

AJDA 2011 p.568**Ordre public, dignité humaine : les nouvelles conditions de légalité d'une décision d'octroi du concours de la force publique pour l'exécution d'une décision d'expulsion****Arrêt rendu par Conseil d'Etat****30-06-2010**

n° 332259

Sommaire :

Les motifs de la décision du préfet d'octroyer le concours de la force publique pour une expulsion locative sont, pour la première fois, soumis au contrôle restreint du juge de l'excès de pouvoir. Bien qu'en situation de compétence liée pour l'octroyer, le préfet peut, sans méconnaître la séparation des pouvoirs, le refuser pour des considérations impérieuses : sauvegarde de l'ordre public ou circonstances postérieures à la décision judiciaire dont l'exécution pourrait tenter à la dignité de la personne humaine. Une erreur manifeste dans l'appréciation de ces considérations entraîne l'annulation de la décision d'octroi du préfet.

Texte intégral :

Vu le pourvoi, enregistré le 24 septembre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ; le MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance du 11 septembre 2009 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Marseille, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, a suspendu l'exécution de la décision du 9 juillet 2009 du préfet des Bouches-du-Rhône ayant accordé à la SCI Debersy le concours de la force publique pour procéder, en exécution d'une décision de justice, à l'expulsion de M. et M^{me} Ben Amour ;

2°) statuant en référé, de rejeter la demande de suspension présentée par M. et M^{me} Ben Amour ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 ;

Vu la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Olivier Rousselle, Conseiller d'Etat,
- les observations de la SCP Delaporte, Briard, Trichet, avocat de M. et M^{me} Ben Amour,
- les conclusions de M. Jean-Philippe Thiellay, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Delaporte, Briard, Trichet, avocat de M. et M^{me} Ben Amour ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant que toute décision de justice ayant force exécutoire peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle est requise, prêter main-forte à cette exécution ; que,

toutefois, des considérations impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public ou à la survenance de circonstances postérieures à la décision judiciaire d'expulsion telles que l'exécution de celle-ci serait susceptible d'attenter à la dignité de la personne humaine, peuvent légalement justifier, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, le refus de prêter le concours de la force publique ; qu'en cas d'octroi de la force publique il appartient au juge de rechercher si l'appréciation à laquelle s'est livrée l'administration sur la nature et l'ampleur des troubles à l'ordre public susceptibles d'être engendrés par sa décision ou sur les conséquences de l'expulsion des occupants compte tenu de la survenance de circonstances postérieures à la décision de justice l'ayant ordonné, n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant que pour ordonner la suspension de l'exécution de la décision du préfet des Bouches-du-Rhône du 9 juillet 2009 informant M. Ben Amour de l'autorisation qu'il avait donnée à l'officier de police territorialement compétent de prêter le concours de la force publique pour l'expulsion de son logement à compter du 12 août 2009, en exécution du jugement du tribunal d'instance de Marseille du 5 février 2009, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a retenu comme de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée le moyen tiré du risque de troubles à l'ordre public susceptible de résulter de la mise en oeuvre du concours de la force publique eu égard à la situation sociale des occupants et aux démarches qu'ils avaient effectuées en vain pour trouver un nouveau logement ; qu'en estimant que le seul fait que les personnes expulsées n'aient pas de solution de relogement était susceptible d'entraîner un trouble à l'ordre public justifiant que l'autorité administrative, puisse, sans erreur manifeste d'appréciation, ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle, le juge des référés a commis une erreur de droit ; que son ordonnance doit, par suite, être annulée ;

Considérant qu'il y a lieu, par application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée par M. et M^{me} Ben Amour ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision [...] » ;

Considérant qu'aucun des moyens invoqués par M et M^{me} Ben Amour pour demander que soit ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du 9 juillet 2009 du préfet des Bouches-du-Rhône accordant à la SCI Debersy le concours de la force publique pour procéder à leur expulsion, et notamment pas ceux tirés de ce qu'elle méconnaîtrait la loi du 5 mars 2007 qui institue le droit au logement opposable, et que, faute de solution de relogement, leur situation sociale serait rendue difficile n'est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ; que par suite M. et M^{me} Ben Amour ne sont pas fondés à demander qu'il soit sursis à l'exécution de celle-ci ;

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

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans la présente instance, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. et M^{me} Ben Amour la somme que demande la SCI Debersy au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la SCI Debersy et de l'Etat, qui ne sont pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que demandent M. et M^{me} Ben Amour au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

Décide :

Article 1^{er} : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Marseille du 11 septembre 2009 est annulée.

