

Tribunal des conflits**N° 4048****Mme L. c/ OPH de Vitry-sur-Seine****Séance du 11 avril 2016****Rapporteur : M. Ménéménis****Rapporteur public : F. Desportes,****Conclusions**

Le 15 octobre 2009, en exécution d'une décision judiciaire, Mme Sabrina L. a été expulsée d'un appartement qu'elle louait à l'office public de l'habitat (OPH) de Vitry-sur-Seine. Elle a alors saisi la commission départementale de médiation du Val-de-Marne qui, par décision du 17 mars 2011, l'a déclarée prioritaire pour l'attribution d'un logement social. A la suite de cette décision, sur injonction du tribunal administratif de Melun, le préfet du Val-de-Marne a soumis la candidature de l'intéressée au même OPH.

Cette candidature étant demeurée sans suite, Mme L. a saisi le tribunal administratif de Melun lui demandant, d'une part, d'annuler la décision implicite par laquelle l'OPH de Vitry-sur-Seine avait « refusé de lui attribuer la location d'un logement » et, d'autre part, d'enjoindre à l'office de réexaminer sa candidature, soutenant que celle-ci n'avait pas même été soumise à la commission d'attribution. En défense, l'OPH a fait valoir notamment que, sur sa suggestion, le préfet avait en définitive proposé une autre candidature. Le tribunal administratif ayant décliné la compétence de la juridiction administrative par jugement du 25 juin 2014, Mme L. a soumis ses demandes au tribunal de grande instance de Créteil, y ajoutant une demande d'indemnisation. Par ordonnance du 3 novembre 2015, le juge de la mise en état, estimant que la détermination de l'ordre de juridictions compétent soulevait une difficulté sérieuse, vous a saisis sur le fondement de l'article 35 du décret du 27 février 2015.

Nous nous arrêterons quelques instants sur le fondement ainsi donné à votre saisine. Les dispositions de l'article 35 du décret du 27 février 2015, qui n'avaient pas leur pendant dans le droit antérieur, ont pour objet de « tuer dans l'œuf » toute possibilité de conflit négatif en permettant à une juridiction de vous soumettre une question de compétence lui apparaissant sérieuse, sans attendre que ne soit constitué le premier terme du conflit. Or, au cas présent, ce premier terme est constitué puisque, dans le même litige, le tribunal administratif de Melun s'est déclaré incompétent. Nous nous trouvons en réalité dans le cas de figure envisagé à l'article 32 du décret précité qui organise une prévention plus en aval du conflit négatif. Cela n'est pas indifférent car les pouvoirs dont vous disposez ne sont pas les mêmes selon que vous êtes saisis en application de l'un ou l'autre de ces articles. Lorsque vous l'êtes en application de l'article 32, vous pouvez régler de juges dans les conditions prévues par l'article 34 qui, le cas échéant, vous permet, après avoir annulé sa décision, d'attribuer la connaissance de l'affaire à la juridiction ayant décliné à tort sa compétence. En application de l'article 35, vous vous bornez à désigner l'ordre de juridiction compétent, laissant à la juridiction qui vous a interrogés le soin d'en tirer les conséquences, soit en poursuivant le jugement du litige soit en se déclarant incompétente. Il en résulte que, loin d'assurer la prévention d'un conflit négatif, l'application de l'article 35 dans un cas de figure entrant dans les prévisions de l'article 32, peut aboutir à créer un tel conflit. Il en sera ainsi chaque fois que la juridiction qui vous aura saisis sera amenée à se déclarer incompétente, créant ainsi le second terme d'un conflit qui, en toute rigueur, ne pourra alors être résolu que par la mise en œuvre des dispositions de l'article 37 du

décret du 27 février 2015. Il suffit de considérer cette conséquence pour se convaincre que, lorsque les conditions d'application de l'article 32 sont réunies, seul ce texte doit recevoir application à l'exclusion de l'article 35. Aussi, dès lors que cette substitution n'affecte en rien la régularité de la procédure suivie devant vous, nous vous proposons de considérer qu'en l'état du jugement d'incompétence devenu définitif rendu par le tribunal administratif de Melun, votre saisine doit être regardée comme étant fondée sur l'article 32 du décret du 27 février 2015.

