

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 1604811

**OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT
SAINT OUEN HABITAT PUBLIC**

Mme Irline Billandon
Rapporteur

M. Claude Simon
Rapporteur public

Audience du 12 octobre 2017
Lecture du 26 octobre 2017

24-02
38-04
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Montreuil

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance du 24 juin 2016, la présidente du tribunal administratif de Paris a renvoyé au tribunal la requête de l'office public de l'habitat Saint-Ouen Habitat public, enregistrée le 15 juin 2016.

Par une requête et des mémoires enregistrés les 24 juin 2016, 22 février et 5 octobre 2017, l'office public de l'habitat Saint-Ouen Habitat public, représenté par Me Majerowicz, demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler la décision du 26 avril 2016 de la ministre chargée du logement en tant qu'elle retire sa décision implicite d'acceptation née antérieurement relative à l'aliénation des logements sociaux de l'office au profit de la société d'économie mixte de construction et de rénovation de la ville de Saint-Ouen (Semiso) ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 10 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le courrier du 13 juillet 2015 constitue bien une décision d'aliéner au sens de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation ;

- son président avait bien compétence pour la prendre en vertu de l'article R* 421-17 du même code ;
- la demande d'informations complémentaires présentée par le préfet n'était pas justifiée par les dispositions de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation et n'a pas eu pour effet de proroger le délai d'instruction du projet d'aliénation ;
- l'avis de la commune de l'Ile-Saint-Denis, parvenu après l'expiration du délai prévu par ces dispositions, doit être regardé comme favorable au projet ;
- la décision attaquée, en tant qu'elle porte retrait d'une décision implicite d'acceptation née le 15 janvier 2016, méconnaît la procédure contradictoire préalable prévue par les dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ainsi que le délai de retrait prévu par les dispositions de l'article 23 de la loi du 12 avril 2000 ;
- la décision attaquée n'est pas motivée ;
- la ministre s'est fondée sur des considérations étrangères aux dispositions de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation dans sa version applicable à la date à laquelle elle s'est prononcée, tirées de la dissolution de l'office ;
- elle a commis une erreur de qualification juridique en retenant la qualification d'abandon de créance ;
- les dispositions de l'article L. 421-7-1 du code de la construction et de l'habitation ne trouvaient pas à s'appliquer ;
- les actionnaires privés de la Semiso ne se sont nullement enrichis sans contrepartie au terme dudit projet ;
- la subvention prévue par le projet résulte des dispositions des articles L. 1523-5 et L. 1523-6 du code général des collectivités territoriales.

Par des mémoires en intervention volontaire enregistrés le 4 juillet 2016, les 28 septembre et 6 octobre 2017, la société d'économie mixte de construction et de rénovation de la ville de Saint-Ouen (Semiso), représentée par Me Claude, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à titre principal, l'annulation de la décision du 26 avril 2016 de la ministre chargée du logement en tant qu'elle retire sa décision implicite d'acceptation née antérieurement ;

2°) de supprimer les passages outrageants du paragraphe 6 de la page 8 du mémoire en défense de la ministre ;

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

Elle soutient que :

- la décision attaquée a été prise au terme d'une procédure irrégulière ;
- elle n'est pas motivée ;
- elle est dénuée de fondement.

Par des mémoires en défense enregistrés les 13 janvier et 1^{er} juin 2017, la ministre du logement et de l'habitat durable conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance du 5 juillet 2016 rendu par le juge des référés du tribunal dans l'instance n°1604813 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Billandon,
- les conclusions de M. Simon, rapporteur public,
- et les observations de Me Majerowicz, représentant l'office public de l'habitat Saint-Ouen Habitat public et de Me Deubelle, représentant la Semiso.

Le ministre de la cohésion des territoires a présenté une note en délibéré enregistrée le 12 octobre 2017.

La Semiso a présenté une note en délibéré enregistrée le 17 octobre 2017.