Article 2 : La demande formée par M. et M^{me} Ben Amour devant le juge des référés du tribunal administratif de Marseille est rejetée.

Article 3 : Les conclusions de la SCI Debersy et de M. et M^{me} Ben Amour tendant à l'application de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, à M et M^{me} Richard Ben Amour et à la SCI Debersy.

Demandeur : Ben Amour (Epx)

Composition de la juridiction : M. Vigouroux, prés. - M. Rouselle, rapp. - M. Thiellay, rapp. publ.
- SCP Delaporte, Briard, Trichet, av. (Sera publié au Lebon)

Mots clés :

CONTENTIEUX * Procédure administrative contentieuse * Pouvoirs et devoirs du juge * Contrôle du juge de l'excès de pouvoir

DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX * Droits et libertés fondamentaux * Droit à la dignité * Concours de la force publique * Expulsion

POLICE * Police générale * Titulaires de la police générale * Préfet * Concours de la force publique

AJDA 2011 p.568

Ordre public, dignité humaine : les nouvelles conditions de légalité d'une décision d'octroi du concours de la force publique pour l'exécution d'une décision d'expulsion

Julien Le Gars, Premier conseiller à la cour administrative d'appel de Versailles

Le juge des référés du tribunal administratif de Marseille, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, avait suspendu la décision du préfet d'accorder le concours de la force publique pour l'exécution de l'expulsion locative de M. et M^{me} Ben Amour au motif pris de ce que l'absence de solution de relogement était susceptible d'entraîner un trouble à l'ordre public.

Un tel motif était entaché d'erreur de droit, quand bien même le juge des référés avait-il en l'espèce pris soin de rattacher l'absence de relogement au motif de l'ordre public. En effet, le Conseil constitutionnel a depuis longtemps déclaré que l'exécution de l'expulsion ne saurait dépendre du relogement des occupants (Cons. const. 29 juillet 1998, n° 98-403 DC). Il ne pouvait donc pas, en droit, y avoir de doute sérieux sur la légalité de la décision du préfet à cet égard. Mais l'innovation de l'arrêt ne réside pas dans la censure d'une telle erreur de droit.

Jusqu'à cet arrêt *Ben Amour*, le Conseil d'Etat se refusait en effet à tout contrôle des motifs d'une telle décision, situation pour le moins inhabituelle en contentieux administratif. En acceptant d'en contrôler la légalité des motifs, le juge des référés avait donc déjà commis une première erreur de droit au vu de la jurisprudence traditionnelle. Mais le Conseil d'Etat a abandonné cette absence de contrôle des motifs de la décision du préfet : c'est la première des trois innovations de l'arrêt.

En effet, le juge se limitait à un contrôle de ce que le préfet était compétent, qu'il était saisi sur le fondement d'une décision de justice exécutoire, mais non dans le délai de grâce judiciaire (CE 19 nov. 1986, *SA HLM travail et propriété*, req. n° 51235 ; comp. pour saisine dans le délai de grâce légal, CE 27 avr. 2007, *Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ Consorts Debost*, req. n° 291410 ) et qu'il agissait dans un délai raisonnable (CE 27 sept. 1985, *SA Ballande Vanuatu*, req. n° 49300 ), sachant que la voie du référé-liberté (art. L. 521-2 CJA) était ouverte au propriétaire en cas d'urgence et d'atteinte grave et illégale ainsi portée à une liberté fondamentale.

Mais on ne saurait inférer de l'arrêt commenté la possibilité d'opposer un refus définitif d'octroi de la force publique, en particulier si les conditions ayant justifié cette décision viennent à disparaître et compte tenu de la possibilité toujours ouverte au propriétaire de saisir le juge notamment par un référé-liberté.

