

« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

*LA DIGNITE JUSTIFIE-T-ELLE LE REFUS DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE POUR
EXPULSER UN LOCATAIRE ?*

XAVIER BIOY

Référence de publication : Bioy, Xavier (2010) [La dignité justifie-t-elle le refus de concours de la force publique pour expulser un locataire ? : Note sous TA Toulouse, 23 octobre 2009, Gilles C.](#)
Actualité juridique. Droit administratif (AJDA) (n°8). p. 448.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

LA DIGNITÉ JUSTIFIE-T-ELLE LE REFUS DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE POUR EXPULSER UN LOCATAIRE ?

Alors qu'augmente le contentieux du refus de concours de la force publique pour l'exécution d'une décision de justice et qu'évoluent les lignes de la jurisprudence, le tribunal administratif de Toulouse a été amené à en réexaminer le principe. Les faits se présentent pourtant de manière classique, mais la façon dont le requérant et l'administration les portent au contentieux amènent à un débat quelque peu original.

Du point de vue des faits tout d'abord, un propriétaire, classiquement, demande et obtient du juge judiciaire l'expulsion d'un locataire désargenté, malade et père d'un jeune enfant. Faute d'exécution, il saisit le préfet d'une demande d'aide des forces de police. Resté sans réponse plus de deux mois, il est en mesure d'attaquer ce refus implicite finalement motivé, pour l'instance, par des considérations humanitaires intégrées à l'ordre public ; le préfet se plaçant ainsi sous les auspices de l'arrêt *Couitéas* du 30 novembre 1923 (n° 38284), donc d'une responsabilité sans faute.

Du point de vue de l'introduction de l'instance, l'originalité de la présente affaire tient dans le choix du requérant, accepté par le juge, de se positionner au contraire sur le terrain de l'annulation et de la responsabilité pour faute. Cela a amené les magistrats toulousains à composer une formation collégiale dérogatoire au cadre normal de l'article R. 222-13 du code de justice administrative qui prévoit un juge statuant seul. L'existence d'exigences d'ordre public, permettant d'écarter la faute, fondées sur la précarité de l'occupant pose en effet question.

Le requérant obtient finalement une indemnisation large sur le fondement de la responsabilité pour faute. Selon le tribunal administratif de Toulouse, le refus du préfet méconnaît la séparation des pouvoirs en privant d'effet une décision de justice. Le juge s'est au préalable refusé à reconnaître l'existence de circonstances exceptionnelles susceptibles de légaliser le refus de concours de la force publique. Plus exactement, le juge exclut la compétence du préfet pour intégrer à l'ordre public des considérations humanitaires. Le juge opte pour une conception stricte de l'ordre public,

limitée à « l'ordre matériel de la rue » ; conception seule à même, selon lui, de respecter la compétence judiciaire pour apprécier au fond la nécessité de l'expulsion. Cette solution, la plus classique, n'apparaît pourtant plus évidente. Le Conseil d'Etat lui-même a pu, en effet, dans certains cas, admettre que la santé de l'occupant des lieux ou sa grande précarité pouvaient justifier la retenue de l'administration, tandis que le contexte européen et le droit au logement opposable (DALO) peuvent plaider pour cette solution. L'alternative entre la responsabilité pour illégalité du motif humanitaire et la responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques est loin de se réduire au type de préjudice indemnisable. Bien plus, il s'agit d'analyser la pertinence d'une conception de l'ordre public étendue à la prise en compte de l'exclusion sociale.

Pour ce faire, il faut rappeler l'obligation et son contexte normatif, examiner l'exception rejetée, pour finir par la responsabilité qui en découle.

Au commencement était l'obligation

De manière tout à fait habituelle, le jugement rappelle l'obligation de prêter le concours de la force publique à l'exécution des décisions de justice en vue de respecter la séparation des pouvoirs ou le droit au juge, tous deux garants du droit de propriété lui-même. Cette exigence constitutionnelle animait déjà l'arrêt *Couitéas* dans un contexte de responsabilité sans faute. Elle connaît depuis 1991 une forme légale qui dépasse ce cadre. Le Conseil d'Etat, se fonde ainsi sur l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution ainsi que sur l'article 50 du décret du 31 juillet 1992, pris pour l'application de cette loi, pour poser que « l'autorité administrative est normalement tenue d'accorder le concours de la force publique en vue de l'exécution d'une décision de justice revêtue de la formule exécutoire et rendue opposable à la partie adverse ; que, s'il en va autrement dans le cas où l'exécution forcée comporterait un risque excessif de trouble à l'ordre public, un refus justifié par l'existence d'un tel risque, quoique légal, engage la responsabilité de l'Etat à l'égard du bénéficiaire de la décision de justice » (CE 25 nov. 2009, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ Société Orly Parc*, n° 323359, concl. J.-P. Thiellay, AJDA 2009. 2257). Depuis septembre 2009, elle concerne également la personne investie ultérieurement des droits de celle au profit de laquelle a été rendue

cette décision (CE 2 sept. 2009, *Société Slibail immobilier*, n° 297126 et *Epoux Huard*, n° 299478, AJDA 2010. 344, note V. Donier).

