



## VEILLE JURISPRUDENTIELLE Octobre - Décembre 2016

Le Logement, Droit de l'Homme

### **HABITAT INDIGNE**

#### **OBLIGATION DE RELOGEMENT D'OCCUPANTS, MEME EN SITUATION IRREGULIERE, D'UN IMMEUBLE AFFECTE PAR UNE OPERATION D'AMENAGEMENT**

*DC, n°2016-581 du 5 octobre 2016 // commentaire de la décision*

##### **EN BREF**

Dans le cadre d'une opération d'aménagement ou d'expropriation, les occupants de « bonne foi » affectés par l'opération doivent être relogés par les pouvoirs publics.

Le fait que certains occupants soient en situation irrégulière ne fait pas obstacle à l'obligation de relogement.

Le Conseil Constitutionnel est saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité renvoyée par la Cour de Cassation. Il s'agit d'une société de requalification des quartiers anciens, engagée dans des opérations d'aménagement, qui se voit imposer le relogement des occupants des immeubles affectés par l'opération. Pour les personnes en situation irrégulière, la société considère que l'obligation de relogement qui lui incombe porte atteinte au droit de propriété puisque la mise en œuvre du relogement n'est pas possible dans le secteur social (la réglementation prévoit une condition de régularité de séjour pour l'accès au parc social) et difficile dans le secteur privé (les bailleurs ne prendraient pas le risque de s'exposer à des poursuites pénales - délit d'aide au séjour irrégulier - en accueillant des personnes en situation irrégulière).

Le Conseil constitutionnel rappelle que les textes prévoient que **les personnes publiques ont l'obligation de reloger les occupants d'un immeuble affecté par une opération de réaménagement**. Les occupants concernés, selon l'article L. 521-1 CCH, sont les occupants de bonne foi.

**La Cour de Cassation, dans sa jurisprudence constante, apprécie la qualité « d'occupant de bonne foi » indépendamment de sa situation au regard du droit au séjour.**

Le Conseil constitutionnel ne reconnaît pas à travers cette obligation de relogement une atteinte au droit de propriété, mais y voit plutôt une mise en œuvre de l'objectif à valeur constitutionnelle de disposer d'un logement décent.

Enfin, s'agissant du risque de poursuites pénales, le Conseil constitutionnel a rappelé que ce point avait été tranché par la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle le fait de reloger les occupants dans le cadre d'opération d'aménagement ou d'expropriation ne peut caractériser une infraction pénale (délit d'aide au séjour irrégulier). Voir Cass. Civ. 3<sup>ème</sup>, 12 septembre 2012, n°11-180703, « *le fait de reloger dans le cadre et les conditions déterminées par l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme ne peut caractériser une infraction pénale* ».

## ARRETE DE PERIL SUR LES PARTIES COMMUNES ET SUSPENSION DES LOYERS

*Civ. 3<sup>ème</sup>, 20 octobre 2016, n°15-22680*

Dans cette affaire, il s'agit d'un immeuble frappé d'un arrêté de péril visant les façades du bâtiment. Le locataire qui ne paie plus les loyers, en application selon lui de l'article L. 521-2 CCH, est assigné en paiement de ses arriérés par son propriétaire. En appel, la Cour considère que les désordres concernaient les parties communes et ne pouvaient dès lors priver ou interdire l'habitation de Monsieur. Dès lors, la suspension des loyers ne s'applique pas.

La Cour de Cassation revient sur la position de la Cour d'appel en précisant l'interprétation de l'article L. 521-2 : « ***lorsqu'un arrêté de péril vise des parties communes d'un immeuble en copropriété, la mesure de suspension des loyers prévue par l'article L. 521-2 I CCH s'applique à la totalité des lots comprenant une quote-part dans ces parties communes*** ».

Ici, la suspension des loyers s'applique alors à l'ensemble des occupants de l'immeuble.