La deuxième innovation réside dans la fixation du nouveau cadre juridique de la décision du préfet ainsi que dans le degré de contrôle du juge de la décision d'octroyer le concours, réduit à l'erreur manifeste d'appréciation. On ne peut exclure cependant un degré de contrôle différent et donc asymétrique en cas de contestation de la décision de refus.

Le non-octroi du concours de la force publique est désormais subordonné à l'existence de « considérations impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public ou à la survenance de circonstances postérieures à la décision d'expulsion telles que l'exécution de celle-ci serait susceptible d'attenter à la dignité de la personne humaine ».

La seule irruption de ce principe dans cette matière est des plus remarquables (v., pour une prise en compte de ce principe en matière de responsabilité de l'Etat en cas d'octroi du concours de la force publique, CAA Versailles 21 sept. 2006, *Epoux X .*, req. n° 04VE00056, AJDA 2006. 1947, note G. Pellissier ). Mais elle l'est aussi parce que la dignité de la personne humaine y est distinguée de l'ordre public, dont elle est également une composante, lui-même constituant la première branche des considérations impérieuses. Si l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, relatif à l'interdiction des « lanciers de nains » fait de la dignité humaine un élément permettant de limiter la liberté individuelle (req. n° 136727 , AJDA 1995. 878, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux  et 942  ; D. 1995. 257  ; GAJA, 17^e éd., 2009, n° 98 ; RFDA 1995. 1204, concl. P. Frydman ), la Cour européenne des droits de l'homme s'attache plutôt à en faire un « principe d'autonomie personnelle » selon lequel chacun peut mener sa vie selon ses convictions et ses choix personnels, y compris en se mettant physiquement ou moralement en danger, dès lors que cette attitude ne porte pas atteinte à autrui (v. rapport 2010 du Conseil d'Etat

au premier ministre, étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral). Le Conseil d'Etat a ainsi exclu un arbitrage et donc un contrôle de proportionnalité au sein de l'ordre public entre la dignité humaine et ses autres composantes (comp. contrôle exercé en ce qui concerne la destruction d'un ouvrage public mal planté, CE sect. 29 janv. 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, req. n° 245239 , AJDA 2003. 784, obs. P. Sablière ). La seule atteinte vraisemblable à cette dignité peut justifier une décision de non-octroi. Mais il est vrai aussi que le concept de dignité humaine, qu'il y soit adjoint ou non le terme de « personne », contient en puissance l'intérêt général, celui de l'humanité. L'atteinte prend une dimension telle qu'elle dépasse le strict champ de l'individu, pour atteindre la personne humaine. Il va sans dire que, dans cette mesure, l'atteinte possible à ce principe constitutionnel (Cons. const. 27 juill. 1994, n° 94-343/344 DC, Rec. Cons. const. 100 ; RFDA 1994. 1019, obs. B. Mathieu ), doit être strictement entendue à peine de le galvauder. La référence à la nécessité de « conditions impérieuses » martèle non seulement la valeur des principes ainsi défendus tout autant, à notre sens, que leur contenu concret. Le terme de « conditions » induit l'appréciation d'éléments de fait, établis, alors que l'emploi d'une expression telle que « motifs impérieux » aurait pu être interprété comme motifs de droit ou de fait. Pour résumer, la dignité humaine nous semble intervenir comme une sorte de clause de sauvegarde.

Et, en dehors de l'ordre public, ce sont bien des circonstances *a priori* concrètes et tenant à la personne des expulsés, postérieures à la décision judiciaire exécutoire, qui pourront déterminer l'issue du litige. Si, comme l'évoque M. Jean-Philippe Thiellay, rapporteur public dans l'affaire *Ben Amour*, la présence de personnes vulnérables, enfants, personnes âgées ou malades peut justifier le refus d'octroi, le juge ne se livrera qu'à un contrôle restreint de l'appréciation du préfet sur les éléments qui lui auront été soumis et que ce dernier est réputé avoir examinés. En effet, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a rendu obligatoire l'instauration des commissions départementales de prévention des expulsions locatives qui se seront prononcées avant l'octroi du concours. Ce sont d'ailleurs ces mêmes considérations ainsi que les possibilités de relogement dont le juge judiciaire peut tenir compte, en amont dans la procédure, seulement pour accorder aux occupants de bonne foi des délais de grâce allant désormais jusqu'à un an (art. L.613-1 et s. CCH). Reste une question : *quid* de l'évolution grave de la situation après la décision d'octroi du concours de la force publique ?