1. Considérant que, par courrier du 13 juillet 2015 reçu le 15 juillet suivant, l'office public de l'habitat (OPH) Saint-Ouen Habitat Public a informé le préfet de la Seine-Saint-Denis que, dans le cadre d'un « rapprochement » avec la société d'économie mixte de construction et de rénovation de la ville de Saint-Ouen (Semiso), il envisageait d'aliéner son patrimoine au profit de celle-ci, elle-même bailleur social ; qu'à la suite d'une demande d'informations complémentaires présentée par le préfet le 18 septembre 2015, portant sur la dissolution de l'OPH et l'attribution du boni de liquidation et des précisions apportées par l'OPH par un courrier du 15 octobre 2015, le préfet a lancé la procédure de consultation des communes de Saint-Ouen et de l'Ile-Saint-Denis et de la communauté d'agglomération Plaine commune sur le projet d'aliénation dont il était saisi ; que, par courrier du 17 novembre 2015, la commune de Saint-Ouen a émis un avis favorable au projet de « rapprochement » ; qu'en revanche, la commune de l'Ile-Saint-Denis a émis un avis défavorable le 13 janvier 2016 ; que le préfet a alors transmis la décision d'aliénation à la ministre chargée du logement qui, par décision du 26 avril 2016, a refusé d'autoriser ce projet ; que par la présente requête, l'OPH Saint-Ouen Habitat Public demande l'annulation de cette décision ; que, par un mémoire en intervention volontaire, la Semiso s'associe à ces conclusions ; que, postérieurement à l'introduction de la présente instance, le juge des référés du tribunal a, par une ordonnance du 5 juillet 2016, suspendu l'exécution de la décision du 26 avril 2016 de la ministre du logement et de l'habitat durable ;

Sur l'intervention volontaire de la Semiso :

2. Considérant que la Semiso a intérêt à l'annulation de la décision attaquée ; qu'ainsi, son intervention est recevable ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

Quant à la motivation :

3. Considérant que la décision du 26 avril 2016 de la ministre du logement et de l'habitat durable énonce les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement ; que la ministre, qui n'avait pas à expliciter les notions de « subvention » et d' « abandon de créance », a ainsi suffisamment motivé sa décision ;

Quant aux vices de procédure :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction applicable à la date de la décision attaquée : « *Les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent aliéner aux bénéficiaires prévus à l'article L. 443-11 des logements construits ou acquis depuis plus de dix ans par un organisme d'habitations à loyer modéré. (...) / La décision d'aliéner est prise par l'organisme propriétaire. Elle ne peut porter sur des logements et immeubles insuffisamment entretenus. Elle ne doit pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs existant sur le territoire de la commune ou de l'agglomération concernée. / La décision d'aliéner est transmise au représentant de l'Etat dans le département qui consulte la commune d'implantation ainsi que les collectivités publiques qui ont accordé un financement ou leur garantie aux emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements. La commune émet son avis dans le délai de deux mois à compter du jour où le maire a reçu la consultation du représentant de l'Etat dans le département. Faute d'avis de la commune à l'issue de ce délai, celui-ci est réputé favorable. A défaut d'opposition motivée du représentant de l'Etat dans le département dans un délai de quatre mois, la décision est exécutoire. En cas de désaccord entre la commune et le représentant de l'Etat dans le département, la décision d'aliéner ne devient exécutoire qu'après autorisation par le ministre chargé du logement. Le représentant de l'Etat informe la commune et l'organisme propriétaire de la transmission de la décision d'aliéner au ministre. Dans ce cas, le silence du ministre dans un délai de quatre mois à compter de la transmission de la décision d'aliéner au représentant de l'Etat dans le département par l'organisme propriétaire vaut opposition à la décision d'aliéner. (...) » ;*

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 443-11 du même code dans sa rédaction applicable à la date de la décision attaquée : « (...) *Nonobstant les dispositions du premier ou du deuxième alinéa du présent article, les logements peuvent être vendus (...) à une société d'économie mixte (...) » ;*