## INDEMNISATION DES PERSONNES EXPOSEES AUX PEINTURES AU PLOMB

*CA Lyon, 24 novembre 2016, n°15/01788*

Un couple avait loué un logement dans lequel la dégradation des peintures au plomb avait été à l'origine de l'intoxication de leurs enfants. Ils avaient alors saisi la Commission d'indemnisation des victimes de dommages résultant d'une infraction (CIVI), laquelle n'avait pas reconnu leur droit à indemnisation.

La Cour d'appel considère que **la présence de plomb dans le logement combinée aux plombémies anormalement élevées suffit à établir l'existence d'infractions non intentionnelles d'atteinte involontaire à l'intégrité de la personne et blessure involontaire.**

L'intoxication au plomb des trois enfants diagnostiqués en 2011 et le fait qu'ils aient reçu des traitements à cette époque tend à établir l'existence d'une incapacité de travail de trois mois au moins découlant de leur exposition au plomb.

Enfin, la Cour analyse le **préjudice moral** des époux comme étant un « ***préjudice d'anxiété majoritairement lié au fait que leurs enfants puissent conserver un handicap consécutivement à leur exposition au plomb*** ». La Cour renvoie à une expertise pour appréhender « si les enfants souffrent de

pathologies en relation causale avec leur intoxication au plomb et si leur développement va s'en trouver affecté ».

## HEBERGEMENT

### SANS-ABRISME/CONDITION DE DENUEMENT EXTREME/INTERDICTION DES TRAITEMENTS DEGRADANTS

*CEDH, Grande Chambre, VM c. Belgique, 16 novembre 2017*

Dans un arrêt du 7 juillet 2015, *VM c. Belgique*, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) reconnaissait que l'Etat belge, en laissant des personnes sans-abri à la rue, n'avait pas suffisamment pris en compte leur vulnérabilité, et avait manqué à son obligation de ne pas les exposer à des conditions de dénuement extrêmes, violant ainsi l'article 3 de la Convention (interdiction des traitements inhumains et dégradants).

Lien vers arrêt et résumé : <http://www.jurislogement.org/2016-06-30-07-41-31/>

L'Etat belge a demandé le renvoi de cette affaire devant la Grande Chambre de la Cour. Dans un arrêt définitif du 17 novembre 2016, la Cour constate que « *les requérants n'ont pas maintenu le contact avec leur avocate et qu'ils ont omis de la tenir informée de leur lieu de résidence ou de lui fournir un autre moyen de les joindre.* » Elle en conclut que « *les requérants ont perdu leur intérêt pour la procédure et n'entendent plus maintenir la requête.* ». La Cour décide alors de rayer l'affaire du rôle.

Cet arrêt ne rend donc pas définitif l'arrêt rendu le 7 juillet 2015.

#### Commentaire

La Cour aurait pu décider de « *poursuivre l'examen de la requête en considérant que le respect des droits de l'Homme garantis par la Convention et ses protocoles l'exigeait* » ; parce que « *d'importantes questions se trouvent en jeu* » et que cette affaire « *dépasse la situation particulière du requérant* » (v. CEDH, 23 mars 2016, *FG c. Suède*). Dans l'opinion dissidente, certains juges regrettent également que la Grande Chambre n'ait pas profité de l'occasion pour « *préciser ou ajuster le concept de 'vulnérabilité'* ».

Dès lors que le premier arrêt *VM c. Belgique* n'est pas rendu définitif, il ne lie pas les juridictions internes. Cependant, le raisonnement au fond de la Cour, développé dans le premier arrêt, pourra être invoqué dans d'autres affaires, d'autant plus qu'il n'a pas été écarté par la Grande Chambre.

Ici, la Cour revient sur le premier arrêt en se fondant sur des éléments procéduraux (« *les requérants n'ont pas maintenu le contact avec leur avocate* », §36). Toutefois, la Cour ne remet pas en question l'interprétation des faits et la reconnaissance de la violation de l'article 3 de la Convention par l'Etat belge. Son raisonnement demeure fondé et pourrait dès lors être invoqué, voire retenu (comme cela a déjà été le cas par le Conseil d'Etat en Belgique par exemple pour d'autres arrêts), devant des juridictions internes.