En négatif, l'arrêt nous enseigne que ni la méconnaissance du droit au logement opposable (DALO) de la loi du 5 mars 2007 (ndlr : les personnes sous le coup d'une expulsion sont prioritaires au titre du DALO), ni l'absence de relogement, évidemment, ni la situation sociale difficile ne constituent par elles-mêmes des considérations impérieuses d'atteinte à la dignité humaine ou à l'ordre public. L'absence de respect du quota de logements sociaux imposé par la loi SRU pourrait-elle faire basculer l'appréciation ? On en doute. Il en ira probablement de même de l'absence de solution d'hébergement ou, a fortiori, de proposition de solution d'hébergement par les préfets lorsqu'ils délivrent le concours de la force publique ainsi qu'il leur a été demandé par le ministre du logement et de la ville en 2009 (qui ne méconnaissait pas la décision précitée du Conseil constitutionnel dans la mesure où il ne s'agissait que d'un accompagnement social de la mesure et non une condition de sa légalité).

Si les précautions ainsi prises par le Conseil d'Etat nous sont précieuses, il n'en demeure pas moins que le concept même de « dignité humaine » est d'un maniement fort délicat. Il nécessite une vraie approche philosophique, sauf à verser dans un subjectivisme au mieux inspiré, au pire, déraisonnable et guidé par l'extrême sensibilité (pour l'aborder facilement de manière très concrète et imagée, à partir d'histoires concrètes, v. E. Fiat, *Grandeurs et misères de l'homme* - petit traité de dignité, Larousse). En s'en emparant et en l'introduisant de manière relativement stricte, le Conseil d'Etat limite l'inflation de décisions juridictionnelles qui s'orientaient dans le sens de la censure de décisions d'octroi de la force publique.

Enfin, une troisième innovation plus technique : si le Conseil d'Etat a maintenu le préfet en situation de compétence liée pour ordonner l'octroi requis de la force publique, il instaure en outre la faculté pour cette autorité de s'en défaire dans les circonstances qui viennent d'être énoncées. Rappelons que, jusqu'à présent, il était seulement admis que le préfet soit « délié » temporairement, pour autant qu'il intervienne dans un délai raisonnable (*supra*). Le Conseil d'Etat fait donc émerger une nouvelle hypothèse de « compétence liée-déliée ». Elle se distingue de celles préexistantes (v. De la manière de délier l'administration de sa compétence liée..., AJDA 2010. 1406 ) dans la mesure où un simple intérêt général ne saurait la justifier : il faut une considération impérieuse, signal fort pour l'expulsé, le propriétaire, le préfet et, *in fine*, le juge qui aura à connaître des référés, voire des recours pour excès de pouvoir intentés contre des décisions d'octroi ou de refus d'octroi (rapp. CE sect. 23 déc. 2010, *Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du*

développement et de l'aménagement durables, req. n° 306544, AJDA 2011. 6 , pour l'exigence d'un intérêt général notamment tiré d'une nécessité de l'ordre public pour délier l'administration de sa compétence en matière de contravention de grande voirie). Il est vrai que non seulement la propriété privée est en jeu mais aussi et surtout, l'effectivité de la décision de justice qui doit trouver à s'appliquer dans un Etat de droit (pour une condamnation de la France au regard de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel, v. CEDH 21 janv. 2010, *R. P. c/ France*, req. n° 10271/02, *Barret et Sirjean c/ France*, req. n° 13829/03, *Fernandez et autres c/ France*, req. n° 28440/05 ; F. Dieu, *Inexécution des décisions de justice : l'Etat français condamné, mais point contraint*, par la CEDH, Sem. Jur. Adm. et Coll. terr. n° 36, 6 sept. 2010, p. 2260).

Derrière la technicité de cette innovation, il faut aussi voir un profond souci de justice, de faire reste de droit pourrait-on dire, qui dépasse la stricte approche des principes de légalité ainsi que de sécurité et d'effectivité.