6. Considérant qu'aux termes de l'article R* 421-16 du même code : « *Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'office, et notamment : / (...) 6° Décide des actes de disposition ; / (...) Le bureau peut recevoir délégation de compétence pour l'exercice des attributions du conseil d'administration (...) » ; qu'aux termes de l'article R* 421-17 du même code : « *Le président du conseil d'administration fixe l'ordre du jour du conseil d'administration. / Il soumet au conseil d'administration, à l'occasion de l'examen du budget, un rapport sur la politique de l'office pendant l'exercice en voie d'achèvement et pour l'exercice à venir. / Il propose au conseil d'administration la nomination du directeur général et signe son contrat. Le cas échéant, il propose au conseil d'administration la cessation des fonctions du directeur général. / Le président représente l'office auprès des pouvoirs publics, des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale**

compétents en matière d'habitat. / Le président représente l'office en justice pour les contentieux dans lesquels les administrateurs ou le directeur général sont mis en cause à titre personnel dans le cadre de leurs fonctions. Il doit rendre compte au conseil d'administration des actions en justice qu'il a introduites à la prochaine séance de ce conseil. » ;

7. Considérant que, par un courrier reçu le 15 juillet 2015, le président de l'OPH Saint-Ouen Habitat Public a informé le préfet de la Seine-Saint-Denis que l'office « envisageait d'aliéner son patrimoine : d'une part, sur la commune de l'Ile-Saint-Denis au profit d'un bailleur social à identifier, et d'autre part, sur la commune de Saint-Ouen au profit de la SEMISO » et que « les modalités définitives de l'opération ser[ai]ent présentées au Conseil d'Administration des Organismes à l'Automne prochain » ; que, dans les termes imprécis dans laquelle elle était rédigée, cette lettre, qui se borne à informer le préfet d'une intention de l'office d'aliéner son patrimoine, ne saurait être regardée comme constituant une décision d'aliénation au sens des dispositions précitées de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation que le président de l'office n'était, en tout état de cause, pas compétent pour prendre en application des autres dispositions précitées du même code ; qu'il ressort des pièces du dossier que cette décision d'aliénation doit, en réalité, être regardée comme ayant été prise par le conseil d'administration de l'OPH, seul compétent pour décider des actes de disposition de son domaine en vertu du 6° de l'article R* 421-6 du même code, le 30 septembre 2015 et déposée en préfecture le 19 octobre 2015 ; qu'il suit de là que c'est seulement à la date du 19 octobre 2015 qu'a commencé de courir le délai de quatre mois imparti au préfet de département en vertu de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation pour manifester son opposition au projet d'aliénation, lequel délai expirait le 20 février 2016 ;

8. Considérant, d'une part, que le préfet a consulté la commune de l'Ile-Saint-Denis par courrier reçu le 16 novembre 2015 ; que le délai de deux mois imparti à cette dernière pour exprimer son avis sur le projet d'aliénation n'était, ainsi, pas expiré lorsque l'intéressée a formulé son désaccord par délibération du 13 janvier 2016 ; que le moyen tiré de la tardiveté de cet avis doit par suite être écarté, ainsi que, par voie de conséquence, le moyen tiré de ce que la commune de l'Ile-Saint-Denis devrait être regardée comme ayant rendu un avis favorable audit projet en l'absence d'avis émis dans le délai précité ;

