EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 31798/16
Yacine BOUHAMLA
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 25 juin 2019 en une Chambre composée de :

Angelika Nußberger, *présidente,*
Yonko Grozev,
André Potocki,
Mārtiņš Mits,
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,
Lətif Hüseynov,
Lado Chanturia, *juges,*

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 30 mai 2016,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Yacine Bouhamla, est un ressortissant français né en 1967 et résidant à Paris. Il a été représenté devant la Cour par Me O. Jacquin, avocat exerçant à Paris.

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. F. Alabrune, directeur des affaires juridiques au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

3. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

4. Le requérant est marié et père de trois enfants, nés en 2009, 2013 et 2015. Il est bénéficiaire de l'allocation adulte handicapé.

5. Le 4 avril 2006, le requérant formula une demande de logement social.

6. De courant 2007 jusqu'au 31 janvier 2017, lui et sa famille résidèrent chez son beau-frère, dans un logement composé de deux pièces et d'une superficie de 28 m².

7. Le 7 mars 2014, il déposa un recours devant la commission de médiation de Paris (« la commission ») en vue d'une offre de logement.

8. Par une décision du 13 juin 2014, la commission reconnut le requérant prioritaire et devant être logé d'urgence dans un logement répondant à ses besoins et capacités. Elle précisa que la désignation valait pour quatre personnes. Elle transmit sa décision au préfet de la région d'Île de France, préfet de Paris (« le préfet »).

9. Le 23 décembre 2014, le requérant saisit le tribunal administratif de Paris d'une demande tendant à voir ordonner à l'État de lui attribuer un logement tenant compte de ses besoins et capacités. Il fit valoir qu'il n'avait reçu aucune offre de logement dans le délai légal de six mois suivant la décision de la commission.

10. Par un jugement du 3 mars 2015, le magistrat désigné par le président de ce tribunal fit droit à sa demande en enjoignant au préfet d'assurer le relogement du requérant, de son épouse et de ses enfants sous une astreinte destinée au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) de 450 EUR par mois de retard à compter du 1er mai 2015. Il constata que le requérant n'avait reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités, qu'il vivait avec sa famille chez un tiers depuis huit ans, qu'il était père d'un troisième enfant né en 2015, et considéra que, par suite, sa demande devait être satisfaite avec une urgence particulière.

11. Le requérant saisit, par courriers des 23 septembre 2015, 20 janvier et 15 avril 2016, la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du territoire de Paris de la préfecture de Paris et la commission, afin qu'un logement lui soit proposé en exécution du jugement du 3 mars 2015.

12. Le 26 janvier 2017, la société d'Habitation à Loyer Modéré (HLM) EFIDIS donna à bail prenant effet le 31 janvier 2017, au requérant et à son épouse, un logement d'une superficie de 122 m² situé à Paris.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

13. S'agissant du droit applicable à l'époque des faits, il est renvoyé à cet égard à l'arrêt *Tchokontio Happi c. France* (no 65829/12, §§ 11-33, 9 avril 2015). Concernant le recours en responsabilité de l'État à raison de sa carence dans la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), il convient d'apporter les précisions suivantes.

1. La jurisprudence du Conseil d'État sur le recours en responsabilité de l'État à raison de sa carence dans la mise en œuvre du DALO

14. Dans un avis du 2 juillet 2010, le Conseil d'État a consacré la possibilité, pour les personnes reconnues par la commission prioritaires et devant être logées d'urgence, de former un recours en responsabilité de droit commun pour obtenir l'indemnisation du préjudice causé par l'inertie de l'État (CE, avis, n° 332825, Maache, *Recueil Lebon*). Le Conseil d'État a confirmé cette possibilité par une décision du 28 mars 2013, dans laquelle il a considéré que les conclusions mettant en cause la responsabilité de l'État à raison de sa carence dans la mise en œuvre du DALO ne pouvaient être utilement présentées que devant le tribunal administratif statuant comme juge de droit commun du contentieux administratif (CE, n° 341269, 28 mars 2013). Comme pour tout recours en responsabilité de l'État, le demandeur, dans un premier temps, adresse une demande préalable indemnitaire au préfet. En cas de rejet ou en l'absence de réponse dans un délai de deux mois, le demandeur introduit un recours devant le tribunal administratif.

