

## CONCLUSIONS

### M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

*Si le droit au logement opposable a été présenté, à juste titre, comme une grande avancée pour les personnes en situation précaire, sa mise en œuvre s'apparente parfois à un parcours semé d'embûches. A la complexité et à la longueur de la procédure, qui fait intervenir une autorité administrative collégiale et souvent au moins deux juges distincts, le juge de l'injonction et le juge du contentieux indemnitaire, s'ajoutent parfois, pour les intéressés, de nouvelles difficultés et incompréhensions, qui surviennent lorsque, après avoir franchi les précédentes étapes de ce parcours administratif et contentieux, ils déclinent une proposition de logement qui ne répond pas à leurs attentes ou lorsqu'ils s'abstiennent de l'accepter dans les délais impartis, sans avoir toujours conscience des implications de leur choix.*

*Si, dans un contexte de pénurie de logements, il apparaît légitime que la responsabilité de l'Etat ne continue pas d'être engagée lorsqu'il a fait son possible pour satisfaire la demande dont il était saisi, les conséquences n'en sont pas moins très lourdes pour les demandeurs, souvent privés pour ce seul motif du bénéfice du droit qui leur avait été octroyé au terme de ces nombreuses démarches, avec pour seule perspective, un nouveau marathon contentieux, à l'issue incertaine...*

*Le Haut comité pour le droit au logement s'en est, parmi d'autres, récemment ému, dans un rapport publié l'an dernier<sup>1</sup>, en relevant notamment que certains ménages n'osent pas refuser des propositions pourtant inadaptées.*

---

<sup>1</sup> « Quinze ans après la loi DALO, un nécessaire rappel à la loi », avril 2022

*Le présent litige illustre ainsi le piège qui peut se refermer sur le demandeur qui a cru, en toute bonne foi, pouvoir refuser une proposition qui lui avait été adressée. Et surtout, il soulève une question inédite, qui témoigne du degré extrême de byzantinisme auquel peut donner lieu la procédure conçue par le législateur : le tribunal peut-il, dans le cadre d'un contentieux indemnitaire, remettre en cause l'éligibilité d'un demandeur au bénéfice du DALO pour un motif que l'administration s'est abstenue d'invoquer, comme elle aurait pu le faire, devant le juge de l'injonction ?*

Mme F... a ainsi été reconnue éligible au DALO par la commission de médiation en août 2015. Par jugement du 16 juin 2018, le tribunal a enjoint au préfet d'assurer son relogement à compter du 1<sup>er</sup> septembre suivant. Etant toujours dépourvue de logement à cette date, elle a formé un recours indemnitaire, auquel les premiers juges n'ont que très partiellement fait droit.

Ils ont, en effet, retenu que la responsabilité de l'Etat n'était engagée qu'entre le 6 février 2016, soit à l'expiration du délai de six mois imparti au préfet pour reloger l'intéressée en exécution de la décision de la commission de médiation, et le 26 avril 2017, date à laquelle Mme F... avait décliné une proposition de relogement qui lui avait été adressée. En conséquence, le montant de l'indemnité a été limité à 300 euros.

A l'appui du présent pourvoi, Mme F... soutient que la responsabilité de l'Etat demeurerait engagée après cette date du 26 avril 2017, en invoquant deux arguments distincts : la légitimité de son refus d'accepter le logement proposé et l'intervention, postérieurement à son refus d'accepter la proposition, du jugement portant injonction de la reloger.

### **Le caractère adapté de la proposition de relogement**

Sur le premier point, le tribunal a fait application de votre jurisprudence selon laquelle le refus, sans motif impérieux, d'une proposition de logement adaptée est de nature à faire perdre à l'intéressé le bénéfice de la décision de la commission de médiation (V. CE, 18 juillet 2018, C..., n° 414569, C, reprenant, en contentieux indemnitaire, une solution déjà dégagée en contentieux du « DALO injonction » dans votre décision CE, 4 novembre 2015, R..., n° 374241, B).

Pour retenir le caractère adapté de la proposition faite en avril 2017, le magistrat désigné a notamment relevé que si l'appartement était situé au neuvième étage, l'immeuble disposait d'un ascenseur.

Il semble cependant avoir négligé de prendre en compte les justifications apportées par l'intéressée. En réponse au courrier par lequel le préfet l'informait qu'il s'estimait délié de son obligation de relogement, Mme Ferge lui avait, en effet, expliqué que l'ascenseur était en panne lorsqu'elle avait fait la visite et que le gardien lui avait alors indiqué que ce problème était récurrent. Le préfet n'avait élevé aucune contestation sur ce point dans ses écritures en défense, puisqu'il se bornait à faire état de l'existence de l'ascenseur.