Le délai imparti à l'administration pour remplir son obligation est en fait le temps de l'examen des effets possibles de l'expulsion au regard de l'ordre public. Il est intéressant ici de souligner que le préfet a motivé sa décision pour le contentieux, tentant une argumentation incertaine liée à la dignité intégrée à l'ordre public. Cette obligation normale se double d'une responsabilité spécifique du fait de la lenteur de l'intervention publique. Le propriétaire du bien peut en effet subir un préjudice spécifique en raison du retard d'exécution qui s'apprécie à la date où la demande a été opportunément formulée (CE 18 juin 2008, *Breton*, n° 285380, JCP Adm. 15 sept. 2008. 2202, note Moreau ; AJDA 2008. 1234). Le préfet ne peut d'ailleurs être saisi que d'une demande postérieure à l'achèvement des délais de grâce éventuellement accordés par le juge civil (CE 2 oct. 1961, *Ministre de l'intérieur c/ Consorts Chauche*, n° 68504, Lebon 108) ; de même que la demande doit être réitérée au cas où les occupants sans titre seraient revenus (CE 4 déc. 2009, *Bertrand A.*, n° 310601). Le propriétaire peut agir en référé-sauvegarde pour obtenir, en urgence, sous astreinte, l'aide de la police, sous réserve de troubles graves à l'ordre public. Le préfet n'a ainsi pas toute latitude : il doit motiver son refus et son silence équivaut au bout de deux mois à un rejet, comme en l'espèce. La responsabilité de l'Etat peut ainsi être engagée à raison de son inaction, avant l'expiration du délai de deux mois, dans le cas où cette inaction est de nature à entraîner des effets d'une particulière gravité pour le propriétaire (CE 18 juin 2008, préc.). En outre, alors qu'un accord entre le bailleur et le preneur a suspendu l'exigence de prêter l'assistance de la police, le préfet, informé de son inexécution par le locataire, engage la responsabilité de l'Etat s'il n'aide pas le bailleur (CE 16 avr. 2008, *Office public départemental d'habitation à loyer modéré de Seine-et-Marne*, n° 300268, AJDA 2008. 839), cette information valant demande de concours.

Cette obligation « normale » protège en fait trois droits ou principes de valeur constitutionnelle et conventionnelle, que le jugement ici commenté a l'intérêt de mettre à jour. On relèvera que la faute réside dans une simple illégalité, laquelle peut s'analyser, en outre, en une inconstitutionnalité ou en une inconvictionnalité. Dès lors, si le juge administratif peut se contenter d'appliquer une loi qui ne contrevient pas aux normes supérieures, il ne peut ignorer dans son application d'autres de ces exigences qui peuvent contrebalancer les premières comme le principe de sauvegarde de la

dignité de la personne ou l'objectif du droit au logement. L'invocabilité de ces normes par le justiciable n'est en effet pas en cause. Ainsi que l'a noté lui-même le tribunal administratif de Toulouse dans une autre affaire de refus de concours de la force publique « une décision de refus d'octroi du concours de la force publique ne peut légalement intervenir que soit dans l'hypothèse où l'exécution de la décision juridictionnelle serait rendue impossible par les circonstances de droit ou de fait prévalant à la date de la décision de l'Etat, soit dans celle où l'exécution de ladite décision porterait une atteinte disproportionnée à un autre droit d'une valeur au moins égale à celui de voir exécuter les décisions de justice » (TA Toulouse 28 déc. 2007, *M^{me} Depay*, n° 053441, AJDA 2008. 541, concl. J.-C. Truilhé). Tout au plus s'agit-il de les prendre en compte au moment de reconnaître objectivement aux autorités administratives des prérogatives qui servent à concrétiser des droits fondamentaux concurrents.