Sous le bénéfice de cette observation nous en venons à la question qui vous est posée. Elle est de savoir quel est l'ordre de juridictions compétent pour connaître de la contestation d'un refus d'attribution de logement opposé par un organisme de logement social, étant précisé d'emblée que la réponse à cette question ne dépend pas des conditions dans lesquelles le refus a été acquis. Il n'importe donc, en l'espèce, qu'il résulte d'une décision expresse de la commission d'attribution de l'OPH ou, comme semble le soutenir Mme L., d'une décision du président de l'office qui n'aurait pas mis la commission en mesure d'examiner la candidature.

Comme souvent, à la question de compétence se mêle plus ou moins étroitement une question de fond. Mme L. ayant été reconnue par la commission de médiation créée en application de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation comme prioritaire et devant être logée d'urgence, son action s'inscrit dans le cadre des dispositions régissant le droit au logement opposable (DALO). Or, selon ces dispositions, c'est à l'Etat qu'il incombe de garantir la mise en œuvre de ce droit. A cet effet, le recours spécifiquement ouvert par l'article L. 441-2-3-1 du même code – qui semble d'ailleurs avoir été exercé en l'espèce – permet à la personne reconnue prioritaire et demeurée sans logement de saisir le juge administratif aux fins d'enjoindre à l'Etat de pourvoir à son logement ou à son relogement. Selon la jurisprudence administrative, ces dispositions font peser sur l'Etat une « obligation de résultat » dont la méconnaissance engage sa responsabilité sans qu'il puisse se retrancher derrière le refus qui aurait été opposé par la commission d'attribution de l'organisme sollicité (CE 15 févr. 2013, *Mme K.*, n° 336006, T.). En cas d'inertie ou de résistance de l'organisme, il appartient au représentant de l'Etat de mettre en œuvre les prérogatives que lui confèrent les dispositions de l'article L. 441-1-3 du CCH. De cet ensemble de dispositions, il pourrait être déduit que les recours contentieux ouverts pour la mise en œuvre du DALO sont exclusifs de tous autres. Il en résulterait que, dans notre espèce, Mme L. ne disposerait d'aucun recours direct à l'encontre de l'OPH de Vitry-sur-Seine. C'est la solution défendue devant vous par le ministre du logement et de l'habitat durable. Il nous semble toutefois qu'il ne vous appartient pas de vous prononcer sur ce point. Pour répondre à la question de compétence dont vous êtes saisis il n'est sans doute pas inutile d'avoir présent à l'esprit que l'Etat est tenu, sous le contrôle du juge administratif, d'assurer la mise en œuvre du droit dont la méconnaissance est reprochée en l'espèce à l'OPH. Mais c'est aux juridictions appartenant à l'ordre que vous désignerez comme compétent qu'il reviendra de dire si l'action de Mme L. est recevable et fondée.

La réponse à la question de compétence, qui seule vous est soumise, impose de distinguer, au sein de l'activité des organismes de logement social, entre les actes qui se rattachent à l'exécution du service public dont ils ont la charge et ceux qui se rattachent à l'exécution des baux d'habitation qu'ils concluent avec leurs locataires.

Ces organismes sont en effet chargés d'une mission de service public comme vous l'avez d'ailleurs jugé (v. TC 17 févr. 1997, *Comité interprofessionnel du logement de Seine-Saint-Denis*, n° 02988, Rec.). L'objet de celui-ci est défini à l'article L. 411 du CCH aux termes duquel « *la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées* », le même article précisant que « *ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et*

contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers ». Ce service public du logement social, dont le législateur a envisagé plusieurs fois de consacrer plus explicitement l'existence, présente un caractère administratif ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat (CE Sect. 20 mars 1959, *L.*, Rec. p. 198 ; CE 23 févr. 1979, *V.*, n° 09663).

Toutefois, les relations contractuelles des organismes HLM avec leurs locataires ne peuvent être regardées comme se rattachant à l'exécution même du service public. Elles sont de droit privé, les baux d'habitation conclus par ces organismes pour la location des logements dont ils ont la gestion étant soumis aux règles de droit commun qui figurent aujourd'hui pour l'essentiel dans la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Il en résulte que le contentieux né de l'exécution de ces baux ressortit au juge judiciaire (TC 15 déc. 1980, *J.*, n° 02164, Rec. ; TC 24 mai 2004, *G.*, n° 3399, T. ; CE 6 oct. 1965, *D.*, Rec. p. 491 ; CE 13 juill. 1979, *P.*, n° 11349 ; CE 16 oct. 1987, *Mme B.*, n° 85140).