Enfin, La Cour précise néanmoins que malgré un arrêt de Grande Chambre concluant à l'irrecevabilité de la requête, le premier arrêt demeure une « *source of guidance* » (décision CEDH, 18 octobre 2005, *Banfield c. Royaume-Uni*).

## PRECARITE DE LA SITUATION MATERIELLE ET URGENCE

TA Paris, 6 décembre 2016, n°1620845/9

Madame vit seule avec son enfant de cinq mois dans une baraque de fortune sur un bidonville qui sera évacué le 7 décembre 2016. Elle a engagé des démarches pour accéder à un hébergement, en vain. Elle a saisi la commission de médiation DALO et saisit en parallèle le juge des référés afin qu'il constate sa situation de détresse et enjoigne au préfet de l'héberger.

Le juge des référés, saisi dans le cadre d'un référé-liberté, considère que Madame doit bénéficier des dispositions du code de l'action sociale et des familles qui prévoient l'accès à un hébergement d'urgence pour toute personne en situation de détresse médicale, psychique ou sociale. **La précarité de la situation matérielle de Madame et l'urgence de sa situation conduisent le juge à enjoindre au préfet de l'héberger dans un délai de 48 heures.**

## REFUS INJUSTIFIÉ D'OCTROI D'AIDES FINANCIÈRES DANS LE CADRE DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE (ASE)

TA Grenoble, 5 décembre 2016, n°1604220

### **EN BREF**

L'octroi d'aides financières au titre de l'ASE (Aide Sociale à l'Enfance) se fait dans les mêmes conditions pour toutes les personnes qu'elles soient françaises ou étrangères, en situation régulière ou non.

Le président du Conseil départemental refuse l'octroi à une famille d'une allocation mensuelle de subsistance familiale, en orientant la famille vers un réseau caritatif subventionné par le département, dès lors que la famille ne justifie pas d'un droit au séjour. Cette aide financière relève de l'aide sociale à l'enfance.

Dans le cadre d'un recours en annulation contre cette décision de refus d'octroi de l'aide, le juge rappelle que le code de l'action sociale et des familles prévoit que « **les prestations d'aide sociale à l'enfance sont attribuées aux ressortissants étrangers sous les mêmes conditions que pour les personnes de nationalité française sans qu'il soit possible de distinguer entre les demandeurs étrangers en situation irrégulière en France et les autres** ». Or le règlement de l'aide sociale à l'enfance du département n'est pas conforme à la loi puisqu'il opère une distinction.

Le juge conclut donc que la décision de rejet a été prise sur le fondement de dispositions illégales et qu'elle doit être annulée. Il enjoint au président du conseil départemental de prendre une nouvelle décision, en application du règlement tel que récemment modifié qui ne distingue plus, conformément à la loi, les ressortissants étrangers sans droit au séjour et les autres demandeurs.

## CONDITIONS DE FIN DE PRISE EN CHARGE DE L'HEBERGEMENT DES PERSONNES DEBOUTEES DU DROIT D'ASILE

*TA Lyon, 13 octobre 2016, n°1607132, n°1607129, n°1607127*

Dans ces trois décisions, les personnes ont été déboutées du droit d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Elles ont fait l'objet d'une mise en demeure par le préfet de quitter le lieu d'hébergement pour demandeur d'asile. Le préfet saisit le juge par le biais du **référé mesures-utiles** dans le cadre d'une procédure spécifique prévue depuis 2015 dans le Ceseda pour demander au juge d'ordonner l'expulsion des lieux.

Dans ces situations, les personnes ont saisi la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) des décisions de rejet de l'OFPRA, laquelle ne s'est toujours pas prononcée. **Conformément à la loi, en l'absence de décisions définitives sur leurs demandes d'asile, le préfet ne pouvait pas les mettre en demeure de quitter les lieux.** La mesure du préfet est donc annulée.