La protection du droit de propriété demeure le principe médiatement et finalement protégé. Il s'agit plus exactement de la liberté de propriété puisqu'il ne s'agit pas ici de remettre en cause le titre de propriété, mais la liberté d'user du bien occupé par un locataire désormais sans titre. En ce sens, prêter le concours de la force publique relève d'une exigence constitutionnelle concrétisée par la loi. C'est sans doute pourquoi un refus de concours, même justifié, ne crée aucun droit pour l'occupant ; autrement dit, le concours peut être octroyé à tout moment (CE 5 déc. 2005, *Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ Chataignier*, n° 280050, AJDA 2009. 277 ; JCP Adm. 2005, Act. 842).

Le jugement fait mention explicitement et remarquablement de la protection de la séparation des pouvoirs. Il convient de le relever car la mention expresse de la Constitution dans les considérants n'est guère encore chose courante, malgré l'effet sans doute du contexte de la « question prioritaire de constitutionnalité ». Eclairée par la séparation des pouvoirs, laquelle a connu depuis 1998 une seconde jeunesse dans la jurisprudence constitutionnelle, la question du concours de la force publique demeure bien distincte dans l'esprit des juges administratifs qui n'entendent pas empiéter sur la phase judiciaire.

La séparation des pouvoirs se trouve corroborée par le droit à un procès équitable ; lui-même exigeant l'exécution sans délai des décisions de justice (CEDH 19 mars 1997, *Hornsby c/ Grèce*,

n° 18357/91, Recueil des arrêts et décisions 1997. II. 508 ; Actualité de la CEDH, AJDA 1997. 986 ; D. 1998. Jur. 74, note N. Fricero). Le refus de concours de la force publique s'analyse alors comme une limitation de ce droit, acceptable à la condition de poursuivre un but légitime et de le faire de manière proportionnée. Mais pour la Cour européenne, priver ainsi la chose jugée de sa réalisation exigerait des circonstances très particulières (CEDH 31 mars 2005, *Matheus c/ France*, n° 62740/00, H. Périnet-Marquet, JCP N 2005, n° 49, p. 2013 ; Actualité de la CEDH, AJDA 2005. 1886). Dès lors, élargir les motifs légaux de refus du concours de la force publique irait à l'encontre du droit au procès équitable.

Il convient ainsi que le juge administratif refuse d'apprécier le comportement de l'huissier quand c'est le retard du préfet qui se trouve mis en cause (concl. Jouvin sur CE sect. 3 juill. 1959, *Veuve S., Lebon 425*). A l'époque du jugement ici commenté, le juge judiciaire appréciait ainsi les « situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la qualité de sinistré par faits de guerre, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques, ainsi que [les] diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement ». Le nouvel article L. 613-1 du code de la construction et de l'habitation permet au juge de l'expulsion d'accorder, même d'office, des délais « chaque fois que le relogement des intéressés ne pourra avoir lieu dans des conditions normales, sans que lesdits occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation ».

La vraie question porte sur la réserve de cette compétence en faveur du juge judiciaire. Le juge administratif s'interroge sur la signification de l'éventuel octroi au préfet du pouvoir d'apprécier à son tour la situation de l'occupant désormais sans titre. Il considère que le préfet ne saurait examiner ou réexaminer ni la nécessité du concours ni son opportunité, ce qui reviendrait à empiéter, selon lui, sur l'appréciation portée par le juge de l'expulsion (CE 25 nov. 2009, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ Société Orly Parc*, préc.). A ce titre, l'exigence de motivation de l'huissier n'a pour but que d'éclairer le préfet sur les risques relatifs à l'ordre public, lequel se distingue des éléments portés à la connaissance du juge civil. Cependant, l'identification parfaite du travail du juge civil et de celui que le préfet cherche à se voir accorder au titre de l'ordre public ne va pourtant pas de soi. Le juge apprécie l'intérêt propre des deux parties au contrat de bail et analyse l'équilibre à opérer entre les situations de chacun afin d'accorder différents délais.

Si le préfet avait à apprécier à son tour la situation, ce serait du point de vue de l'intérêt général, sans attendre que les groupes de pression actifs dans le domaine du droit au logement ne se mobilisent. A elle seule, la situation de l'occupant peut atteindre un niveau de précarité tel que l'exclusion guette et mérite la mobilisation publique mise en place par la loi quand il est question de logement. Par ailleurs, entre le jugement civil et l'octroi du concours de la force, un certain temps peut s'être écoulé. Les circonstances peuvent avoir changé, tout particulièrement à l'issue de la période de trêve hivernale. L'action de la préfecture n'empièterait ainsi pas nécessairement sur les choix judiciaires.

