

Le point sur

Questions pratiques

Expulsion d'occupants sans titre : quelles voies de droit pour obtenir le concours de la force publique ?

Par Didier Chauvaux

Conseiller d'Etat

314

1. Le préfet, représentant de l'Etat dans le département, est normalement tenu d'accorder le concours de la force publique pour assurer l'**exécution des décisions de justice**, notamment de celles qui ordonnent aux occupants sans titre d'un local de libérer les lieux. Cette obligation peut cependant céder devant des considérations impérieuses relatives à l'**ordre public**, si l'exécution forcée risque d'entraîner des **troubles graves**.

2. Lorsqu'un tel risque est avéré, un **refus** opposé par le préfet à une réquisition de la force publique est regardé comme légal ; néanmoins, ce refus engage la **responsabilité** de l'Etat à l'égard du propriétaire, bénéficiaire de la décision de justice. En effet, en cette matière, une responsabilité sans faute a été affirmée de longue date par la jurisprudence. Le Conseil d'Etat a estimé que l'inexécution d'une décision de justice, justifiée par des considérations d'ordre public, romptait l'égalité devant les charges publiques en entraînant pour le bénéficiaire de cette décision des conséquences anormales, appelant une **réparation** (CE 30-11-1923, Couitéas : Lebon p. 789). La règle a ensuite été consacrée par l'article 16 de la loi 91-650 du 9 juillet 1981 sur les procédures civiles d'exécution, aujourd'hui repris à l'article L 153-1 du Code des procédures civiles d'exécution.

3. A compter du refus de concours, l'Etat doit donc réparer tous les **préjudices** résultant de la poursuite de l'occupation illicite des lieux, notamment la perte de loyers. A défaut d'un règlement amiable, le tribunal administratif, saisi par le propriétaire d'une action indemnitaire, évaluera les préjudices et fixera la somme due par l'Etat.

4. Dans le cadre d'un **contentieux indemnitaire**, la question de savoir si le refus de concours était légalement justifié, eu égard aux risques pour l'ordre public, n'est pas nécessairement abordée car le droit à réparation ne dépend pas de la réponse : qu'il soit légal ou illégal, le refus engage la responsabilité de l'Etat (soit au titre de la responsabilité sans faute, soit au titre d'une responsabilité pour faute). Mais le propriétaire peut ne pas se satisfaire d'une indemnité. S'il tient à recouvrer l'usage de son bien, il lui appartient d'exercer d'autres voies de droit, qui conduiront le tribunal administratif à se prononcer sur la **légalité du refus** opposé par le préfet et, éventuellement, à lui ordonner de faire procéder à l'**exécution forcée du jugement** d'expulsion.

5. Une **décision récente du Conseil d'Etat** rappelle ces voies de droit et apporte des **précisions** sur leur articulation (CE 1-6-2017 n° 406103, SCI La Marne Fourmies : BPIM 4/17 inf. 293). La voie ordinaire est le recours pour excès de pouvoir contre le refus de concours, assorti d'une demande d'injonction. Elle est complétée par deux procédures d'urgence, le « référé-suspension », qui se greffe nécessairement sur un recours pour excès de pouvoir, et le « référé-liberté », qui peut être exercé de manière autonome.

Le recours pour excès de pouvoir assorti de conclusions à fin d'injonction

6. Comme toutes les **décisions administratives faisant grief**, celles que le préfet prend sur les réquisitions de la force publique peuvent faire l'objet d'un recours tendant à leur annulation, le recours pour excès de pouvoir. En cas d'octroi du concours, cette voie de droit peut être empruntée par l'occupant visé par le jugement d'expulsion dont le préfet a ordonné l'exécution forcée ; en cas de refus, elle est ouverte au propriétaire.

7. Le recours est présenté devant le **tribunal administratif** qui, dans cette matière, statue en premier et dernier ressort, ce qui signifie que son jugement ne peut pas faire l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel mais seulement d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat (C. just. adm. art. R 811-1, 3°). En effet, alors que le juge d'appel juge à nouveau le litige dans tous ses éléments, le juge de cassation se borne à vérifier que le jugement est régulier et qu'il ne repose pas sur une erreur de droit ou de qualification juridique ou une dénaturation des faits.