Au-delà de cet arrêt, deux questions demeurent à la suite de l'octroi du concours de la force publique qui méconnaîtrait la dignité humaine :

- l'expulsé pourra-t-il, dans l'urgence, déposer un référé-liberté (*supra*) pour s'y opposer ? Vraisemblablement, dans la mesure où le caractère de liberté fondamentale pourrait être attaché à ce principe de dignité humaine ;

- pourra-t-il intenter une action en responsabilité, sachant qu'il existe un régime de responsabilité sans faute instauré par la loi en cas de refus légal d'octroi ? Selon le rapporteur public, d'une part, ce dernier régime légal peut laisser à penser que le préfet n'agit pas illégalement en octroyant le concours ; d'autre part, le fait générateur du dommage réside alors non dans la décision de prêter main-forte à l'huissier mais dans celle, juridictionnelle, d'expulsion. Il ne peut être totalement exclu que la responsabilité puisse être recherchée sur le terrain de la faute par l'expulsé à la suite d'une décision illégale d'octroi de la force publique. Notons au passage que le caractère de crédits limitatifs caractérisant désormais l'indemnisation par l'Etat du refus (légal) d'octroi du concours risque d'avoir pour effet de faire réapparaître un contentieux de responsabilité qui avait quasi disparu des juridictions administratives.

Mais encore, on peut se demander si la décision *Ben Amour* aura un impact sur l'appréciation des conditions légales de mise en oeuvre par le maire de son pouvoir (subsidaire) de réquisition de logement (v. concl. Bachelier sur CE du 29 déc. 1997, *Préfet du Val-de-Marne*, req. n° 172556 ) , en particulier en ce qui concerne celle de l'urgence. On pourrait imaginer que la dignité humaine constitue un des termes de cette urgence.

Et, reste à savoir si le raisonnement tenu dans cet arrêt est transposable à toute demande de concours à l'exécution d'une décision de justice exécutoire, au-delà du domaine des expulsions locatives, ce que l'arrêt n'exclut pas.

Enfin, l'enjeu pratique (chiffres 2008) : 102130 jugements d'expulsion, moins d'un quart des décisions d'expulsion donnent lieu à un tel octroi de concours de la force publique, sachant qu'il est demandé dans 62 % des cas ; la force n'est effectivement mise en oeuvre, sur demande de l'huissier, que pour 11 % des jugements d'expulsion, soit 8,3 % des demandes d'expulsion. Gageons que cette décision n'ait pas un effet inflationniste sur les mobilisations effectives des forces publiques et que le delta entre ces dernières et les décisions d'octroyer leur concours demeure important.

Malgré toutes les mesures de prévention des expulsions locatives mises en place ces dernières années, le sujet demeure sensible pour les maires, *a fortiori* lorsque le concours de la force publique est mobilisé. Si leur approche embrasse des considérations qui dépassent le cadre de la simple légalité de ces décisions préfectorales, sur lesquelles ils souhaitent d'ailleurs parfois peser, il ne fait pas de doute que cet arrêt novateur leur permettra de bien appréhender le cadre de l'action du représentant de l'Etat. Ce dernier ne peut guère que pour des considérations impérieuses, donc de manière très exceptionnelle et circonstanciée, s'abstenir d'accorder au propriétaire muni d'une décision de justice exécutoire le concours qu'il requiert. Il est vrai que cet acte ultime clôt une procédure longue qui doit avoir permis d'appréhender au mieux la situation des occupants, dont les éléments doivent avoir été fournis au préfet dès le stade de la demande judiciaire d'expulsion. Enfin, il est improbable que les maires puissent s'appuyer sur le principe de dignité humaine ainsi entendu par la décision *Ben Amour* pour justifier la légalité de leurs éventuels arrêtés municipaux d'interdiction des expulsions locatives, arrêtés d'ailleurs quasi systématiquement annulés par les juridictions administratives.

Mots clés :

CONTENTIEUX * Procédure administrative contentieuse * Pouvoirs et devoirs du juge * Contrôle du juge de l'excès de pouvoir

DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX * Droits et libertés fondamentaux * Droit à la dignité * Concours de la force publique * Expulsion

POLICE * Police générale * Titulaires de la police générale * Préfet * Concours de la force publique

Copyright 2017 - Dalloz – Tous droits réservés