Notons enfin qu'en l'espèce, il semble que le tribunal d'instance de Toulouse n'ait pu avoir connaissance de la situation du locataire. Si cela ne doit pas avoir d'influence sur la position de principe, on peut estimer qu'une dérogation pouvait trouver sa place. Pourquoi ne pas imaginer que le préfet puisse examiner la situation concrète des intéressés lorsque le juge judiciaire ne s'est pas prononcé sur ces éléments ? Y aurait-il encore, concrètement, violation de la séparation des pouvoirs, alors qu'est écarté le risque de réexamen et, partant, de contradiction des motifs ?

... Puis vint le rejet de l'exception : la dignité sociale n'est pas l'ordre public

L'arrêt *Couitéas* impose l'idée que des exigences sérieuses d'ordre public (M. Hauriou parlait de « légitime défense de l'Etat » pour en montrer le caractère nécessairement extraordinaire) pouvaient servir de cause légale et légitime d'abstention. Le degré de l'atteinte à l'ordre public, pouvant justifier la dérogation à la séparation des pouvoirs, entre ici en ligne de compte. Le Conseil constitutionnel avait indiqué en 1998 qu'il devait s'agir de « circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public ». Certaines cours administratives d'appel font de même (CAA Paris 7 nov. 2000, *Bounebache*, n° 97PA01786 ; CAA Versailles 21 sept. 2006, *Consorts Prévot et autres*, n° 04VE00056, AJDA 2006. 1947, obs. G. Pellissier ; JCP Adm. 2 avr. 2007. 2080) quand le Conseil d'Etat entend laisser au préfet une marge supérieure ne mentionnant que les « exigences de l'ordre public » (CE 27 nov. 2008, *Ministre de l'intérieur*, n° 322432). Ces exigences demeurent donc celles de l'ordre public le plus classique, le plus matériel, à l'exclusion de la dignité, selon les termes de l'arrêt *Société anonyme des logements économiques* (CE 16 avr. 1946, Lebon 117). La

jurisprudence offre d'ailleurs fort peu d'exemples de cet ordre public-là (CE ass. 22 janv. 1943, *Braut*). La conception restrictive de l'ordre public a aussi pour avantage de ne pas ouvrir à d'autres autorités le soin d'en révéler les possibles atteintes. Le juge dénie ainsi fermement aux maires la possibilité d'interdire les expulsions et saisies immobilières concernant des personnes précaires au nom de ce même ordre public (CAA Lyon 6 nov. 2008, *Commune de Venissieux*, n° 06LY01702).

Le choix d'intégrer ou non la dignité parmi les éléments de l'ordre public opposables par le préfet pour légaliser son refus de concours de la force, enjeu fondamental de la présente décision, a visiblement préoccupé le juge, comme en attestent les remarquables conclusions du rapporteur public, Jean-Christophe Truilhé, que nous remercions pour la transmission de celles-ci : « Une telle acception stricte de la notion d'ordre public est rendue nécessaire par le principe de la séparation des pouvoirs énoncé à l'article 16 de la Déclaration des droits, dès lors qu'il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire d'apprécier l'existence de considérations sociales ou humanitaires de nature à justifier un sursis à l'exécution d'un jugement d'expulsion ». De même, pour la cour de Paris : « Le préfet doit apprécier les conditions de cette exécution et peut refuser le concours de la force publique s'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité, il n'est pas, en dehors de cette hypothèse, légalement autorisé à prendre en compte des considérations purement humanitaires, qui relèvent de l'appréciation de l'autorité judiciaire lorsqu'elle décide d'autoriser l'expulsion » (CAA Paris 7 nov. 2000, *M. Larbi X.*, n° 97PA01786 ; dans le même sens, CAA Versailles 21 sept. 2006, n° 04VE00056, *X. et Association ATD Quart Monde*, Procédures 2006, n° 12, comm. 280, note S. Deygas).

La cour administrative d'appel de Versailles n'en déploie pas moins une distinction entre la dignité comme élément de l'ordre public et la simple considération humanitaire : « Si, dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, et notamment afin d'éviter toute situation contraire à la dignité humaine, l'autorité administrative peut, sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle, elle n'est pas, en dehors de cette hypothèse, légalement autorisée à prendre en compte des considérations d'ordre humanitaire ou social, lesquelles, en application des dispositions des articles L. 613-1 et L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation, relèvent de l'appréciation de l'autorité judiciaire lorsqu'elle décide d'autoriser l'expulsion ; qu'en l'espèce, ne