Or, la défektivité d'un tel équipement, le jour-même de la visite du logement, et l'indication donnée quant au caractère récurrent de telles pannes, nous paraissent pouvoir être regardées comme un motif impérieux de refus au sens de votre jurisprudence.

Vous avez, en particulier, retenu l'existence d'un tel motif impérieux s'agissant d'une personne ayant subi une agression lors de sa visite du logement, en relevant que celle-ci suscitait chez elle des craintes légitimes d'être exposée à une situation d'insécurité (CE, 10 février 2017, X..., n° 388607, B). Au regard des enjeux particulièrement lourds pour les intéressés, qui sont exposés à perdre le bénéfice du DALO et de leur situation d'insécurité juridique que nous évoquions à titre introductif, cette notion d'impériosité doit ainsi s'entendre, non pas dans son sens le plus fort, à savoir un empêchement absolu d'accepter l'offre, mais plutôt dans une acception plus extensive, qui conduit à l'assimiler à une raison particulièrement justifiée de refus.

De même que dans l'affaire X..., il nous semble, en l'espèce, que la défektivité de l'ascenseur pouvait susciter des craintes légitimes s'agissant d'une personne âgée de 70 ans et souffrant de troubles articulaires, qui avait spécifié dans sa demande de logement qu'elle désirait pour ce motif un logement au rez-de-chaussée, voire aux deux premiers étages.

Le logement était peut-être objectivement adapté à l'intéressée – tout dépend du point de savoir si les pannes étaient aussi fréquentes que ne l'avait affirmé le gardien. Mais, à supposer même que le tribunal ait pu souverainement admettre qu'il l'ait été, le refus d'accepter l'offre n'en était pas moins légitime, au regard des conditions dans lesquelles s'étaient déroulées la visite.

En s'arrêtant à la première étape du raisonnement – à savoir l'existence de considérations objectives permettant de regarder le logement comme adapté, sans s'interroger sur la seconde étape, à savoir l'existence de raisons impérieuses, d'ordre subjectif, justifiant le refus au cas d'espèce, il nous semble que le magistrat désigné a commis une erreur de droit.

L'attitude de Mme F... se comprend d'autant mieux qu'il n'apparaît pas, au demeurant, qu'elle ait été informée, conformément à l'article R. 441-16-3 du CCH, des conséquences de son éventuel refus sur sa perte d'éligibilité au DALO (même si le moyen, soulevé pour la première fois en cassation, est inopérant). Nombreux sont ceux qui, à la place de l'intéressée, auraient également, dans ces conditions particulières, décliné une telle offre.

### **L'intervention du jugement d'injonction**

- Le jugement attaqué nous paraît s'exposer à une seconde critique en ce qu'il ne prend pas en compte le précédent jugement, devenu définitif, enjoignant de reloger l'intéressée, en dépit de son refus, un an plus tôt, d'accepter la proposition de relogement.

On sait, en effet, qu'en matière de contentieux du DALO indemnitaire, la responsabilité de l'Etat a deux fondements distincts : le défaut d'exécution de la décision de la commission de médiation et le non-respect du jugement prononçant l'injonction. Le plus souvent, ceux-ci se recoupent et vous reprenez en conséquence que la responsabilité se trouve engagée à ces deux titres.

Dans votre décision G... de 2016, qui pose les bases de ce contentieux indemnitaire, vous faites ainsi référence à la carence fautive de l'Etat à exécuter « ces décisions », à savoir aussi bien celle de commission de médiation que celle du juge du DALO injonction<sup>2</sup>.

Mais il peut parfaitement arriver que seul l'un de ces deux fondements juridiques soit mobilisable, comme l'illustre le cas d'espèce.

Ainsi, le tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la circonstance qu'il avait été fait droit au recours en injonction en dépit du précédent refus de l'intéressée d'accepter une proposition de relogement ne faisait pas obstacle à la limitation de la période de responsabilité de l'Etat à raison du défaut d'exécution de la décision de la commission de médiation. Un recours en injonction n'ayant pas le même objet qu'un recours indemnitaire, l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'injonction ne pouvait, ici, être invoquée.