15. Le Conseil d'État a par la suite précisé le régime de cette responsabilité pour faute de l'État et les modalités du recours indemnitaire. Il a notamment décidé que la carence fautive de l'État à exécuter la décision de la commission et le jugement du juge administratif ordonnant le logement ou relogement du demandeur 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. « Ces troubles doivent être appréciés en fonction des conditions de logement qui ont perduré du fait de la carence de l'État, de la durée de cette carence et du nombre de personnes composant le foyer du demandeur pendant la période de responsabilité de l'État » (CE, n° 382872, 13 juillet 2016, et CE, n° 383111, 16 décembre 2016, *Recueil Lebon*). S'agissant du préjudice indemnisable, il a précisé que « la circonstance que l'absence de relogement a contraint le demandeur à supporter un loyer manifestement disproportionné au regard de ses ressources, si elle ne peut donner lieu à l'indemnisation d'un préjudice pécuniaire égal à la différence entre le montant du loyer qu'il a payé durant cette période et celui qu'il aurait acquitté si un logement social lui avait été attribué, doit, si elle est établie, être prise en compte pour évaluer le préjudice résultant des troubles dans les conditions d'existence » (CE, n° 397513, 28 juillet 2017, *Recueil Lebon*). Le Conseil d'État a également précisé que la carence fautive de l'État à exécuter, dans le délai imparti, la décision de la commission engage sa responsabilité, quand bien même l'intéressé n'aurait pas fait usage du recours en injonction devant le juge administratif. Il a de plus déterminé la période de responsabilité de l'État comme courant à compter de l'expiration du délai de trois ou six mois, selon la zone géographique concernée, à compter de la décision de

la commission imparti au préfet pour provoquer une offre de logement (CE, nº 402172, 19 juillet 2017).

2. Les décisions des juridictions de première instance et d'appel sur le recours en responsabilité de l'État à raison de sa carence dans la mise en œuvre du DALO

16. Les premiers jugements rendus en matière de responsabilité de l'État, à l'égard des demandeurs reconnus par la commission comme étant prioritaires et devant être logés d'urgence et qui n'ont pas été relogés, ont été rendus par le tribunal administratif de Paris le 17 décembre 2010. Les plaignants avaient obtenus un jugement enjoignant au préfet d'assurer leur relogement sous astreinte. Dans deux des trois affaires, ils ont été indemnisés de leur préjudice résultant des troubles dans leurs conditions d'existence. Prenant en compte la durée du maintien dans leur logement inadapté, soit deux années, et la composition de leur foyer, soit quatre personnes, leur préjudice respectif a été évalué à la somme de 2 000 EUR. Deux fondements à la responsabilité de l'État ont été retenus : dans l'une des affaires, la carence de l'État à procéder au relogement ; dans l'autre affaire, le défaut d'exécution du jugement enjoignant au préfet d'assurer le relogement sous astreinte. Dans la troisième affaire, le tribunal administratif a considéré que le retard de l'administration à reloger le plaignant n'était pas de nature à engager la responsabilité de l'État : en effet, l'intéressé avait été relogé dans un délai raisonnable, à savoir un an et six mois, et, avant même son relogement, en raison d'un changement familial, il n'était plus dans la situation de sur-occupation retenue par la commission. À cette occasion, un communiqué de presse a été diffusé (« *Droit au logement opposable : premiers jugements du tribunal administratif de Paris sur les recours indemnitaires* »).

17. Par la suite, de nombreux arrêts de cours administratives d'appel ont été rendus. Comme dans les jugements déjà rendus par le tribunal administratif de Paris, la carence de l'État constitutive de fautes a été fondée sur l'absence d'offre de logement à la suite de la décision de la commission et sur l'inexécution du jugement enjoignant au préfet d'assurer le relogement du demandeur. Le montant des indemnités octroyées aux plaignants, lorsque la responsabilité de l'État était engagée, variait selon les situations et les juridictions. À titre d'exemple, la cour administrative d'appel de Paris, par un arrêt du 20 septembre 2012, a octroyé une somme de 4 000 EUR au demandeur qui résidait avec son épouse et leurs trois enfants mineurs dans un logement de 28 m² dont l'état le rendait impropre à sa destination, pendant trois ans et neuf mois. La cour administrative de Bordeaux a, par un arrêt du 14 avril 2015, octroyé une somme de 12 000 EUR à une plaignante qui vivait seule en résidence hôtelière pendant deux ans et quatre mois.