sauraient donc utilement être invoquées ni la méconnaissance du droit au logement, ni celle des stipulations des articles 3 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (CAA Versailles 21 sept. 2006, *Consorts Prévot et autres*, préc.). Il y aurait ainsi, d'une part, la dignité relevant de l'ordre public et, d'autre part, celle des droits sociaux. A vrai dire, cette distinction semble vouloir sauvegarder la conception de la dignité issue de l'arrêt *Commune de Morsang-sur-Orge* (CE ass. 27 oct. 1995, n° 136727, *GAJA*, 2009, n° 98 ; *AJDA* 1995. 942, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux ; *RFDA* 1995. 1204, concl. P. Frydman) comprise comme dignité « essentialiste » ou « intrinsèque » à l'humain quant il fait l'objet d'une exploitation par d'autres. Pourtant, rapportée au sujet, la dignité permet de justifier toute action contre la désocialisation ou l'exclusion. Voilà pourquoi une telle séparation contredit cependant le continuum posé par la Cour européenne où l'atteinte à l'article 3 et à l'article 8 dépend du degré d'exclusion et de la vulnérabilité des intéressés. En fonction d'un seuil variable d'un contexte politique et économique à un autre, l'individu risque de sortir d'une situation sociale acceptable. Comme le note Alexandre Ciaudo, « en substituant la dignité humaine aux motifs d'ordre humanitaire, la cour s'est en réalité trouvé un nouvel outil, flou mais conçu restrictivement, qui lui permettra non seulement de mettre en valeur le droit à l'exécution des décisions de justice mais également de prendre en compte certaines considérations sociales que le juge judiciaire n'aura pas considéré opportun de relever et que le juge administratif se refusait jusqu'à présent à prendre en compte » (note sous CAA Versailles 21 sept. 2006, *Prévot et autres*, préc.). Ainsi, même en admettant d'intégrer la dignité aux motifs d'ordre public justifiant le refus de la police, en l'espèce, il n'est pas certain que l'occupant, bien qu'étant en arrêt de maladie depuis un an et assurant la garde alternée de son fils âgé de dix ans, ait atteint le seuil relevant du traitement indigne.

Il faut encore garder en mémoire que dans certaines procédures connexes comme la demande d'asile, les juges se montrent sensibles à l'exigence de logement. En référé-suspension, le même tribunal de Toulouse a pu décider d'enjoindre au préfet l'examen en vingt-quatre heures de la demande d'hébergement de la requérante, mère de famille sans ressources, l'absence de cet examen étant « de nature à porter gravement atteinte aux conditions de vie et, partant, à la dignité des personnes composant la famille concernée » (TA Toulouse 11 avr. 2008, n° 0801610, *AJDA* 2008. 964 ; v. aussi TA Paris 20 mai 2008, *M^{me} Fofana et Association Droit au logement Paris et ses environs*, n° 0807829/9/1, *AJDA* 2008. 964 ; v. V. Saint-James, Faut-il désespérer du droit au

logement ?, JCP Adm. 2008, n° 2004 et J.-P. Brouant, Un droit au logement... variablement opposable, AJDA 2008. 506).

Le Conseil d'Etat se montre d'ailleurs parfois lui-même sensible à ces considérations humanitaires. Ainsi, n'a-t-il pas relevé d'erreur manifeste dans le refus de concours motivé par la situation d'un occupant « atteint d'une pathologie chronique rhumatismale lourde avec impotence et marche difficile ayant justifié son placement en congé de longue maladie, sans qu'[il] bénéficie, alors que ses ressources sont faibles, d'une solution de relogement [...], de tels motifs pouvant être légalement invoqués pour justifier un refus de concours de la force publique » (CE 23 avr. 2008, *Barbuto*, n° 309685, AJDA 2008. 1511). Plus explicitement encore, le Conseil d'Etat a intégré à l'ordre public la situation globale d'une famille et validé le refus de concours, motif pris de « l'état de santé des deux enfants de M^{me} C., le premier étant atteint de troubles psychiques graves nécessitant un accueil dans une structure psychiatrique adaptée, le second souffrant de dépression, et à l'absence de solution de relogement pour elle et ses deux enfants [...] le préfet de police a pu, sans illégalité grave et manifeste, regarder ces circonstances, suffisamment précises, comme un motif d'ordre public de nature à justifier légalement un refus d'expulsion » (CE 24 juill. 2008, *Michèle B.*, n° 318686). Il a pu encore justifier le refus du concours de la force publique en raison de la composition de la famille à expulser, notamment si celle-ci comprend des personnes âgées ou handicapées (CE 26 oct. 1998, *Peultier*, n° 156967 ; CE 10 oct. 2003, *Sagnard*, n° 260867). Les choses paraissent indécises et l'argument, développé par le rapporteur sur le présent jugement, selon lequel la dignité serait un élément de droit naturel ne convainc pas. Il pourrait s'appliquer à des situations de détresse sociale intense.

