiré du caractère inintelligible de la décision, lesquels ne font en réalité qu'un. Celui-ci est opérant, comme vous l'avez implicitement jugé dans une précédente décision OPH de Puteaux du 26 avril 2018 (409870, 410106)[5].

Venons-en au **bien-fondé des décisions prises**, et aux précisions que les dossiers vous donnent ici encore l'occasion d'apporter.

Le code de la construction et de l'habitation précise nous l'avons dit votre office, lequel prévoit que le recours dont vous êtes saisis contre les sanctions prises sur proposition de l'ANCOLS est un recours de plein contentieux.

Avant de vous prononcer sur le bien-fondé des sanctions prononcées, et d'envisager le cas échéant de les réformer (voir, sur l'office du juge du plein contentieux en matière de sanction, 15 mars 2006, Z…, 276370, Rec. T. pp. 741-1038), vous pourrez utilement définir le cadre de votre analyse, en précisant la portée de certaines dispositions du code de la construction et de l'habitation.

Les décisions ministérielles contestées ont toutes deux été prises sur le fondement du I de l'article L. 342-14 du code, selon lequel la méconnaissance des règles d'attribution et d'affectation des logements est susceptible d'entraîner une sanction financière dont le montant est plafonné à 18 mois du loyer en principal du logement concerné. Dans chacune

---

[4] Sur la motivation par référence s'agissant d'une sanction financière, voir OPH de Puteaux du 26 avril 2018 409870, 410106 et 7 mai 2015, Ministre des affaires sociales et de la santé c/ Clinique Mathilde, 373313, Rec. T.

[5] Il s'agit là d'une spécificité de l'office du juge de plein contentieux consacrée dans le domaine des sanctions eu égard à la garantie que constitue en ce domaine l'explication préalable donnée par l'administration, cf, 16 février 2011, n° 316854, Genet, T. p. 789, note J. Lasserre Capdeville Bull. Joly Bourse n° /2011 p. 356, voir, dans une hypothèse de réformation, 19 mai 2017, Société Virtu Financial Europe Limited Société Euronext Paris SA - Rec. T. p. 481). Cf, s'agissant de la jurisprudence constitutionnelle décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, décision n° 2004-497 DC du 1er juillet 2004.

des affaires, pour plusieurs des logements gérés par l'OPH du territoire de Belfort et de celui de la Drôme l'ANCOLS a constaté un dépassement des plafonds de ressources régis par l'article L. 441-1

du code de la construction et de l'habitation[6], ce qui l'a conduit à proposer une sanction financière, retenue par le ministre, dont le montant variait, pour chaque logement, en fonction de l'ampleur du dépassement du plafond des ressources.

Les deux établissements publics qui vous saisissent critiquent sur le plan de la méthode, le **quantum des sanctions** qui leur ont été appliquées, mais, avant cela, l'OPH du territoire de Belfort vous demande d'écarter pour certains logements, **la possibilité même de retenir une faute**.

Il soutient tout d'abord que sur les trente logements pointés par la décision ministérielle, **six bénéficiaient de la dérogation prévue à l'article D. 331-12 du code de la construction et de l'habitation, qui organise pour certaines opérations financées par un prêt locatif à usage social (PLUS),** des règles particulières de plafond, destinées à favoriser la construction de logement sociaux ainsi qu'en leur sein, la mixité sociale. Le moyen est opérant dès lors que les dispositions en cause permettent bien de déroger aux règles de plafond de ressources. Elles ne l'autorisent cependant que dans les conditions et sous les réserves prévues par le texte qu'il appartient au bailleur, l'article D. 331-12 le précise expressément, de justifier. Notamment, pour que la modulation des règles de plafond de ressource puisse être accordée, il convient – dans le cas le plus général - que 30% au moins des logements soient attribués à des personnes dont les ressources ne dépassent pas 60% du plafond maximal ad hoc et que 10% au plus des logements de l'opération soient attribués à des personnes qui dépassent de 20% maximum ce même plafond. Le bénéfice de la dérogation est, on l'aura compris, conditionné à l'effectivité de la mixité. Sa mise en œuvre implique une appréciation dynamique des conditions d'occupation des logements relevant d'une même opération permettant de s'assurer à un moment donné que les fourchettes que nous venons d'évoquer sont respectées. Il nous semble, comme au ministre de la transition écologique, qu'il appartient dans ces conditions à l'OPH qui entend se prévaloir de ces règles dérogatoires pour justifier le dépassement des plafonds de ressources, d'établir qu'il pouvait légalement en bénéficier aux dates où les manquements ont été constatés, ce que ne fait pas l'OPH du Territoire de Belfort. Le rapport définitif de l'ANCOLS pointe des défaillances dans les bases patrimoniales de l'organisme en ce qui concerne les données conventionnelles initiales ainsi que sur les types de financement des logements (p. 20), ce qui peut expliquer l'imprécision de la critique. Elle ne vous permet en tout état de cause pas d'accueillir le moyen.

