

CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE DANS LE CADRE D'UNE PROCÉDURE D'EXPULSION

# Au nom du peuple français, la République française mande et ordonne...

Après avoir épuisé toutes les voies de recours ouvertes en droit interne, un propriétaire peut saisir la Cour européenne des droits de l'homme afin d'obtenir le concours de la force publique dans le cadre d'une procédure d'expulsion en mettant en jeu la responsabilité de l'État. Un parcours du combattant durant lequel l'État français joue manifestement « la montre », s'effaçant devant un « droit au logement » qui n'est pas contestable dans son principe mais qu'il a seul la charge et le devoir d'assumer.

**L'**État, pouvoir exécutif, est tenu d'apporter son concours pour qu'une décision judiciaire soit exécutée et ce, en vertu de la formule exécutoire apposée au pied de chaque décision, à savoir :

« En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit jugement ou ordonnance ou arrêt, etc. à exécution aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis. »

Cette réquisition de la force publique est réaffirmée à l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991 qui dispose : « L'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et autres titres exécutoires. »

Toutefois, l'autorité administrative, en l'occurrence le préfet, peut refuser le concours de la force publique, mais la décision de refus ne peut légalement intervenir que si elle est justifiée par les exigences de l'ordre public. Et, dans l'application de ces exigences, il appartient à l'autorité compétente de tenir compte des conséquences de toute nature de l'exécution matérielle de la décision juridictionnelle, mais aussi, le cas échéant, des menaces immédiates que le retard mis à l'expulsion des occupants font peser sur la sécurité

de ceux-ci (CE 5<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> ss. section 29 octobre 2003 : Juris Data n° 2003-066046).

Conformément aux dispositions de l'article 50 du décret du 31 juillet 1992, toute décision de refus de concours de la force publique émanant de l'autorité compétente doit être motivée. Le défaut de réponse dans un délai de deux mois équivaut à un refus. Ce refus est porté à la connaissance du procureur de la République et du créancier par l'huissier de justice.

## Le refus du concours de la force publique

Un tel refus ouvre la possibilité pour le propriétaire d'engager la responsabilité de l'État. Cette responsabilité de l'État trouve son fondement dans deux régimes juridiques distincts, qu'il s'agisse d'engager la responsabilité de l'État et ensuite d'un refus illégal (régime de responsabilité pour faute lourde) ou qu'il s'agisse, dans les hypothèses dans lesquelles il est admis que l'État puisse légalement opposer un refus de concours, d'engager sa responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques (régime de responsabilité sans faute).

L'engagement de la responsabilité de l'État résulte de l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991 telles que les dispositions ont été rappelées ci-dessus. Si l'engage-

ment de la responsabilité de l'État permet ainsi l'obtention de l'indemnisation du préjudice subi, cette solution ne trouve grâce aux yeux des propriétaires que de manière partielle en ce que ces derniers ne retrouvent pas, ce faisant, la pleine jouissance de leur bien mais seulement une contrepartie financière à la privation de leur droit de propriété.

De fait, ce n'est bien souvent qu'à l'issue de plusieurs recours indemnitaires, dont il convient de rappeler qu'ils peuvent être accélérés par la voie du référé-provision dont la multiplication ne pose aucune difficulté juridique, que les services préfectoraux décident généralement d'accorder le concours de la force publique. En tout état de cause, sauf à compter sur un effet dissuasif attaché à cette multiplication, ces recours indemnitaires ne permettent pas à l'administré d'obtenir la condamnation de l'administration à lui prêter ledit concours alors, au surplus, que la jurisprudence administrative est

**Rappeler à l'État français ses obligations régaliennes de respect du droit de propriété, une liberté fondamentale et constitutionnelle imprescriptible.**