Chacun sait que la dignité fonde, depuis 1995, l'objectif à valeur constitutionnelle de l'accès pour tous à un logement décent, lequel encourage tout à la fois des limites au droit de propriété et les pouvoirs de la préfecture dans le domaine du relogement des « mal-logés ». La loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions a clairement convoqué la dignité comme base des droits sociaux, allant jusqu'à des mesures catégorielles compensatrices. On s'attendrait à ce que l'Etat s'abstienne de mettre à la rue les personnes qu'il juge par ailleurs prioritaires dans le cadre du dispositif DALO et qu'il devra héberger à prix d'or, éventuellement en structure hôtelière. Du point de vue des politiques publiques et de la gestion des deniers publics, on pourrait imaginer de n'expulser que

lorsque l'indemnisation du propriétaire dépasse le coût moyen du relogement dans le département. Depuis une instruction ministérielle de 2005, les préfets tentent d'ailleurs de transiger avec les propriétaires. L'esprit des dispositions interdisant l'expulsion en période hivernale, préoccupé de vulnérabilité, pourrait ainsi inspirer le juge. Dans ce cas certes, le propriétaire privé se trouve impliqué dans la politique de prévention des exclusions ; son droit de jouir de son bien cède devant les risques d'atteinte à divers droits fondamentaux encourus en cas d'expulsion. S'il ne faut pas confondre le concours de la force publique avec les différentes formes d'atteinte au droit de propriété, cette forme particulière de réquisition peut tout à fait se réclamer de l'objectif constitutionnel du logement. Ce dernier, s'il n'est pas opposable à l'administration en référé-liberté (CE ord. 3 mai 2002, *Association de réinsertion sociale du Limousin et autres*, n° 245697, AJDA 2002. 818, note E. Deschamps ; CE 13 nov. 2009, *Ministre de l'immigration*, n° 333652) n'en demeure pas moins un élément de la constitutionnalité de l'action publique. En 1998, le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que « s'il appartient au législateur de mettre en oeuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés ». En tenant compte de cette limite et en ne considérant que les cas entraînant un traitement dégradant non connu par le juge judiciaire, il ne serait sans doute pas anormal d'intégrer la dignité dans l'ordre public invocable par le préfet.

La logique juridique voudrait que la dignité ne soit pas, pour le moins, la partie optionnelle de l'ordre public. Se réalise ici le risque pris par le Conseil d'Etat dans l'affaire *Morsang-sur-Orge* en ne se saisissant pas de la forme constitutionnelle du principe de dignité de la personne humaine, mais de l'ordre public, forme de droit administratif. Le principe constitutionnel de dignité irrigue pourtant l'ensemble de l'ordre juridique et y anime différentes catégories, notamment de l'ordre public, dans le domaine des comportements liés au corps, mais aussi dans le champ des droits sociaux comme la protection des travailleurs. Le même ordre public intègre la dignité pour la protection du repos des morts menacé par le chantier d'un centre de traitement des déchets dans la mesure où l'atteinte est portée à une valeur pénalement protégée (CE 26 nov. 2008, *Syndicat mixte de la vallée de l'Oise*, n° 301151, AJDA 2008. 2252 ; BJCL 2009. 33, concl. M. Guyomar) ; tout comme la dignité induit l'incrimination d'héberger autrui de manière indécente (comme élément de

l'incrimination de traite des êtres humains ou de manière autonome dans le cas de la particulière vulnérabilité). On mesure tout de même qu'hébergement et particulière vulnérabilité sociale entrent dans l'ordre public pénal.

On comprend dès lors les hésitations du préfet quand il doit aider à expulser des personnes sans solution de relogement en même temps qu'il déploie son énergie dans le cadre des « commissions DALO ». Voilà pourquoi le législateur avait songé à lui permettre de refuser l'aide des forces de police dans l'hypothèse de l'absence de relogement avant que le Conseil constitutionnel n'invalide ce dispositif au nom de la séparation des pouvoirs. Le juge constitutionnel a tout de même envisagé, pour l'écartier, que la question du logement puisse être un élément de l'ordre public. S'assurer d'un relogement n'est alors, pour le juge constitutionnel, qu'une simple « diligence administrative ». Pourtant, d'une manière générale, on sait que, dans la jurisprudence tant conventionnelle que constitutionnelle, un motif impérieux d'intérêt général permet de déroger à la logique de la séparation des pouvoirs ou de limiter les différents aspects du droit au procès équitable ; cette perspective ne se limitant pas au mécanisme des lois de validation.