8. Pour être recevable, le **recours** doit parvenir au greffe du tribunal dans le **délai** de 2 mois à compter du jour où l'intéressé a reçu notification de la décision, notification qui doit indiquer les voies et délais de recours (C. just. adm. art. R 421-5). En cas de décision implicite de refus, résultant du silence gardé par le préfet pendant 2 mois sur la réquisition, le délai court de la date de naissance de la décision, dès lors du moins que le préfet en avait accusé réception en indiquant que le silence vaudrait refus et en mentionnant les voies et délais de recours contre une décision implicite (CRPA art. R 112-5 et L 112-6).

Le **fait de ne pas avoir attaqué dans le délai** un refus de concours ferme-t-il définitivement la voie du recours pour excès de pouvoir, ou suffit-il de présenter une nouvelle demande et d'attaquer le refus éventuellement opposé ? En

règle générale, lorsqu'une décision administrative rejetant une demande n'a pas été attaquée dans le délai de recours contentieux et est, par suite, devenue définitive, une décision rejetant une nouvelle demande ayant le même objet est regardée comme une décision purement confirmative qui ne rouvre pas une possibilité de saisir le juge. Mais il en va autrement si les circonstances de droit et de fait pertinentes ont évolué depuis l'intervention de la première décision. Selon la jurisprudence, dès lors que l'appréciation des nécessités de l'ordre public par le préfet saisi d'une demande de concours de la force publique « est nécessairement fondée sur les circonstances de fait existant » à la date de cette demande, un second refus ne peut jamais être regardé comme purement confirmatif du refus précédent, si bien qu'il peut toujours être attaqué (TA Paris 18-4-1956, Delagneau : Lebon p. 534).

9. Un recours gracieux adressé au préfet pour lui demander de reconsidérer sa position, **ou un recours hiérarchique** adressé au ministre de l'intérieur, s'il est présenté avant l'expiration du délai, a pour effet de le **proroger**, ce qui signifie qu'un nouveau délai de 2 mois pour saisir le tribunal court à compter de la notification d'une décision rejetant le recours gracieux ou hiérarchique ou, au plus tard, de la naissance d'une décision implicite de rejet 2 mois après la date de sa présentation.

Le tribunal appréciera la légalité de la décision au regard des moyens invoqués par le requérant.

Contrôle de la légalité du refus

10. Légalité externe Au titre de la légalité externe (respect des règles de forme et procédure), peut être éventuellement invoqué le **défaut de motivation**. Les refus de concours de la force publique sont au nombre des décisions administratives qui doivent énoncer les motifs de droit et de fait sur lesquels ils reposent (CRPA art. L 211-2, 6° ; C. exécution art. R 153-1). Un refus prenant la forme d'une **décision expresse** (un courrier du préfet) sera illégal s'il n'énonce pas de motifs.

11. Toutefois, le concours est le plus souvent refusé par une **décision implicite**, qui naît du silence gardé par le préfet pendant 2 mois à compter de la date à laquelle il a reçu la réquisition. Par définition, une décision implicite n'énonce pas de motifs, mais elle n'est pas illégale de ce seul fait : il appartient au demandeur de solliciter la **communication des motifs** et c'est seulement en l'absence de réponse dans le délai d'un mois que la décision sera regardée comme illégale (CRPA art. L 232-6, qui précise que la demande de communication des motifs proroge le délai pour exercer un recours contentieux contre la décision, ce délai recommençant à courir à compter de la communication des motifs).

12. Légalité interne Au titre de la légalité interne, les termes du débat dépendent des **motifs de la décision**, tels qu'ils sont énoncés dans la décision expresse du préfet ou dans la réponse à une demande de communication des motifs. A défaut, il appartient au préfet d'exposer devant le tribunal administratif les motifs sur lesquels il s'est fondé pour refuser le concours.