L'OPH du Territoire de Belfort soutient ensuite que les dépassements constatés trouvent une **explication « rationnelle »** dans la poursuite par celui-ci d'objectifs fixées par le code de la construction et de l'habitation en matière de logement social tels que la lutte contre la vacance, dans un territoire qui peine à trouver des locataires, ce qui justifierait l'attribution de logements en dépassement des plafonds après une longue durée de vacance, ou l'attribution d'un logement à raison de candidature unique. Un logement aurait par ailleurs été attribué en raison d'une situation de logement indigne dans le parc locatif privé, ce qui n'est pas sans rappeler l'objectif de droit au logement de l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation ou les critères de condition de logement qui doivent permettre d'attribuer les logements de l'article L. 441-1 de ce code. Pour autant, de telles circonstances nous paraissent insusceptibles de remettre en cause l'existence même du manquement au sens de l'article L.

[6]Ainsi que s'agissant de l'OPH du territoire de Belfort, une composition irrégulière du dossier, en l'absence d'avis d'imposition, en méconnaissance de l'article L. 342-12 du CCH.

342-14 pour « *non-respect des règles d'attribution du logement* ». La qualification de la faute repose en effet sur un constat objectif, sans qu'il soit nécessaire de s'interroger sur les intentions de son auteur, lesquelles ne sont pas de nature à l'exonérer de respecter les règles posées par voie législative et réglementaires[7]. Doivent dans le même sens rester sans conséquence sur la qualification du manquement le fait que certaines attributions auraient pu relever d'un arrêté dérogatoire pris sur le fondement de l'article R. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation lorsqu'il n'a pas été sollicité ni obtenu, ainsi que la circonstance, que l'OPH du Territoire de Belfort met en avant, que l'Etat aurait été représenté dans les commissions d'attribution des logements.

**Venons-en au montant de la sanction**, qui fait l'objet dans chaque requête d'une critique reposant essentiellement sur la méthode choisie pour la fixation du quantum. Derrière l'argumentation d'erreur de droit, se profile une critique de la proportionnalité de la sanction et c'est sous cet angle que nous vous proposons de répondre après avoir, ici encore, précisé le cadre législatif.

L'article L. 342-16 du CCH dispose que « *Les sanctions mentionnées au I de l'article L. 342-14 sont fixées en fonction de la gravité des faits reprochés, de la situation financière et de la taille de l'organisme* (…) ». C'est là la traduction des principes de nécessité des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, et de proportionnalité de la sanction, qui pèse non seulement sur l'autorité qui institue le régime de sanctions (CC 2009-590 DC du 22 octobre 2009, CE, 30 mai 2012, Sté Vera, 351551, Rec. T. Rec. T. pp. 550-875-947-978), mais aussi celle qui le met en œuvre (cf, sur ce dernier point, CC, décision 2011-199 QPC du 25 novembre 2011). Le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 n'est pas loin, qui implique en matière administrative qu'une sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être appliquée que si l'administration, sous le contrôle du juge, l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances de chaque espèce (CC, 2010-103 QPC du17 mars 2011). Il en résulte que sont en principe interdites les sanctions automatiques, non modulables (21 octobre 2013, M. O… n° 367107, T. pp. 411-855), à l'exception notable de celles fiscales (cf. sur ce dernier point, en dernier lieu, les décisions M… du 27 juin 2008, CEDH, 26 février 2007, Grifhorst c/ France).

Il se déduit tant de ces principes que des termes mêmes de l'article L. 342-16 du code de la construction et de l'habitation que la méthode retenue par l'ANCOLS puis le ministre pour déterminer le montant des sanctions infligées n'est pas la bonne.

Dans les deux dossiers qui vous sont soumis, le montant de la pénalité a été calculé au regard du seul niveau de dépassement du plafond de ressources sur la base d'un découpage en deux catégories de sanction, de 9 ou 18 mois de loyers, selon que le dépassement se situait entre 10 et 100% ou au-delà de 100%. En cas de dépassement inférieur à 10%, aucune sanction n'a été prononcée.