Dès lors, la première question qui se pose à vous est celle de savoir à quelle catégorie d'actes se rattache le refus d'attribution d'un logement social. Les juridictions du fond sont partagées. Certaines y voient un acte pris pour l'exécution du service public dont le contentieux ressortit aux juridictions administratives, à condition, selon quelques décisions, qu'il émane de la commission d'attribution d'un organisme public (CAA Paris, 30 déc. 1999, *OPHLM des Hauts-de-Seine* ; CAA Versailles, 10 févr. 2005, *T. F.*, n° 02VE01219 - CAA Marseille, 27 févr. 2001, *Z.*, n° 00MA02559). D'autres ont jugé qu'un tel refus n'était pas détachable du bail de sorte que seules les juridictions judiciaires étaient compétentes pour en connaître, sans qu'il y ait à distinguer selon la nature publique ou privée de l'organisme de logement social (v. not. CAA Lyon 12 mai 1998, 2 arrêts : *D.-G.*, n° 97LY03006 et *V.*, n° 95LY00342, Rec.).

Il nous semble que cette seconde solution va à rebours de celle, qui se dégage de votre jurisprudence et de celle du Conseil d'Etat, selon laquelle, se situant en amont des relations contractuelles, un refus de contracter en est détachable (CE 6 mai 1931, *T.*, Rec. p. 477 ; CE Sect. 17 oct. 1980, *G.*, Rec. p. 378 ; CE 27 juin 1986, *D.*, Rec. p. 181 ; CE Sect. 10 mars 1995, *Cne de Digne*, Rec. p. 124 ; TC 5 mars 2012, *D.*, n° 3833, Rec.). En réalité, la décision relative à l'attribution d'un logement social nous apparaît plutôt indissociable de l'exécution du service public dont elle constitue pour ainsi dire l'objet. C'est l'analyse retenue par la Cour de cassation qui, pour censurer, sur le fondement de la loi des 16 et 24 août 1790, l'arrêt d'une cour d'appel qui avait invité un office HLM à présenter prioritairement un dossier à la commission d'attribution, a jugé que la cour d'appel s'était ainsi « *immiscée dans la conduite de la procédure d'attribution des logements HLM en dehors de tous rapports locatifs* » (Civ. 3ème 20 déc. 1994, n° 92-18.883). La compétence judiciaire ne s'impose en réalité que dans les cas où la décision de la commission d'attribution, quel qu'en soit le sens, est prise au cours de l'exécution du bail, et donc à l'égard d'un locataire. Il en est ainsi par exemple lorsqu'un locataire se voit refuser un changement d'appartement ou une installation dans l'appartement qui lui avait été promis (CE 19 nov. 1971, *L.*, Rec. p. 688 – CE 30 oct. 1995, *C.*, n° 105251, T – Civ. 3ème 14 nov. 1991, n° 90-12.852). Dans ses conclusions dans l'affaire *C.*, M. Arrighi de Casanova met au demeurant clairement en évidence la ligne de partage. Bien entendu, comme toujours, il existe un entre-deux, une zone grise qui correspond ici à la période de formation du bail. Dans cette période, bien que, par hypothèse, un candidat accepté par la commission ne soit pas encore locataire, la juridiction judiciaire peut encore être reconnue compétente pour connaître de la régularité de la décision d'attribution lorsque, s'en prévalant, l'intéressé poursuit la signature du bail (Civ. 3ème, 29 sept. 1999, n° 97-20.401). Il paraît toutefois difficile d'étendre la compétence judiciaire au-delà de cette limite.

Au cas présent, Mme L. n'étant pas liée par un bail à l'OPH de Vitry-sur-Seine, la décision

de refus d'attribution, qui a été prise par celui-ci dans le cadre de l'exécution du service public du logement social, est étrangère à l'exécution d'un tel contrat. Nous ajouterons qu'étant prise pour l'exécution du service public, la décision nous apparaît par ailleurs détachable de la gestion du domaine privé de l'OPH dans lequel il faut inclure, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (V. préc.), les logements dont il est propriétaire. Elle l'est en tout état de cause s'agissant d'une décision de refus (v. arrêts précités du CE *T., G., D.* et *Cne de Digne* et l'arrêt du TC *D.*). Il n'existe donc pas davantage à cet égard de chef de compétence judiciaire.

Il en résulte que les juridictions administratives sont seules compétentes pour connaître de la légalité de la décision attaquée et de ses éventuelles conséquences dommageables.