13. Avant d'accorder le concours, le représentant de l'Etat doit vérifier, au vu des éléments qui lui sont communiqués par l'huissier qui le saisit pour le compte du propriétaire, que les **conditions légales de l'exécution forcée** sont réunies. Il doit notamment s'assurer que la décision de justice est exécutoire (ce qui implique qu'elle ait été signifiée aux occupants, qu'elle ne fasse pas l'objet d'un recours suspensif et, le cas échéant, que les délais de grâce qu'elle accorde aux occupants soient expirés), qu'elle a été rendue au bénéfice du demandeur (ou que celui-ci est venu aux droits du bénéficiaire) et qu'elle désigne avec une précision suffisante les locaux et personnes visées. Par ailleurs, le préfet doit vérifier qu'un commandement d'avoir à quitter les lieux a été signifié aux occupants.

14. S'agissant des **locaux à usage d'habitation**, le Code des procédures civiles d'exécution précise que, sauf exceptions, l'expulsion ne peut avoir lieu que 2 mois après cette signification (C. exécution art. L 412-1). Il précise que, dès que le commandement a été signifié, l'huissier de justice doit en adresser une copie au préfet afin qu'il mette en œuvre des procédures de logement et que le délai de 2 mois est suspendu tant que cette communication n'a pas été effectuée (C. exécution art. L 412-5). La jurisprudence en a déduit que la réquisition est prématurée si elle est présentée moins de 2 mois après la communication et que le préfet peut, par une décision expresse notifiée avant l'expiration de ce délai, la rejeter pour ce motif. Ainsi, dans le cas où l'huissier procéderait simultanément à la communication du commandement et à la réquisition, le préfet pourrait rejeter cette dernière comme prématurée. Mais il devrait le faire par une décision expresse notifiée dans les 2 mois à compter de sa saisine, sans quoi la réquisition se trouverait régularisée à l'expiration du délai (CE 18-12-2013 n° 163126, Sté OGIIF). En revanche, s'il est saisi d'une réquisition sans que le commandement lui ait été communiqué, il ne peut que refuser le concours.

15. Une difficulté particulière se présente quand le juge civil, constatant l'inexécution par le locataire des obligations résultant du bail, fixe un **calendrier d'apurement de la dette** et suspend la **clause résolutoire** en prévoyant qu'elle reprendra effet de plein droit en cas de défaut de paiement à une seule échéance. Le préfet saisi d'une demande de concours de la force publique doit alors s'assurer, au vu notamment des indications circonstanciées qu'il appartient à l'huissier de justice de lui fournir, qu'en raison d'un défaut de paiement le jugement est devenu exécutoire en tant qu'il autorise l'expulsion (CE 28-11-2014 n° 364394, Min. intérieur c/ Sté Charlotte coiffure).

16. Le fait que les conditions de l'exécution forcée ne sont pas remplies constitue un motif légal de refus de concours. Toutefois, la circonstance qu'à la date à laquelle la réquisition est examinée il ne puisse pas y être procédé du fait de la « **trêve hivernale** » ne permet pas au préfet de refuser purement et simplement le concours mais justifie seulement qu'il l'accorde avec effet différé jusqu'au 1^{er} avril. Par ailleurs, on relèvera que le fait que l'huissier n'a pas procédé à une tentative d'expulsion avant de requérir la force publique ne constitue pas un motif légal de rejet de la réquisition (CE 14-11-2011 n° 343908, Paris Habitat : BPIM 1/12 inf. 70).

17. Reste l'hypothèse d'un refus fondé sur des **considérations impérieuses relatives à l'ordre public**. Il appartient au préfet de faire état dans la motivation de sa décision ou devant le tribunal des risques graves pour l'ordre public qui lui ont paru justifier le refus de concours. Le juge de l'excès de pouvoir contrôlera son appréciation. Les risques peuvent tenir à des réactions violentes des occupants ou de tiers, rendant l'opération dangereuse (CE 21-7-1989, Cts

Haubois : Lebon T. p. 913). Quant aux effets de l'expulsion pour les occupants, compte tenu en particulier de leur âge ou de leur état de santé, ils ont normalement été pris en compte par le juge civil qui peut accorder des délais de grâce. Le Conseil d'Etat reconnaît néanmoins au préfet la possibilité de fonder un refus de concours sur « des 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 », qui est une composante de l'ordre public (CE 30-6-2010 n° 332259, Min. intérieur : BPIM 4/10 inf. 324).