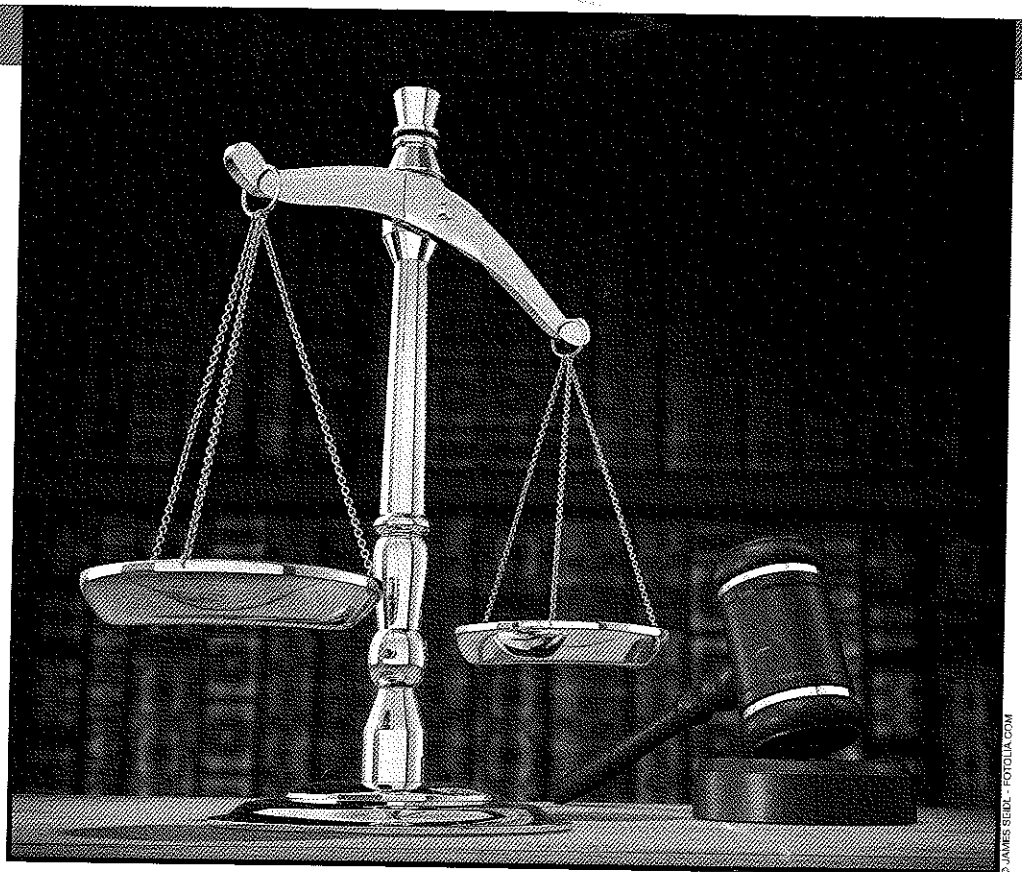
classiquement réticente au principe des injonctions formulées à titre principal contre l'administration.

Or, la voie du référé, et notamment du référé-liberté<sup>(1)</sup>, peut permettre, dans les cas les plus graves, d'obtenir justement du juge qu'il enjoigne au préfet de prêter le concours de la force publique. Pour cause, aux termes de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative (CJA):

« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner **toutes mesures** nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public (...) aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. »

Le juge administratif a, rapidement après le vote de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, confirmé que le droit de propriété intégrait la catégorie des libertés fondamentales visées par l'article précité (CE, réf., 31 mai 2001, commune d'Hyères-les-Palmiers, n° 234226). Cela devait le conduire à admettre que, à supposer que le requérant démontre la présence des deux conditions cumulatives propres au référé-liberté, à savoir l'urgence et l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, il est loisible à ce dernier de demander au juge des référés d'enjoindre sous astreinte au préfet de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution de l'ordonnance du juge judiciaire prononçant l'expulsion des occupants sans titre (CE, 29 mars 2002, SCI Stephaur, n° 243338). Cette procédure trouve un double intérêt dans sa rapidité – le juge devant statuer dans un délai de 48 heures – et dans le fait qu'elle l'autorise à prononcer des injonctions à l'encontre de l'administration et, précisément, l'obligation de prendre les mesures à même de permettre l'expulsion.

Il n'en demeure pas moins que le recours à cette procédure demeure strictement conditionné:



▮ **par la démonstration de l'urgence** à propos de laquelle le Conseil d'État estime qu'elle ne saurait être regardée comme remplie du seul fait de l'écoulement du temps alors, au surplus, qu'il incombe au requérant d'apporter des éléments concrets, propres à son espèce, de nature à établir l'urgence des mesures sollicitées dans le cadre de cette procédure particulière de référé qui implique l'intervention du juge dans des délais particulièrement brefs (CE 27 mai 2004, n° 267831; CE, 11 juillet 2008, n° 318148). D'ailleurs, le juge administratif écarte régulièrement la présence de la condition d'urgence en considération du fait que la longueur de la procédure en cours démontre qu'il n'y a pas lieu de statuer dans les délais particulièrement brefs de l'article L. 521-1 du CJA et rejette, par la même occasion, la requête non sans rappeler au requérant qu'il peut toujours le saisir sur le fondement du référé-suspension (CE, 27 novembre 2008, n° 322432),  
▮ **par la démonstration d'une illégalité grave et manifeste**: la présence d'une telle condition est écartée lorsque le préfet invoque des circonstances suffisamment précises tel un motif d'ordre public de nature à justifier légalement un refus d'expulsion (CE 23 juillet 2008, Delpal, n° 318686).