En revanche, dès lors que la responsabilité au titre du défaut d'exécution du jugement d'injonction était également invoquée, le tribunal nous paraît avoir commis une erreur de droit

---

<sup>2</sup> CE, 16 décembre 2016, G..., n° 383111, A - Rec. p. 563

en jugeant que la responsabilité de l'Etat n'était plus engagée dès le 26 avril 2017, soit antérieurement à ce jugement.

- En effet, le préfet ne peut, en méconnaissance de la chose jugée, s'exonérer de sa responsabilité du fait de l'inexécution d'une décision de justice en faisant d'une circonstance qui existait à la date de cette décision et dont il aurait pu faire état devant le juge de l'injonction, s'il avait défendu<sup>3</sup>.

Vous jugez en ce sens, par exemple, qu'après l'annulation de sa première décision pour un motif de légalité interne, l'administration ne peut prendre une seconde décision reposant sur le même motif en se prévalant d'éléments nouveaux non exposés au juge lors de l'instance contentieuse alors qu'ils pouvaient l'être déjà à ce moment-là (CE, 12 octobre 1939, Sieur Z..., p 539). De même, l'administration ne peut, après l'annulation d'un permis de construire pris en violation d'un programme d'aménagement déclaré d'utilité publique, délivrer un nouveau permis ayant le même objet, au motif qu'il a ensuite été établi que le décret d'utilité publique n'avait pas été publié et était donc inopposable aux tiers (CE, 4 octobre 1972, SCIC des 5 et 5 bis rue des Chalets à Bourges, n° 81445, p. 598). Elle ne peut davantage refuser de liquider une pension en se prévalant d'un jugement de tribunal départemental qui n'avait pas été porté à la connaissance du juge lorsqu'il a rendu sa décision initiale (CE, 16 mars 1962, Ministre des finances c/ Dame veuve CA..., au Recueil, p. 18).

Les seules exceptions à ce principe portent sur des hypothèses très éloignées du cas d'espèce. On pense à l'existence de menaces graves pour l'ordre public, qui font obstacle à ce qu'une faute soit reprochée à l'administration à raison de l'inexécution d'une décision judiciaire d'octroi du concours de la force publique (CE, 30 novembre 1923, CC..., au GAJA<sup>4</sup>).

- Nous n'ignorons certes pas, qu'en pratique, les préfetures, dont les services sont débordés, ne défendent que rarement devant le juge de l'injonction, compte tenu des faibles délais mais aussi des enjeux pratiques limités – ou perçus comme tels – dans la mesure où le produit de l'astreinte n'est pas, ensuite, reversé au demandeur mais à un fonds administratif, le Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement. Et, de même, les conditions matérielles de traitement de ce contentieux permettent difficilement au juge de faire preuve d'une extrême vigilance sur chaque situation individuelle.

---

<sup>3</sup> CE, 7 juillet 1976, Entente Mutualiste de la Porte Océane, n°92011, B

<sup>4</sup> V. également Ass., 2 juin 1938, Sté la Cartonnerie et l'Imprimerie Saint-Charles, p. 521

Mais pour autant, il nous paraît difficile de déroger à des principes jurisprudentiels aussi solidement ancrés au vu de ces considérations factuelles. Si le dossier du demandeur DALO est correctement tenu, il devrait d'ailleurs être assez aisé pour le préfet d'adresser un bref mémoire au juge de l'injonction afin de porter à sa connaissance le précédent refus et la perte par l'intéressé du caractère prioritaire de sa demande.

En retenant que la responsabilité de l'Etat n'était pas engagée du fait du défaut d'exécution de la décision du juge de l'injonction, le tribunal nous semble donc avoir commis une seconde erreur de droit.

### **Le montant du préjudice**

Mme Ferge soulève un dernier moyen, tiré du montant insuffisant de l'indemnité de 300 euros allouée du fait de son absence de relogement jusqu'au 26 avril 2017.

Cependant, au vu du barème habituel de 250 euros par personne et par an désormais bien établi, aucune dénaturation ne peut être reprochée sur ce point au tribunal.

**Nous vous proposerons ainsi de casser le jugement en raison des deux erreurs de droit qui nous semblent avoir été commises. Cela devrait vous conduire à casser le jugement en tant qu'il rejette les conclusions indemnitaires du fait de l'absence de relogement à compter du 26 avril 2017. Le surplus des conclusions du pourvoi sera rejeté.**

**L'affaire pourra être renvoyée au tribunal et une somme de 3 000 euros sera mise à la charge de l'Etat au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.**

**Tel est le sens de nos conclusions**