## DALO

### PRECISIONS SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS DALO

*CE, 30 décembre 2016, n°395706*

Monsieur, dont le recours DALO a été reconnu prioritaire et urgent, ne s'est vu proposer aucune solution de logement dans le délai imparti. Il saisit le juge afin qu'il enjoigne au préfet de le reloger.

Le juge déclare sa demande irrecevable au motif que Monsieur n'a pas produit le verso de la décision mentionnant les exigences de l'article R. 778-2 du code de justice administrative. Il saisit le Conseil d'Etat, lequel considère que si **le juge peut « exiger du demandeur qu'il régularise sa demande en produisant la décision de la commission de médiation », il ne peut « exiger à peine d'irrecevabilité la production du document de notification comportant les mentions prévues [à l'article précité] ».**

### RESPONSABILITE DU PREFET A L'EGARD DU SEUL DEMANDEUR A DEFAUT DE RELOGEMENT ET PRECISIONS SUR L'APPRECIATION DES TROUBLES SUBIS DU FAIT DE LA CARENCE DE L'ETAT

*CE, 16 décembre 2016, n°383111*

#### **EN BREF**

Le Conseil d'Etat précise que seul le demandeur DALO reconnu prioritaire qui n'a pas reçu de proposition de logement a droit à être indemnisé. L'autre membre du couple et les enfants n'ouvrent pas directement droit à réparation.

Toutefois, le juge précise que l'évaluation du préjudice se fera en fonction du nombre de personnes composant le foyer du demandeur, de la durée d'attente d'un logement, ainsi que des conditions de logement dans l'attente d'un logement.

Monsieur a été reconnu prioritaire et devant être relogé d'urgence au titre du DALO par une décision en date de décembre 2011, en raison de la suroccupation de son logement. Un an plus tard, à défaut de proposition de relogement, le juge ordonnait au préfet de reloger Monsieur en urgence et sous astreinte. Trois semaines après le jugement, constatant que la décision de justice rendue n'avait pas été exécutée, Monsieur saisit le juge afin qu'il condamne l'Etat à lui verser 36 000 euros en réparation du préjudice subi du fait de son absence de relogement. Le juge rejette cette demande, considérant que Monsieur ne justifie pas « d'un préjudice réel, direct et certain ». Monsieur saisit le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat vient préciser les dispositions de la loi DALO et notamment le cadre de l'indemnisation du préjudice en l'absence d'une solution de relogement telle qu'ordonnée par une commission de médiation au titre du DALO. Le Conseil d'Etat indique « **que la carence fautive de l'Etat à exécuter ces décisions dans le délai imparti engage sa responsabilité à l'égard du seul demandeur, au titre des troubles dans les conditions d'existence résultant du maintien de la situation qui a motivé la décision de la commission ; que ces troubles doivent être appréciés en fonction des conditions de logement qui ont perduré du fait de la carence de l'Etat, de la durée de cette carence et du nombre de personnes composant le foyer du demandeur pendant la période de responsabilité de l'Etat** ».

Dans cette situation, le Conseil d'Etat considère que Monsieur a subi un préjudice ouvrant droit à réparation, puisqu'il a continué d'occuper le logement de 30 m<sup>2</sup> avec son épouse et ses deux enfants dans des conditions de suroccupation. Le Conseil d'Etat considère qu'en l'espèce les troubles de toute nature subis par la famille doivent être indemnisés à hauteur de 2 000 euros.

## SUBSTITUTION D'UN PROJET DE TRAVAUX A UNE OFFRE DE RELOGEMENT

CE, 16 décembre 2016, n°388016

### EN BREF

Le Conseil d'Etat précise les formes de relogement auxquelles peut avoir recours le préfet dans le cadre de la loi DALO. Dans cette situation, plutôt que de proposer un relogement à la famille vivant dans un logement insalubre, le préfet a mis en place un dispositif pour la réalisation des travaux par le propriétaire, pour mettre fin à l'insalubrité dans le logement.