3. La suppression de l'appel des jugements statuant sur la responsabilité de l'État à raison de sa carence dans la mise en œuvre du DALO

18. Il convient de noter que, à la suite au décret n° 2013-730 du 13 août 2013, le Conseil d'État a, par une décision du 27 juin 2016, implicitement considéré que les tribunaux administratifs statuaient en premier et dernier ressort. Désormais, il n'y a plus d'appel possible sur un tel recours indemnitaire, seul le pourvoi en cassation étant ouvert (CE, n° 384156, 27 juin 2016).

19. De manière générale, lorsqu'il annule une décision du tribunal administratif, le Conseil d'État renvoie l'affaire devant le tribunal. Dans certaines affaires, il a réglé l'affaire au fond. Dans celles où la responsabilité de l'État était engagée, il a, par exemple, évalué le préjudice d'un plaignant qui résidait dans un logement de 30 m² avec son épouse et leurs deux enfants mineurs et, qui a duré deux ans, à la somme de 2 000 EUR (CE, n° 383111, 16 décembre 2016) ; dans une autre espèce, il a évalué le préjudice d'un demandeur qui résidait dans un logement insalubre avec son épouse et leurs deux enfants mineurs pendant quatre ans, à la somme de 4 000 EUR (CE, n° 408373, 26 avril 2018).

4. Les chiffres du contentieux indemnitaire

20. Dans sa présentation sur la *Mise en œuvre du droit au logement opposable, Point sur les chiffres de l'année 2017*, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et paysages du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales fait état d'une augmentation du nombre de recours indemnitaires, soit 59 en 2012 et 1 437 en 2017.

GRIEF

21. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, le requérant se plaint de l'inexécution du jugement définitif du 3 mars 2015.

EN DROIT

22. Sur le fondement des articles 6 § 1 et 13 de la Convention, le requérant se plaint de l'inexécution du jugement définitif du 3 mars 2015 enjoignant au préfet, d'assurer son relogement et celui de sa famille.

23. La Cour rappelle que le droit à l'exécution d'une décision de justice est un des aspects du droit d'accès à un tribunal. S'agissant des griefs tirés du droit d'accès à un tribunal, la Cour rappelle que l'article 6 de la Convention est une *lex specialis* par rapport à l'article 13, dont les garanties se trouvent absorbées par celles de l'article 6 (*Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 146, CEDH 2000-XI). Par conséquent, maîtresse de la

qualification juridique des faits de la cause, la Cour examinera le grief soulevé par le requérant sous l'angle du seul article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

24. La Cour constate que le 26 janvier 2017, postérieurement à sa saisine, la société d'HLM EFIDIS a donné à bail au requérant et à son épouse un logement. Le contrat de bail a pris effet le 31 janvier 2017. Dans ces conditions, elle considère que le jugement du 3 mars 2015 a été exécuté le 31 janvier 2017, comme le soutient d'ailleurs le Gouvernement (*Bernezat-Tillet c. France* (déc.), n° 27058/15, § 46, 27 novembre 2018).

25. La Cour estime donc que la période d'inexécution s'étend du 3 mars 2015 au 31 janvier 2017, soit une durée d'une année et onze mois (*Bernezat-Tillet*, précité, § 44).

26. Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes en l'espèce. Il considère que le requérant disposait de la possibilité d'exercer un recours indemnitaire, en responsabilité de l'État, pour défaut d'exécution d'un jugement définitif.

27. Selon lui, ce recours indemnitaire en responsabilité de l'État constituait pour le requérant une voie de droit susceptible de lui offrir le redressement de ses griefs et présentant des perspectives raisonnables de succès. Il ajoute que le requérant ne pouvait ignorer l'existence de cette voie de droit, la jurisprudence ayant été fixée dès la fin de l'année 2010 et ayant acquis depuis un degré de certitude juridique suffisant pour pouvoir et devoir être utilisé.

28. Au soutien de son argumentation, le Gouvernement produit une annexe listant vingt-quatre arrêts de cours administratives d'appel rendus entre septembre 2012 et février 2016 confirmant la condamnation de l'État par les tribunaux administratifs à verser des dommages et intérêts aux requérants.

29. Le requérant fait valoir qu'il a épuisé les voies de recours interne, que l'astreinte ne constitue ni une voie de recours ni un moyen adéquat et effectif pour permettre l'exécution jugement du 3 mars 2015. Il ne se prononce pas sur le point de savoir si le recours indemnitaire en responsabilité de l'État constitue une voie de recours à épuiser.

30. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. La finalité de cette règle est de ménager aux États contractants l'occasion de prévenir ou de redresser – normalement par la voie des tribunaux – les violations alléguées contre eux avant qu'elles ne soient soumises à la Cour. Cette règle se fonde sur l'hypothèse, objet de l'article 13 de la Convention – et avec lequel elle présente d'étroites affinités – que l'ordre interne offre un

recours effectif quant à la violation alléguée (voir, par exemple, *Mifsud c. France* (déc.) [GC], n° 57220/00, § 35, CEDH 2002-VIII).

31. L'article 35 de la Convention ne prescrit toutefois l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues ; il incombe à l'État défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (*ibidem*, notamment). Pour pouvoir être jugé effectif, un recours doit être susceptible de remédier directement à la situation incriminée et présenter des perspectives raisonnables de succès (voir, par exemple, *Gherghina c. Roumanie* (déc.) [GC], n° 42219/07, § 85, 9 juillet 2005).

32. La Cour rappelle que l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie, sauf exceptions, à la date d'introduction de la requête devant la Cour (voir, entre autres, *Baumann c. France*, n° 33592/96, § 47, CEDH 2001-V (extraits), et *Brusco c. Italie* (déc.), n° 69789/01, CEDH 2001-IX).

33. La Cour doit d'abord déterminer si le recours indemnitaire en responsabilité de l'État était disponible. Elle constate que le Conseil d'État a admis, dès le 2 juillet 2010, la possibilité pour les personnes reconnues prioritaires et devant être logées d'urgence par une décision de la commission de former un recours en responsabilité de droit commun pour obtenir l'indemnisation du préjudice causé par l'inertie de l'État (paragraphe 14 ci-dessus). Les premiers jugements définitifs de tribunaux administratifs statuant en première instance furent rendus le 17 décembre 2010 (paragraphe 16 ci-dessus). La Cour observe en conséquence que le recours indemnitaire était disponible.

34. Il reste à déterminer si le recours était adéquat, c'est-à-dire s'il présentait pour le requérant des perspectives raisonnables de succès.

35. La Cour rappelle qu'en matière de durée d'exécution d'une décision de justice, comme en matière de durée de procédure, les recours dont un justiciable dispose au plan interne pour s'en plaindre sont « effectifs », au sens de l'article 13 de la Convention, lorsqu'ils permettent d'empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée, ou de fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite. L'article 13 ouvre donc une option en la matière : un recours est « effectif » dès lors qu'il permet soit de faire intervenir plus tôt la décision des juridictions saisies, soit de fournir au justiciable une réparation adéquate pour les retards déjà accusés (*Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 158, CEDH 2000-XI, *Mifsud*, précité, §17, *Bourdov c. Russie (n° 2)*, n° 33509/04, §§ 97-100, CEDH 2009, et *Ilyushkin et autres c. Russie*, n°s 5734/08 et 28 autres, § 44, 17 avril 2012). Selon la Cour, compte tenu des « étroites affinités » que présentent les articles 13 et 35 § 1 de la Convention (voir aussi l'arrêt *Kudła*, précité, § 152), il en va nécessairement

de même pour la notion de recours « effectif » au sens de cette seconde disposition (*Mifsud*, précité, §17).

36. Toutefois, la Cour observe que selon le mécanisme du DALO, prévu notamment aux articles L 441-2-3 et L 441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation (voir *Tchokontio Happi*, précité, §§ 11-16), le requérant a d'abord obtenu, le 13 juin 2014, une décision de la commission qui a été transmise au préfet, et par laquelle il a été « reconnu prioritaire et devant être logé d'urgence » avec sa famille. Le préfet ne s'étant pas exécuté en proposant une offre de logement dans le délai légal de six mois au requérant, celui-ci a ensuite saisi le juge administratif qui a constaté, par un jugement du 3 mars 2015, d'une part, qu'il n'avait reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités et, d'autre part, que sa demande devait être satisfaite avec une urgence particulière. Le juge administratif a donc enjoint au préfet d'assurer le relogement du requérant et de sa famille, sous une astreinte destinée au FNAVDL (paragraphe 10 ci-dessus).