9. Considérant, d'autre part, qu'il résulte des mêmes constatations opérées au point 7 qu'à la date à laquelle le préfet a constaté le désaccord de la commune de l'Ile-Saint-Denis sur le projet d'aliénation, aucune décision implicite d'acceptation dudit projet n'était encore née ; que le préfet ayant dûment informé la commune de Saint-Ouen et l'OPH de la teneur de cet avis par courrier du 27 janvier 2016, le silence de la ministre chargée du logement, saisie par le préfet, dans le délai de quatre mois à compter de la transmission de la décision d'aliéner au préfet par l'OPH a valu opposition à la décision d'aliéner ; qu'il suit de là que la décision attaquée par laquelle ladite ministre a expressément refusé d'autoriser le projet d'aliénation dont s'agit ne saurait être regardée comme portant retrait d'une décision implicite d'acceptation dudit projet qui aurait rendu exécutoire la décision d'aliéner ; que le moyen tiré des irrégularités dont serait entaché ce retrait est, par suite, inopérant ;

En ce qui concerne la légalité interne :

10. Considérant qu'aux termes de l'article L. 421-7 du code de la construction et de l'habitation : « (...) Un ou plusieurs offices publics de l'habitat peuvent, par voie de fusion, transmettre leur patrimoine à un office public de l'habitat existant. La fusion entraîne la dissolution sans liquidation des offices qui disparaissent et la transmission universelle de leur

patrimoine à l'office public de l'habitat bénéficiaire, dans l'état où il se trouve à la date de réalisation définitive de l'opération. (...) » ;

11. Considérant qu'aux termes de l'article L. 421-1-7 du même code dans sa rédaction applicable à la date de la décision attaquée : « *A la demande du conseil d'administration de l'office public de l'habitat, l'excédent de liquidation de l'office dissous peut être attribué, notamment, à un ou plusieurs organismes d'habitations à loyer modéré, à une ou plusieurs sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, à la collectivité territoriale ou à l'établissement public de coopération intercommunale de rattachement de l'office, par décret. / L'excédent de liquidation est utilisé par ses attributaires pour le financement de la politique du logement social, selon des modalités définies par une convention entre le représentant de l'Etat dans le département ou la région et la personne morale bénéficiaire, ou dans le cadre des dispositions du présent code relatives au contrôle des organismes d'habitations à loyer modéré. (...) » ; que les dispositions de l'article L. 421-1 du même code énumèrent les compétences d'un office public de l'habitat ;*

12. Considérant qu'en application des dispositions précitées, seule la fusion entre offices publics de l'habitat entraîne la dissolution sans liquidation de l'un (ou de plusieurs) d'entre eux et la transmission universelle de son (ou leur) patrimoine à l'office bénéficiaire ; qu'en revanche, la fusion, ou « rapprochement », d'un office public de l'habitat avec un bailleur social prenant la forme d'une société d'économie mixte ne peut intervenir qu'après dissolution pure et simple de cet office entraînant sa liquidation ; que l'utilisation du boni de liquidation en résultant est strictement encadrée par les dispositions de l'article L. 421-7-1 du code de la construction et de l'habitation ;

13. Considérant qu'en l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la décision d'aliénation soumise à l'autorisation de la ministre chargée du logement porte sur l'ensemble du patrimoine de l'office et notamment la reprise par la Semiso du passif de ce dernier ; qu'elle excède ainsi la seule aliénation de logements construits ou acquis depuis plus de dix ans visée à l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation ; que, dans ces conditions, la ministre du logement et de l'habitat durable n'a pas commis d'erreur de droit en se prononçant sur l'ensemble de l'opération de « rapprochement », laquelle prévoit, dans un second temps, la dissolution de l'OPH et les modalités d'utilisation du boni de liquidation en résultant ;

14. Considérant que la ministre du logement et de l'habitat durable n'a pas non plus commis d'erreur de qualification juridique en constatant que l'aliénation de l'actif et du passif de l'OPH ne permettait plus à ce dernier d'exercer la mission d'intérêt général définie à l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation ;

15. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le projet de « rapprochement » dont s'agit prévoit que la Semiso acquiert le patrimoine de l'OPH, pour un montant de 455 851 000 euros, pour partie en reprenant son passif, estimé à 91 878 000 euros, et pour le reliquat sous la forme d'une créance à long terme détenue par l'office ; qu'à la suite de la dissolution de l'office, le boni de liquidation est transféré à la commune de Saint-Ouen, laquelle augmente son capital dans la Semiso de 61 821 000 euros pour atteindre le seuil maximal de sa participation fixé légalement à 85% et alloue le reliquat du boni de liquidation, soit environ 298 millions d'euros à la Semiso sous la forme d'une subvention ou d'une libéralité sans contrepartie ; qu'en constatant, d'une part, que cette opération consistait pour la collectivité à abandonner purement et simplement à la Semiso la créance de 360 millions d'euros que l'OPH détenait sur cette dernière et, d'autre part, que cette « subvention » ou libéralité ne constituait pas une utilisation conforme du boni de liquidation telle que prévue par l'article L. 421-7-1 du code

de la construction et de l'habitation, à savoir le financement de la politique du logement social, mais enrichissait les actionnaires privés de cette société, lesquels voyaient le patrimoine de la Semiso quadrupler et bénéficiaient *de facto* d'une augmentation de leur capital sans contrepartie financière dès lors que leurs parts passaient seulement de 23 % à 15 % du capital social, la ministre n'a pas commis d'erreur de droit ni entaché sa décision d'une erreur de qualification juridique en qualifiant cette opération d'acte anormal de gestion ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'OPH Saint-Ouen Habitat Public et la Semiso ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision du 26 avril 2016 par laquelle la ministre du logement et de l'habitat durable a refusé d'autoriser l'aliénation du patrimoine de l'office ; que les conclusions de la requête et du mémoire en intervention volontaire à fin d'annulation doivent, dès lors, être rejetées ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

17. Considérant que le présent jugement, qui rejette les conclusions à fins d'annulation, n'implique aucune mesure d'exécution ; que, par suite, les conclusions susvisées doivent, en tout état de cause, être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 741-2 du code de justice administrative :

18. Considérant qu'aux termes de l'article L. 741-2 du code de justice administrative : « Sont également applicables les dispositions des alinéas 3 à 5 de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 ci-après reproduites : " Article 41, alinéas 3 à 5. - Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage, ni le compte rendu fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux. / Pourront néanmoins les juges, saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, et condamner qui il appartiendra à des dommages-intérêts. / Pourront toutefois les faits diffamatoires étrangers à la cause donner ouverture, soit à l'action publique, soit à l'action civile des parties, lorsque ces actions leur auront été réservées par les tribunaux, et, dans tous les cas, à l'action civile des tiers. " » ;

19. Considérant que les passages du paragraphe 6 de la page 8 du mémoire en défense de la ministre chargée du logement et de l'habitat durable enregistré le 13 janvier 2017 dont la suppression est demandée par la Semiso, n'excèdent pas le droit à la libre discussion et ne présentent pas un caractère diffamatoire ; que les conclusions tendant à leur suppression doivent, par suite, être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

20. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante à l'instance, verse à l'OPH Saint-Ouen Habitat Public et à la Semiso les sommes qu'ils réclament à ce titre ;

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de la société d'économie mixte de construction et de rénovation de la ville de Saint-Ouen est admise.

Article 2 : La requête de l'office public de l'habitat Saint-Ouen Habitat Public et l'intervention de la société d'économie mixte de construction et de rénovation de la ville de Saint-Ouen sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'office public de l'habitat Saint-Ouen Habitat Public, à la société d'économie mixte de construction et de rénovation de la ville de Saint-Ouen et au ministre de la cohésion des territoires.

Délibéré après l'audience du 12 octobre 2017, à laquelle siégeaient :

Mme Anne Seulin, président,
Mme Irlin Billandon, premier conseiller,
M. Laurent Buisson, premier conseiller,

Lu en audience publique le 26 octobre 2017.

Le rapporteur,

Signé

I. Billandon

Le président,

Signé

A. Seulin

Le greffier,

Signé

B. Ndigo

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires, en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.