

statuant
au contentieux

Nos
331098,334940,334980,335313,349609

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme E...et autres

M. Benjamin de Maillard
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4ème et 5ème sous-sections réunies)

Mme Gaëlle Dumortier
Rapporteur public

Sur le rapport de la 4ème sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 9 octobre 2013
Lecture du 23 octobre 2013

Vu 1°, sous le n° 331098, la requête enregistrée le 24 août 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour Mme G...E..., demeurant ... ; Mme E...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté n° LOGU0913975A du 19 juin 2009 par lequel le ministre du logement a suspendu le conseil d'administration de l'association Aliance 1 % Logement ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°, sous le n° 334940, la requête, enregistrée le 23 décembre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour Mme C...B..., demeurant ... ; Mme B...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le même arrêté ministériel ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu 3°, sous le n° 334980, la requête, enregistrée le 24 décembre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour M. H...D..., demeurant ... ; M. D...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le même arrêté ministériel ainsi que la décision implicite par laquelle le ministre du logement a rejeté son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 4°, sous le n° 335313, l'ordonnance n° 0902461 du 28 décembre 2009, enregistrée le 5 janvier 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président du tribunal administratif de Nancy a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête présentée à ce tribunal par Mme C...B...;

Vu la requête, enregistrée le 24 décembre 2009 au greffe du tribunal administratif de Nancy, et le mémoire, enregistré le 15 janvier 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mme B..., demeurant... ; Mme B...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le même arrêté ministériel ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 5°, sous le n° 349609, l'ordonnance n° 0920219 du 19 mai 2011, enregistrée le 25 mai 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président du tribunal administratif de Paris a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête présentée devant ce tribunal par Mme A...F...;

Vu la requête, enregistrée le 17 décembre 2009 au greffe du tribunal administratif de Paris, présentée pour Mme F..., demeurant ... ; Mme F...demande :

1°) d'annuler le même arrêté ministériel ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et son article 62 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, modifié notamment par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 ;

Vu la décision du 17 mai 2013 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux a renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par Mme F...;

Vu la décision n° 2013-332 QPC du 12 juillet 2013 statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par Mme F...;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Benjamin de Maillard, Auditeur,

- les conclusions de Mme Gaëlle Dumortier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Gadiou, Chevallier, avocat de Mme E...et de M.D..., à la SCP Gatineau, Fattaccini, avocat de MmeB..., à la SCP Delaporte, Briard, Trichet, avocat de Mme F...et à la SCP Piwnica, Molinié, avocat du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

1. Considérant que, par l'arrêté attaqué, le ministre du logement a, sur le fondement du III de l'article L. 313-13 du code de la construction et de l'habitation, suspendu le conseil d'administration de l'association Alliance 1 % Logement ; que MmeE..., Mme B..., M. D...et MmeF..., respectivement ancienne directrice générale de cette association, vice-présidente et ancienne présidente, administrateur et présidente de son conseil d'administration, en demandent l'annulation ; que ces requêtes étant dirigées contre le même arrêté, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur la requête n° 331098 :

2. Considérant que Mme E...avait présenté concomitamment devant le tribunal administratif de Paris une requête tendant à l'annulation du même arrêté ; que, par une ordonnance n° 0914052 du 30 octobre 2009, la présidente de la 7ème section du tribunal a rejeté cette requête ;

3. Considérant, d'une part, que si l'article L. 311-4 du code de justice administrative énonce, depuis l'ordonnance du 4 mai 2000 relative à la partie législative de ce code, que « *Le Conseil d'Etat connaît, en premier et dernier ressort, des recours de pleine juridiction qui lui sont attribués en vertu (...) 2° De l'article L. 313-13 du code de la construction et de l'habitation contre les décisions de sanction prises par le ministre chargé du logement (...)* », les dispositions de l'article L. 313-13 ne prévoyaient plus, à la date de l'ordonnance du tribunal administratif de Paris, la compétence du Conseil d'Etat pour connaître en premier et dernier ressort des recours contre les décisions prises en vertu de ce même article ; que la mention figurant à l'article L. 311-4 du code de justice administrative n'avait pas, par elle-même, pour effet de déroger à la compétence de droit commun des tribunaux administratifs, résultant des dispositions de l'article L. 311-1 du même code, en l'absence de dispositions en ce sens dans l'article auquel il était renvoyé ; que cette compétence n'a été rétablie que par les dispositions de l'article 180 de la loi du 17 mai 2011 qui a ajouté à l'article L. 313-13 du code de la construction et de l'habitation un IV, selon lequel les décisions prises par le ministre chargé du logement en application de cet article peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat ; que, dès lors, le tribunal administratif de Paris était compétent pour statuer sur la requête de Mme E...à la date de l'ordonnance du 30 octobre 2009 ;

4. Considérant, d'autre part, qu'il résulte de l'instruction que cette ordonnance est devenue définitive ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, quel que soit le bien-fondé du motif retenu par le tribunal pour rejeter la requête de Mme E..., le ministre chargé du logement est fondé à soutenir que sa requête devant le Conseil d'Etat tendant aux mêmes fins que celle qu'elle avait présentée devant le tribunal administratif de Paris est devenue sans objet ;

Sur les requêtes n°334940, 334980, 335313 et 349609 :