37. Compte tenu du caractère urgent de la demande du requérant conduisant le juge administratif à enjoindre au préfet de le reloger, ainsi que sa famille, sous une astreinte destinée au FNAVDL, la Cour estime que le recours indemnitaire ne constituait pas une voie de recours susceptible de remédier directement à la situation dénoncée par le requérant lors de l'introduction de sa requête, à savoir lorsqu'il était en attente d'une proposition d'offre de logement.

38. Cependant, la Cour note que depuis le 31 janvier 2017, le requérant et sa famille ont été relogés. Le jugement du 3 mars 2015 dont le requérant se plaignait de l'inexécution a finalement été exécuté. Dès lors que la violation continue qu'il dénonçait a cessé le 31 janvier 2017, un recours effectif ne doit avoir, dans les circonstances de l'espèce, pour vocation que d'obtenir la reconnaissance et la réparation de la violation alléguée, à la supposer établie (voir, *mutatis mutandis*, *Lienhardt c. France*, n° 12139/10, 13 septembre 2011).

39. La Cour doit donc déterminer si le recours en responsabilité de l'État était susceptible d'offrir le redressement du grief tiré de la durée d'inexécution du jugement du 3 mars 2015 jusqu'au 31 janvier 2017, et s'il présentait des perspectives raisonnables de succès.

40. La Cour observe que dans le cadre du recours en responsabilité de l'État à raison de sa carence dans la mise en œuvre du DALO, l'inexécution d'un jugement enjoignant au préfet d'assurer le relogement d'un demandeur reconnu prioritaire et devant être logé d'urgence est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. Le préjudice indemnisable réside dans les troubles dans les conditions d'existence du demandeur (paragraphe 15 ci-dessus). La Cour note qu'avant même l'introduction de la présente requête et les arrêts du Conseil d'État des 13 juillet 2016 et 16 décembre 2016, qui ont précisé les éléments à considérer pour

déterminer le préjudice indemnisable, les juridictions du fonds prenaient, généralement, en compte plusieurs éléments pour évaluer le préjudice, notamment la durée du maintien des conditions de logement du demandeur en raison de la carence de l'État, ainsi que la composition du foyer familial (paragraphes 15-17 ci-dessus).

41. La Cour estime, au vu de ces éléments, que le recours en responsabilité de l'État, à raison de sa carence dans la mise en œuvre du DALO, permet aux demandeurs d'obtenir le constat que l'inexécution du jugement enjoignant au préfet d'assurer leur relogement constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'État et une indemnisation subséquente.

42. Par ailleurs, elle note également que les sommes allouées par les juridictions en réparation du préjudice varient d'une juridiction à l'autre au regard des spécificités de chaque affaire (paragraphes 17 et 28 ci-dessus), sans qu'elle puisse constater que, de manière systématique, le niveau d'indemnisation serait déraisonnable par rapport aux sommes allouées par la Cour dans des affaires similaires (*Bourdov (n° 2)*, précité, § 99, *Ilyushkin et autres*, précité, et *Kravchenko et autres affaires « logements militaires » c. Russie*, n^os^ 11609/05 et 22 autres, 16 septembre 2010).

43. La Cour relève en conséquence que ce recours présentait des perspectives raisonnables de succès. Partant, en l'espèce, compte tenu de l'attribution effective d'un logement au requérant à partir du 31 janvier 2017, celui-ci bénéficiait à compter de cette date, d'un recours adéquat pour obtenir une indemnisation de la période d'inexécution du jugement enjoignant au préfet de le reloger. De plus, l'action en responsabilité contre l'État se prescrivant dans un délai de quatre ans à compter du 1er janvier de l'année qui suit la survenance du fait générateur du dommage (voir *Canali c. France*, n° 40119/09, § 24, 25 avril 2013), le requérant peut encore agir en responsabilité contre l'État.

44. Elle estime dès lors que le requérant aurait dû exercer ce recours alors même que, eu égard à son caractère purement compensatoire, il ne s'est avéré effectif qu'une fois le jugement du 3 mars 2015 exécuté, soit en l'espèce le 31 janvier 2017, après l'introduction de la requête devant la Cour (voir, *mutatis mutandis, Tsonev c. Bulgarie* (déc.), n° 9662/13, § 68, 30 mai 2017).

45. Par conséquent, la Cour considère que la requête doit être rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 18 juillet 2019.

Claudia Westerdiek
Greffière

Angelika Nußberger
Présidente