Il reste toutefois à examiner s'il convient de limiter cette solution au cas où, comme en l'espèce, l'organisme de logement social est une personne publique. Adhérant à la distinction retenue par certaines juridictions du fond, vous pourriez en effet estimer que, dans le cas où l'organisme est une personne privée, telle une société anonyme, le contentieux né de la décision, ou de l'absence de décision, de la commission d'attribution relève toujours des juridictions judiciaires. En effet, la participation d'une personne privée à un service public, fût-il administratif, ne suffit pas à emporter la compétence de la juridiction administrative. Il faut encore que l'acte critiqué manifeste l'exercice de prérogatives de puissance publique (v. not. : TC 28 avr. 1980, *Mme G.*, n° 2140, T. ; TC 2 mars 1987, *G.*, Rec. p. 446 ; TC 9 juill. 2012, *Avocat-Maulaz*, n° 3861, T.).

Nous ne vous proposons pas toutefois d'introduire une telle distinction. Elle serait très inopportune dans la mesure où elle aboutirait à scinder, en fonction d'un critère organique somme toute accessoire, un contentieux qui présente une unité profonde, le rôle des commissions d'attribution étant le même, que l'organisme public de logement social soit public ou privé. Surtout, la distinction nous paraît juridiquement contestable. Tout d'abord, il faut relativiser l'opposition entre les deux catégories d'organismes HLM. Au sein des uns et des autres, l'autorité publique est associée au processus de décision. L'article L. 441-2 du CCH prévoit en effet que le maire est membre de droit de la commission d'attribution et qu'il y dispose d'une voix prépondérante en cas de partage, le préfet ou son représentant pouvant quant à lui assister aux réunions à sa demande. Ensuite et surtout, la décision de la commission refusant l'attribution d'un logement, prise dans un but d'intérêt général, s'inscrit dans un cadre législatif et réglementaire l'enserrant dans des contraintes strictes et exorbitantes du droit commun. Selon les termes mêmes de l'article L. 441-2, la commission doit exercer sa mission dans le respect des objectifs fixés à l'article L. 441, que nous avons cité, et des priorités définies à l'article L. 441-1 en faveur des personnes défavorisées et de celles qui rencontrent des difficultés de logement, ce qui lui impose, notamment, de respecter le droit de réservation accordé au préfet. La méconnaissance des règles d'attribution expose l'organisme de logement social à la sanction pécuniaire spécialement prévue par l'article L. 451-2-1 du CCH ainsi qu'aux mesures de contrainte à l'initiative du préfet que nous avons déjà évoquées (v. art. L. 441-1-3 du CCH). La commission qui met en œuvre ces règles pour déterminer les personnes pouvant accéder à un logement social - accomplissant ainsi l'objet même du service public - se trouve investie à cet effet d'un rôle et de prérogatives de même nature que ceux de l'administration. Sa décision est donc une décision administrative. Elle manifeste l'exercice de prérogatives de puissance publique, lesquelles ne se réduisent pas au pouvoir de sanction et de contrainte. Nous rejoignons ainsi l'opinion de certains auteurs qui, invoquant Marcel Waline, font valoir que la soumission des décisions relatives à l'attribution des logements sociaux à un « régime exorbitant du droit commun » caractérise leur « assujettissement à un régime de droit public » et emporte la compétence du juge administratif¹. Cette analyse est d'ailleurs celle de plusieurs juridictions du

1 J.-Ph. Brouant et J.-P. Brouillaud, *Les décisions d'attribution d'HLM*, AJDI 2000, p. 895.

fond, dont la cour d'appel de Paris (v. CA Paris, 13 févr. 2015, n° 14/16837) et ne nous semble pas étrangère à la motivation de votre arrêt précité du 9 juillet 2012 *Avocat-Maulaz*. Nous vous proposons de la consacrer.

En conséquence, nous concluons, en application de l'article 32 du décret du 27 février 2015 :

- à la compétence de la juridiction de l'ordre administratif pour connaître du litige opposant Mme L. à l'office public de l'habitat de Vitry-sur-Seine ;
- à ce que le jugement du tribunal administratif de Melun du 25 juin 2014 soit déclaré nul et non avenu et à ce que la cause et les parties soient renvoyées devant ce tribunal ;
- à ce que la procédure suivie devant le tribunal de grande instance de Créteil soit déclarée nulle et non avenue, à l'exception de l'ordonnance rendue par le juge de la mise en état de ce tribunal le 3 novembre 2015.