L'impact de la jurisprudence de la Cour européenne pourrait à terme là aussi accroître les obligations du préfet. Un certain nombre d'obligations positives pèsent sur les Etats au titre de l'article 2 et de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Convention contraint, en effet, les Etats non seulement à s'abstenir d'infliger des traitements contraires à la Convention, mais aussi à veiller à l'effectivité de ce droit par des mesures positives, y compris dans une intervention dans les relations entre particuliers (CEDH 10 mai 2001, *M. Z. et autres c/ Royaume-Uni*, n° 29392/95, § 73). Certes, la Commission européenne refusait de voir dans la suspension de la fourniture d'électricité à une famille occupant un logement social une atteinte à l'article 3 (CEDH 9 mai 1990, *Van Volssem c/ Belgique*, RUDH 1990. 390, note F. Sudre). Depuis, d'ailleurs, la Cour ne se prononce pas sur le niveau des prestations sociales bien que cela puisse s'envisager sous l'angle de l'article 3 (CEDH 23 avr. 2002, *Larioshina c/ Russie*, n° 56869/00). Mais la jurisprudence récente s'oriente vers une lecture plus sociale de la dignité. En matière de logement, si le droit n'apparaît que dans la Charte sociale européenne, la Cour, par une sorte de ricochet où le logement devient accessoire, a donné quelques directives garantissant l'effectivité d'autres droits par la garantie du maintien dans le logement. Dans l'affaire *Marzari c/ Italie* (4 mai

1999, n° 36448/97), la Cour a pu considérer que l'article 8 exige des mesures positives pour le logement adapté d'une personne handicapée (CEDH 18 juin 2002, *Ôneryildiz c/ Turquie*, n° 48939/99, AJDA 2002. 1277, chron. J.-F. Flauss). Le droit au respect des biens peut également s'appliquer à un occupant sans titre du domaine public que les autorités ont longtemps toléré alors que son logement de fortune abrite sa famille. En inversant les choses, la perspective s'éclaire. Reconnaisant que « les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché. La marge d'appréciation va assez loin pour englober une législation destinée à assurer en la matière plus de justice sociale, même quand pareille législation s'immisce dans des relations contractuelles entre particuliers et ne confère aucun avantage direct à l'Etat ni à la collectivité dans son ensemble » (CEDH 21 févr. 1986, *James et autres c/ Royaume-Uni*, n° 8793/79, § 47). Ainsi, dans un contexte de crise du logement, les gouvernements peuvent surseoir à l'exécution des expulsions pendant plusieurs années dans le but de « permettre aux locataires concernés de se reloger dans des conditions adéquates ou d'obtenir des logements sociaux. [...] Procéder simultanément à toutes les expulsions aurait sans nul doute entraîné d'importantes tensions sociales et mis en danger l'ordre public » (CEDH 28 sept. 1995, *Spadea et Scalabrino c/ Italie*, n° 12868/87, § 31). L'équilibre examiné par le juge administratif au plan individuel connaît ainsi une dimension collective qui relègue le droit de propriété au second plan derrière la dignité sociale. Intégrer la protection de la grande précarité à l'ordre public constitue un choix politique important qui contrasterait fort avec le libéralisme de la doctrine, qu'elle soit classique ou contemporaine. Bien sûr, il s'agirait là d'un choix politique important dont on pourrait estimer qu'il dépasse la compétence du juge administratif, mais n'a-t-il pas, à bien des reprises, adopté des solutions bien plus lourdes ?

... enfin advint la responsabilité

Depuis l'arrêt *Couitéas*, la mise en oeuvre de la responsabilité du fait du refus de concours de la force publique offre une alternative au requérant : l'existence du motif d'ordre public lui indique d'agir sur le terrain de l'égalité, tandis que le régime normal est celui de la faute lourde (CE 21 avr. 1948, *Husson et dame Chiffre*, Lebon 173) même si le passage à la faute simple pourrait progressivement s'opérer (G. Eveillard, Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour

faute lourde en matière de police administrative ?, RFDA 2006. 733). Le Conseil d'Etat semble en effet avoir lui-même admis l'existence de cette alternative, du fait même que, depuis la réforme des procédures civiles d'exécution de 2003, la simple référence au régime législatif suffit. Le Conseil d'Etat estime ainsi inutile de distinguer la faute de l'égalité devant les charges publiques. Dans une affaire de 2006 dans laquelle il était reproché un délai excessif de réaction, le juge souligne que le préfet a agi « dans un délai inférieur au délai de deux mois dont l'autorité de police disposait, quel que soit le régime de responsabilité, pour assurer l'exécution forcée du jugement », semblant désigner ainsi les deux voies de la faute et de l'égalité (CE 27 sept. 2006, *M^{me} Causse*, n° 285279, AJDA 2006. 1816). Dans une autre affaire, alors que la requérante invoquait la faute lourde, le juge estime que « le rejet de cette demande ne peut être regardé comme la cause du préjudice dont elle poursuit la réparation ; que ce refus ne saurait par suite engager la responsabilité de l'Etat ni au titre de la faute lourde alléguée par la société, ni au titre de l'égalité des citoyens devant les charges publiques » (CE 18 mai 2009, *Société Béziers Distribution Automobile*, n° 302090, AJDA 2009. 1069). Les deux voies peuvent d'ailleurs être soulevées d'office (CE 11 déc. 2006, *Office public d'aménagement et de construction de Paris*). D'une manière générale la responsabilité tenant à la passivité de l'administration fait peu de cas de la distinction entre les types de fondement. D'ailleurs, le défaut de motivation, lié au rejet implicite, pourrait d'ailleurs indiquer une carence fautive alors qu'une abstention raisonnée fondée sur l'ordre public pourrait déboucher sur une responsabilité sans faute.

Intégrer la dignité au sens large à l'ordre public conduirait à la banalisation de la responsabilité sans faute et irait dans le sens de l'intégration à la logique contentieuse des droits sociaux jusque-là concrétisés par les politiques publiques. Un mouvement de ce genre se lit au travers de l'obligation faite à l'éducation nationale d'accueillir les enfants porteurs d'un handicap (CE 8 avr. 2009, *M. et M^{me} Laruelle*, n° 311434, AJDA 2009. 1262, concl. R. Keller ; D. 2009. Jur. 1508, note P. Raimbault), en faisant un droit subjectif opposable, là où les politiques publiques avaient échoué. Le raisonnement des juges toulousains a été autre ici. Le maintien de la faute lourde pour engager la responsabilité du fait de l'inaction de la police, classique, ne réduit pas les chances d'indemnisation dans la mesure où le juge estime l'illégalité suffisamment nette, quoique issue d'une simple négligence.

Dans le cadre de la responsabilité pour faute ici établie, les éléments pris en compte pour l'indemnisation du propriétaire dépassent en principe le préjudice anormal et spécial de la responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques : le paiement d'une indemnité en réparation du préjudice correspondant à la perte des indemnités mensuelles d'occupation à la date de reprise effective du logement, ainsi que des intérêts au taux légal. On sait qu'en l'absence de faute l'indemnisation serait réduite, se limitant à l'aspect anormal du dommage calculé sur une partie seulement de la période de privation du bien. Cette ouverture à la faute met en concurrence les deux formes de responsabilité pour un même refus. La voie de la faute demeure bien plus simple que l'invocation de la responsabilité pour rupture de l'égalité. Paradoxalement, le moindre coût de la responsabilité sans faute peut d'ailleurs plaider en faveur de l'extension de la dérogation au nom de la dignité, laquelle coûterait moins que la faute au contribuable mais ferait peser sur les propriétaires le poids de la solidarité.

Loin de cette solution, nos juges du tribunal administratif de Toulouse ont sans doute fortement médité la sentence qu'Hauriou livrait en conclusion de sa note sous l'arrêt *Couitéas* : « Les contribuables français, submergés par le flot montant des indemnités destinées à réaliser pour chacun l'impossible "équilibre des charges et des profits de la vie commune", pourront reprendre l'exclamation du XVIII^e siècle : "Dieu nous garde de l'équité des Parlements !" ».

Pour en savoir plus

J. Moreau, La responsabilité de l'Etat pour refus de prêter main-forte à l'exécution de la chose jugée - Développements récents, JCP Adm. 2009, p. 2259 ;

D. Roman, Pauvreté et exclusion : un nouveau contentieux de l'appartenance Sociale, in CERC (dir.), *Les contentieux de l'appartenance*, L'Harmattan, coll. Champs Libres, 2006, pp. 235-252 ;

H. Thomas, Dignité et responsabilité : les nouveaux fondements de la lutte contre l'exclusion, in D. Gros, S. Dion, *La pauvreté saisie par le droit*, Le genre humain, Seuil, 2002 ;

F. Tulkens et S. Van Drooghenbroeck, Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme : bilan et perspectives, in *Le logement dans sa multidimensionnalité. Une grande cause régionale*, N. Bernard et C. Mertens [sous dir.], Etudes et Documents, Namur, 2005, pp. 311-325.