En outre, il convient de ne pas perdre de vue que, en tout état de cause, la résolution du litige est guidée par l'astreinte prononcée, dont le montant rarement supérieur à 100 euros par jour de retard, n'a parfois pas l'effet incitatif escompté.

### La jurisprudence européenne

La Cour européenne des droits de l'homme a d'ores et déjà été amenée à censurer des refus de concours de la force publique opposés par des instances nationales.

Dans un premier temps, la Cour a principalement fondé ses décisions sur la durée d'exécution du jugement et, précisément, sur le droit à l'exécution des décisions de justice que la jurisprudence européenne a rattaché au droit **au procès équitable et au droit à l'accès à un tribunal** garantis par l'article 6 § 1 de la Convention<sup>(2)</sup> (CEDE, 19 mars 1997, aff. Hornsby c/Grèce).

Sur ce fondement, si la Cour reconnaît aux autorités nationales la possibilité de disposer d'un délai raisonnable pour choisir les moyens les plus adéquats pour donner effet aux décisions de justice, elle n'admet pas que l'exécution d'une décision de justice puisse être empêchée, invalidée ni retardée de manière excessive (CEDE, 11 avril

2001, n° 21463/93, Lunari c/Italie, § 43). La Cour vérifie alors précisément les motifs allégués par le Gouvernement pour déterminer si « *le sursis à l'exécution de la décision de justice n'a duré que le temps strictement nécessaire à trouver une solution satisfaisant aux problèmes d'ordre public* » allégués par les autorités nationales (CEDE, 11 avril 2001, n° 21463/93, Lunari c/Italie, § 45). Plus récemment, la CEDE a rappelé, outre les conditions précitées du respect des dispositions de l'article 6 § 1 de la convention<sup>(3)</sup>, que « *l'exercice réel et efficace du droit que l'article 1 du protocole n° 1 garantit ne saurait dépendre uniquement du devoir de l'État de s'abstenir de toute ingérence et peut exiger des mesures positives de protection, notamment là où il existe un lien direct entre les mesures qu'un requérant pourrait légitimement attendre des autorités et la jouissance effective par ce dernier de ses biens*<sup>(4)</sup> » (CEDE, 31 mars 2005, n° 62740/00, Matheus c/France, § 69). La Cour en déduit précisément que, dans cette espèce, « *l'attribution d'indemnités n'est pas de nature à combler l'inaction des autorités. Face aux intérêts individuels en cause, il appartenait à celles-ci de prendre dans un délai raisonnable les mesures nécessaires au respect de la décision de justice. Force est de constater que le refus d'apporter le concours de la force publique en l'espèce a eu pour conséquence, en l'absence de toute justification d'intérêt général, d'aboutir à une sorte d'expropriation privée dont l'occupant illégal s'est retrouvé bénéficiaire* » (CEDE, 31 mars 2005, n° 62740/00, Matheus c/France, § 71).

La solution ainsi retenue ne doit toutefois pas être lue indépendamment des particularités de l'espèce puisque le propriétaire avait été contraint d'attendre 16 ans avant que d'obtenir l'exécution de la décision d'expulsion. Il résulte tout de même de la jurisprudence européenne que, dans ces conditions, **l'État ne saurait se retrancher derrière l'indemnisation financière qu'il verse pour légitimer la privation au détri-**

**ment du propriétaire des attributs attachés à son droit de propriété que sont l'usus et l'abusus.**

### Modalités procédurales de saisine de la Cour européenne des droits de l'homme

De ce point de vue, il convient de confirmer que le caractère subsidiaire du recours ouvert devant cette juridiction européenne impose au requérant, pour être recevable, d'avoir **épuisé les voies de recours ouvertes en droit interne**. Pour cause, l'article 35 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme indique précisément que « *La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive.* » À ce titre, il convient d'attirer l'attention sur le fait que, pour être recevable devant la Cour, le moyen invoqué devant elle doit impérativement avoir été soulevé devant le juge national. C'est dire que, pour pouvoir saisir valablement la Cour européenne des droits de l'homme, le requérant doit, au préalable, avoir mis les juridictions internes à même de se prononcer sur le grief qu'il entend invoquer devant elle.

## **Le refus du concours de la force publique ouvre la possibilité pour le propriétaire d'engager la responsabilité de l'État.**

### Mise en jeu de la responsabilité de l'État

Avant d'engager la responsabilité de l'État, il conviendra de vérifier que le concours de la force publique a été refusé à celui qui en a fait la demande. Il appartient à l'huissier de justice, chargé de l'exécution d'une mesure d'exécution de requérir la force publique (décret du 31 juillet 1992 article 50). L'huissier

de justice doit avoir tenté l'expulsion au préalable de manière sérieuse. Ce n'est qu'en cas de résistance de la personne expulsée qu'il pourra demander l'intervention de la force publique. Les diligences accomplies par l'huissier devront être exposées dans la requête. La demande de concours de force publique doit être adressée au préfet et non pas à la gendarmerie ou au commissariat et doit être au nom du bénéficiaire de la mesure d'expulsion. Par ailleurs, le titre exécutoire doit viser toutes les personnes occupant le local. Ainsi, il a été jugé qu'une décision d'expulsion prononcée contre un seul des époux n'était pas opposable à l'autre et, par conséquent, que le bailleur n'était pas fondé à se prévaloir de la décision de justice pour solliciter le concours de la force publique pour l'expulsion de celui contre lequel elle n'a pas été prononcée.