Sans préciser explicitement si cela vaut offre de relogement dans le cadre de la loi DALO, le Conseil d'Etat indique que dans cette situation le juge aurait dû vérifier si le propriétaire avait accepté cette offre et effectivement réalisé les travaux pour mettre fin à la situation d'insalubrité. A défaut d'une telle vérification, la mise en place d'un tel dispositif ne suffit pas pour considérer que le préfet a exécuté la décision de la comed ordonnant le relogement du ménage.

Madame a été déclarée prioritaire et à reloger en urgence par une décision de la commission de médiation (comed). Elle n'a reçu aucune proposition adaptée dans le délai imparti. Madame a demandé au juge d'ordonner au préfet de la reloger sous astreinte. Le juge a rejeté sa demande au motif que la commission, pour la reconnaître prioritaire, s'est uniquement fondée sur l'insalubrité de son logement actuel alors que le préfet avait mis en place un dispositif « *accompagnement vers et dans le logement* » (AVDL) afin de faciliter la réalisation par le propriétaire de travaux mettant fin à cette insalubrité. Elle demande au Conseil d'Etat d'annuler cette décision de rejet.

Dans cette situation, le Conseil d'Etat considère que le juge ne pouvait considérer que le préfet était délié de son obligation de relogement en estimant notamment qu'une « *proposition de traiter les désordres constatés dans le cadre d'un projet de travaux incombant au propriétaire avec octroi d'une aide au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement dans le cadre d'un dispositif « AVDL insalubrité » en vue du maintien du demandeur dans les lieux après travaux, valait offre de logement au locataire, sans rechercher si le propriétaire avait accepté cette offre et effectivement engagé les travaux de nature à mettre fin à la situation d'insalubrité* ».

Le Conseil d'Etat annule le jugement.

## **ORIENTATION PAR LE JUGE VERS UNE STRUCTURE D'HEBERGEMENT DANS L'ATTENTE D'UN RELOGEMENT EFFECTIF**

*CE, 9 décembre 2016, n°394766*

Monsieur a été reconnu prioritaire et à loger en urgence au titre du DALO. A défaut d'une proposition de logement dans les délais, il a saisi le juge qui a enjoint au préfet de le loger.

Le ministre a saisi le Conseil d'Etat pour lui demander d'annuler ce jugement.

Le Conseil d'Etat considère que **le juge peut, s'il le souhaite, « lorsqu'il ordonne que le demandeur soit logé ou relogé, ordonner également que, dans l'attente de l'attribution d'un logement, il soit pourvu à son accueil temporaire dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale »**. Le Conseil d'Etat précise « *qu'une telle mesure temporaire peut être décidée en raison de la situation particulièrement précaire du demandeur de logement, notamment lorsque celui-ci n'est pas hébergé ou réside dans un logement dont les caractéristiques justifient la saisine de la comed sans délai* ».

En l'espèce, le Conseil d'Etat a considéré que la situation de la famille était particulièrement précaire et justifiait que le juge ordonne au préfet, sous astreinte, l'orientation temporaire vers une solution d'hébergement, dans l'attente de l'attribution d'un logement.

## **EXPULSIONS LOCATIVES**

### **REFUS DE L'OCTROI DU CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE ET DROIT A REPARATION**

*CE, 19 octobre 2016, n°383543*

Un office HLM saisit le tribunal administratif (TA) afin qu'il ordonne au préfet de l'indemniser pour le préjudice subi du fait du refus de l'Etat de prêter son concours pour l'expulsion d'occupants. La loi prévoit en effet qu'un tel refus ouvre droit à réparation.

Le TA condamne le préfet à indemniser l'office HLM à hauteur de 8 549 euros. Le Ministre saisit le Conseil d'Etat afin qu'il annule ce jugement.