Le recours à une telle grille n'est pas satisfaisant, à deux titres. Tout d'abord, elle prend appui sur le critère exclusif du montant du dépassement. Exit donc, la prise en compte de la situation financière et de la taille de l'organisme, pourtant exigée par l'article R. 342-16, mais aussi de la gravité de la faute qui ne se réduit pas au montant du dépassement mais dépend également du nombre au sein du parc géré par l'organisme, des irrégularités relevées, ainsi que de leur fréquence. En second lieu, la proportionnalité d'une sanction implique, de façon invariable, une appréciation concrète qui fait nécessairement défaut si l'on s'abstrait des

[7] Comp, l'inopérance du mauvais vouloir pour la qualification de la faute, 16 novembre 2001, Mme Q…, Rec. T. p. 1182

motifs qui peuvent expliquer le manquement ainsi que le poids de ce dernier dans l'activité globale de la personne sanctionnée. C'est ce qu'à très récemment rappelé votre décision Banque d'Escompte, du 15 octobre 2020, 432873, rec. T. qui, précisant votre office de juge de la sanction, souligne que la proportionnalité d'une sanction s'apprécie au regard de la gravité des manquements commis ainsi que du comportement et de la situation, notamment financière, de la personne sanctionnée (voir, sur ce dernier point, 27 juin 2007, n° 276076, Société Provalor, Lebon T. 696, 1043 et 1061). Il incombe ainsi à l'autorité administrative, puis au juge, de tenir compte d'éventuelles circonstances atténuantes tenant au contexte dans lequel les manquements ont été commis (décision Banque d'Escompte) ou encore des efforts déployés pour remédier à leurs conséquences (28 novembre 2014, M. F… et autre, 366463, rec. T. p. 534).

C'est ce schéma que nous vous proposons de rappeler s'agissant de l'ANCOLS, en relevant que la gravité des manquements s'apprécie nécessairement au regard des objectifs qui guident l'attribution des logements sociaux que décrivent les articles L. 441 et L. 441-1 du code de la construction tenant non seulement au logement des personnes modestes et défavorisées mais aussi au développement de l'égalité des chances et de la mixité sociale ou au développement de l'accès aux personnes handicapées. C'est d'ailleurs en partie pour atteindre de tels objectifs que les articles R. 441-1-1 et R. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation autorisent le préfet à déroger aux plafonds de ressources et vous avez précisément jugé que ces dérogations s'inscrivaient bien dans les finalités assignées par le législateur aux conditions d'attribution des logements sociaux (27 juillet 2001, Association droit au logement, 214768, inédite).

La sanction doit tenir compte à la fois de l'ampleur des attributions irrégulières, de leur fréquence, mais aussi des motifs avancés pour les justifier et le cas échéant des mesures prises pour les faire cesser. Conformément à ce que prévoit le texte et à votre jurisprudence Société Provalor du 27 juin 2007 (préc) vous devrez tenir compte de la répercussion de la sanction sur la situation financière de la personne sanctionnée et donc des ressources de l'organisme ainsi que de sa taille.

Mois automatique, moins prévisible peut être également, le quantum de la sanction sera ainsi fixé plus justement, au vu du comportement global de l'organisme contrôlé.

Si vous nous avez suivie, vous ne pourrez vous satisfaire de la sanction prononcée à l'encontre de l'OPH Drôme aménagement habitat qui se fonde sur la seule ampleur des dépassements sur la base de la grille que nous avons évoquée. Sans interdire un raisonnement calculé à partir de mois de loyer[8], vous réformerez à la baisse la sanction pour tenir compte du caractère très favorable des commentaires généraux de l'ANCOLS sur la rigueur dans l'instruction des dossiers, de ce que les attributions irrégulière étaient marginales dans le nombre des attributions contrôlées (0.2% des 4923 attributions contrôlées) ainsi que la circonstance, atténuante, que la moitié des onze cas d'attributions irrégulières avaient permis l'octroi de logements sociaux à des familles dont les ressources bien que dépassant les plafonds réglementaires demeuraient très faibles dans un contexte de faible tension sur la marché du logement. La sanction de 42000 euros nous paraît pouvoir être ramenée à 20 000 euros. Vous annulerez, par voie de conséquence, le titre exécutoire émis par la caisse de garantie du logement locatif social.

Pour des motifs comparables, alors que les trente attributions irrégulières représentent moins de 1% de celles contrôlées, qu'un tiers d'entre elles faisaient suite à des vacances locatives

[8] Le plafond de sanction est posé en référence à un nombre – 18 mois – de loyers.

particulièrement longues, et que les attributaires dépassaient de peu les plafonds de ressources, vous pourrez réformer à la baisse la sanction infligée à l'OPH du territoire de Belfort. Vous noterez également que les irrégularités constatées sont allées s'amenuisant. Dans ces conditions, la sanction nous paraît pouvoir être réduite d'un tiers et fixée à 60 000 euros. Si vous nous avez suivie, vous pourrez annuler le refus opposé au recours gracieux de l'OPH.

L'Etat versera à chacun des requérants la somme de 3000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions sur ces affaires.