La décision de refus de concours de la force publique doit être motivée par le préfet. Au bout de deux mois, le silence de l'administration vaut refus. Toutefois, l'État ne sera pas responsable des délais accordés par la loi aux personnes expulsées, c'est-à-dire au titre de la période hivernale au cours de laquelle l'expulsion est impossible sauf cas très spécifique.

### Procédure à suivre

En application du décret du 11 janvier 1965, le créancier devra dans un premier temps exercer un recours gracieux auprès de l'autorité de tutelle du préfet, c'est-à-dire le ministre de l'Intérieur. Celui-ci dispose d'un délai de quatre mois à compter de la demande pour faire connaître sa décision. Passé ce délai, on considère que le silence équivaut à une décision implicite du rejet de la demande. Dans un délai de deux mois à compter du rejet de cette demande, le requérant pourra saisir le tribunal administratif.

Aux termes de l'article R 411-1 du Code de justice administrative, la requête doit contenir l'exposé des faits et moyens ainsi que les noms et domiciles des parties. Elle doit être signée soit par un avocat inscrit au barreau soit par un avocat au

## Parcours du combattant

Conseil d'État et à la Cour de cassation, soit par un avoué inscrit dans le ressort du tribunal administratif. La requête doit présenter l'historique de la procédure jusqu'à la décision de rejet du ministre. Le mémoire devra rappeler le fondement de la responsabilité de l'État dont le principe repose sur les dispositions de l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991. Et c'est bien dans cette juridiction de 1<sup>er</sup> degré que le droit au procès équitable devra être évoqué indépendamment du droit à indemnisation. Devant le tribunal administratif, la procédure est écrite et il n'est pas nécessaire d'effectuer des développements oraux importants.

**Jean-Paul Launay, président de l'UNPI 37, avec la participation de M<sup>e</sup> Frédéric Dalibard, avocat collaborateur SCP Grognard-Lepage-Baudry-Simonneau, avocats au barreau de Tours**

<sup>(1)</sup> Une telle possibilité est également ouverte par la voie du référé-suspension dès lors que la loi du 30 juin 2000 précitée est venue l'étendre aux hypothèses de décisions de rejet et que la jurisprudence administrative admet qu'une demande de suspension soit assortie de conclusions aux fins d'injonction fondées sur les dispositions de l'article L. 911-1 du CJA.

<sup>(2)</sup> À toutes fins utiles, on rappellera que l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales afférent au droit au procès équitable dispose précisément en son § 1 que « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. »

<sup>(3)</sup> De ce point de vue, la Cour précise d'ailleurs que « l'exécution doit être complète, parfaite et non partielle et en déduit que, le fait que le requérant ait perçu une indemnisation pour faute lourde de l'État du fait de son refus de prêter son concours à l'exécution de la décision de justice litigieuse ne saurait combler la carence des autorités nationales dans l'exécution de la décision de justice puisque le requérant n'a jamais pu recouvrer la jouissance de son droit de propriété » (§ 58).

<sup>(4)</sup> Le protocole additionnel n° 1 à la Convention consacre en son article 1<sup>er</sup> la protection de la propriété et le droit du propriétaire au respect de ses biens.

Il n'aura échappé à personne au regard de la procédure à suivre et des délais longs qu'elle suppose que l'État français joue le plus souvent la montre, en espérant décourager ainsi tout propriétaire bailleur de recourir aux juridictions d'appel jusqu'à la saisine de la Cour européenne des droits de l'homme, tant cela apparaît, à l'évidence, un véritable parcours du combattant.

Le rôle de notre fédération n'est-il pas d'accompagner et d'assister ses adhérents pour que, dans les cas les plus extrêmes comme ils s'en trouvent de plus en plus souvent désormais dans des zones à forte concentration humaine où il y aurait prétendue pénurie de logements, il soit rappelé à l'État français ses obligations régaliennes de respect du droit de propriété qui est une liberté fondamentale et constitutionnelle imprescriptible afin qu'il ne s'efface devant un « droit au logement » qui n'est pas contestable dans son principe mais qu'il a seul la charge et le devoir d'assumer ?