6. Considérant qu'en vertu de l'article L. 313-7 du code de la construction et de l'habitation, l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction est chargée d'une mission d'évaluation et de contrôle relative à la participation des employeurs à l'effort de construction ; qu'aux termes de l'article L. 313-13 du même code, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée : « *I – En cas d'irrégularité grave dans l'emploi des fonds, de faute grave dans la gestion, de carence dans la réalisation de l'objet social ou de non-respect des conditions d'agrément, l'agence met l'organisme contrôlé en demeure de prendre, dans un délai déterminé, toute mesure de redressement utile.(...) II – En cas de carence d'un organisme contrôlé à l'expiration du délai fixé par la mise en demeure, l'agence peut proposer au ministre chargé du logement : (...) c) de prononcer les sanctions suivantes, en fonction de la nature de l'organisme : (...) – s'il s'agit d'un organisme collecteur agréé mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 313-18, la suspension du conseil d'administration. (...) La sanction est prononcée après avoir mis l'organisme contrôlé en mesure de présenter ses observations. (...) III – En cas d'urgence, le ministre chargé du logement peut, après un avis de l'agence rendu dans un délai qui ne peut excéder huit jours, prononcer ou proposer les sanctions mentionnées aux deuxième à quatrième alinéas du c du II. (...)* » ;

7. Considérant que, par sa décision du 12 juillet 2013 visée ci-dessus, le Conseil constitutionnel a déclaré que ces dispositions sont conformes à la Constitution, après avoir relevé que la suspension du conseil d'administration d'un organisme collecteur qu'elle permet au ministre de prononcer n'a pas de finalité répressive ; qu'il en résulte, d'une part, que le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué a été pris sur le fondement de dispositions législatives contraires aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté et, d'autre part, que le moyen tiré de ce que la décision de suspension du conseil d'administration prise en l'espèce serait elle-même contraire à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est inopérant ;

En ce qui concerne la régularité de l'arrêté attaqué :

8. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions précitées que les mesures prises, en cas d'urgence, sur le fondement du III de l'article L. 313-13 ne sont pas soumises à la procédure de mise en demeure préalable par l'agence, prévue au I du même article ; qu'il résulte de l'instruction qu'au vu de l'ampleur et de la durée des dysfonctionnements constatés dans la gestion de l'association Alliance 1 % Logement, de l'enjeu représenté par les sommes gérées par cet organisme dans une finalité sociale, de l'incapacité avérée des instances de gestion à pallier ces dysfonctionnements et de la nécessité de mettre en œuvre des mesures rapides afin de mettre un terme à la détérioration significative de la situation financière de l'association et d'en limiter les conséquences, la mise en jeu de la procédure d'urgence était justifiée ; que, par suite, les moyens tirés de ce que l'arrêté attaqué n'aurait pas été précédé d'une mise en demeure régulièrement faite au titre du I de l'article L. 313-13 et de ce que l'avis émis par l'agence préalablement à l'arrêté attaqué n'aurait pas été rendu au vu de la réponse de l'association à cette mise en demeure, ne peuvent être utilement invoqués ; que,

d'ailleurs, le ministre a pris l'arrêté de suspension après avoir mis en demeure l'association Alliance 1 % Logement de produire ses observations en défense sur l'imminence d'une mesure prise au titre du III de l'article L. 313-13 ;

9. Considérant, en second lieu, que l'arrêté attaqué énonce longuement, de façon détaillée, « les manquements et irrégularités graves et répétés dans le fonctionnement de l'association », tels que relevés par le contrôle de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction ainsi que par la Cour des comptes ; que l'énoncé de ces manquements et de leur conséquence constituait par lui-même une motivation de l'urgence ; que les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que l'arrêté attaqué aurait été insuffisamment motivé sur l'urgence ;

En ce qui concerne le bien-fondé de la mesure :

10. Considérant que l'attribution, pendant plusieurs années, de nombreuses commandes sans mise en concurrence, au profit d'un même prestataire, pour des prix très élevés et sans contrôle a posteriori, pouvait être retenue comme une faute de gestion de l'association, alors même que celle-ci n'était pas soumise à une obligation de mise en concurrence par les textes en vigueur ; que les autres griefs retenus ont trait à la mauvaise maîtrise de la gestion de l'association, notamment en matière financière, comportant de graves lacunes en matière de contrôle interne et de respect de la réglementation, à l'organisation et à la gestion managériale de l'association, inadaptées à sa taille et sources de nombreux dysfonctionnements, à la distribution d'aides aux ménages selon des modalités incompatibles avec la nature désintéressée et la vocation sociale de la gestion d'un collecteur, au manque d'évaluation de la pertinence de l'organisation territoriale de l'association ; qu'il résulte de l'instruction que ces différents griefs correspondent aux constats concordants établis par le rapport de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction et par les observations de la Cour des comptes, et que leur persistance dans la durée a résulté directement d'une défaillance du conseil d'administration ; que les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que la suspension prononcée procéderait d'erreurs de fait ou d'une erreur d'appréciation ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de chacun des requérants une somme de 1 000 euros au même titre ;

DECIDE :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de statuer sur la requête de MmeE...

Article 2 : Les requêtes de Mme B..., de M. D...et de Mme F...sont rejetées.

Article 3 : Mme E..., Mme B..., M. D...et Mme F...verseront chacun à l'Etat une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à Mme G...E..., à Mme C...B..., à M. H...D..., à Mme A...F...et à la ministre de l'égalité des territoires et du logement.