Le Conseil d'Etat considère que « *lorsque le préfet a refusé au propriétaire d'un local le concours de la force publique pour l'exécution d'une décision de justice ordonnant l'expulsion d'occupants sans titre et que le local [est vendu], il appartient au nouveau propriétaire de solliciter en son nom propre le concours de la force publique* ». Le Conseil d'Etat précise que « *la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée [...] qu'à compter de l'intervention d'une décision refusant ce concours [au nouveau propriétaire]* ». Le nouveau propriétaire ne pourra prétendre être indemnisé pendant la période antérieure à la vente « *que s'il justifie d'une subrogation dans les droits que l'ancien propriétaire détenait sur l'Etat* ».

Ici, la demande de concours de la force publique avait été demandée par l'ancien propriétaire. Le Conseil d'Etat annule donc le jugement du TA.

## **EXPULSIONS D'OCCUPANTS D'UN TERRAIN SANS TITRE**

### **REJET D'UNE DEMANDE D'EXPULSION DE PERSONNES VULNERABLES**

*TGI Béthune, 12 octobre 2016, n°16/00170*

La mairie et des propriétaires privés assignent en référé des occupants sans titre de terrains, afin que le juge ordonne leur expulsion.

Le juge considère que dans cette situation, le caractère d'urgence ne peut être retenu, dès lors que les occupants sont installés sur le terrain depuis longtemps et que des associations humanitaires sont présentes pour lutter contre les conditions de précarité. De plus aucun projet n'est mis en avant par la commune ou les propriétaires privés pour justifier l'urgence de libérer les lieux.

Pour apprécier le trouble manifestement illicite et le dommage imminent qui résultent de l'occupation des lieux, le juge se soumet à un **contrôle de proportionnalité pour apprécier si la mesure d'expulsion est justifiée, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.**

Dans le cadre d'observations à l'audience, le Défenseur des droits rappelle la nécessité de respecter le principe de dignité humaine en s'assurant que les personnes expulsées pourront bénéficier d'une solution alternative de relogement et de mesures globales d'accompagnement.

Le juge relève que « *les conditions de vie, s'il est indéniable qu'elles restent difficiles et précaires, sont néanmoins encadrées a minima et leur permettent notamment d'accéder à de nombreux soins qui, s'ils étaient expulsés, ne seraient plus garantis.* » De plus, le juge n'a pas connaissance de troubles liés à l'ordre public depuis plusieurs années, ni de plaintes de riverains.

Le juge conclut que la mesure d'expulsion sollicitée ne respecte pas l'article 8 de la CEDH puisqu'elle met en jeu le droit au respect du domicile et le droit au respect de la vie privée et familiale. « ***L'obligation d'évacuer leur abri de fortune constituant une ingérence dans ces droits qui apparaît en l'espèce disproportionnée par rapport au droit des propriétaires de jouir de leur bien et ne manquerait pas de produire des résultats catastrophiques sur le plan sanitaire et de la sécurité de ces personnes ; en effet, il ne faut pas négliger que les personnes ainsi exilées sont en situation de détresse et particulièrement vulnérables de par leur parcours migratoire long et semé d'épreuves et***



*d'embûches, les incertitudes sur l'aboutissement de leurs projets d'avenir et la grande précarité de leurs conditions de vie ».* Le juge rejette ainsi la demande d'expulsion.

## **RAPPORTS LOCATIFS**

### **TRANSFERT DU BAIL HLM AU CONCUBIN EN SITUATION IRREGULIERE**

*Civ.3<sup>ème</sup>, 20 octobre 2016, n°15-19.091*

Madame est locataire d'un logement HLM. Suite à son décès, son concubin notoire demande le transfert du bail. La société HLM lui demande de justifier de son identité et de sa régularité de séjour, à défaut elle l'assigne en expulsion et en paiement d'un arriéré.

Le bailleur, qui considère qu'il doit vérifier les conditions d'accès au parc social pour le transfert du bail, est débouté par le juge en première instance ainsi qu'en appel.

La Cour de Cassation considère que **la condition de régularité et de permanence du séjour pour l'accès au parc social n'est pas applicable au concubin notoire qui remplit les conditions de transfert du bail prévues par la loi.**