Demande d'injonction

18. Le juge administratif dispose de pouvoirs d'injonction. Si sa décision implique nécessairement que l'administration **prenne une mesure déterminée**, il peut lui ordonner de prendre cette mesure (C. just. adm. art. L 911-1). Si elle implique seulement qu'elle **réexamine une demande**, il peut lui ordonner de procéder à ce réexamen (C. just. adm. art. L 911-2). Dans les deux cas, le prononcé d'une injonction n'est possible que si le juge est saisi de conclusions en ce sens. L'injonction est assortie d'un délai et, le cas échéant, d'une astreinte par jour de retard.

19. Ces pouvoirs peuvent être mis en œuvre lors de l'examen d'un recours contre un refus de concours de la force publique. Pour **déterminer ce qu'implique nécessairement le jugement**, il faut tenir compte de ses motifs. Une annulation du refus pour un motif de légalité externe tel qu'un défaut de motivation impliquera seulement un réexamen de la demande de concours, au terme duquel le préfet pourra éventuellement opposer un nouveau refus dans les formes légales. Une annulation au motif que les conditions légales de l'expulsion étaient réunies et que le préfet n'a pas établi un risque d'atteinte grave à l'ordre public impliquera en revanche l'octroi du concours et donc l'exécution forcée du jugement d'expulsion, que le tribunal administratif pourra ordonner.

Les procédures d'urgence

20. L'instruction d'un recours pour excès de pouvoir exige généralement au moins un an, davantage dans certains tribunaux. Dans certaines situations, le propriétaire peut toutefois obtenir du tribunal administratif une décision à bref délai. Il dispose à cette fin de deux procédures de référé. Le « référé-suspension » permet d'obtenir la suspension de l'exécution d'une décision qui fait, par ailleurs, l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (C. just. adm. art. L 521-1). Le « référé-liberté », dont la mise en œuvre n'est pas subordonnée à la présentation parallèle d'un autre recours, vise au prononcé d'une injonction destinée à mettre fin à une atteinte à une liberté fondamentale (C. just. adm. art. L 521-2). Ces deux voies de droit sont soumises à une condition d'urgence, qui est toutefois appréciée de manière plus restrictive s'agissant du référé-liberté.

Référé-suspension

21. L'auteur d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision administrative peut, par **requête distincte**, demander au juge des référés de suspendre l'exécution de cette décision dans l'attente du jugement du recours. Il doit justifier d'une urgence résultant de l'atteinte que la décision porte à sa situation et invoquer contre la décision des moyens qui suscitent un doute sérieux quant à sa légalité.

22. En matière de refus de concours de la force publique, le propriétaire pourra invoquer, pour établir l'**urgence**, les troubles de toute nature qu'entraîne pour lui l'indisponibilité de son bien. Le fait que la poursuite de l'occupation illicite lui ouvre droit à une indemnisation par l'Etat ne devrait pas s'opposer à la reconnaissance de l'urgence.

23. S'agissant de la **légalité**, un **doute sérieux** suffit à justifier la suspension. Cette condition ne soulèvera pas de difficulté dans le cas habituel où le préfet, qui a rejeté implicitement la demande de concours, ne fait pas état devant le juge d'éléments précis justifiant un refus du point de vue de l'ordre public.

24. Obtenir la suspension du refus paraît donc relativement aisé. Mais qu'implique concrètement cette mesure ? L'article L 521-1 du Code de justice administrative précise que la demande de suspension peut viser une décision « même de rejet ». Comme le rejet par l'administration d'une demande présentée devant elle n'appelle pas de mesure d'exécution, on pouvait a priori s'interroger sur la **portée pratique de la suspension d'une décision de refus**. La réponse apportée par la jurisprudence est que, selon le moyen que le juge des référés a regardé comme sérieux pour suspendre la décision, l'administration doit soit réexaminer la demande, soit accorder l'avantage demandé mais seulement jusqu'à ce que le tribunal ait statué sur le recours pour excès de pouvoir. Par exemple, la suspension d'un refus d'autorisation se traduira par l'octroi d'une autorisation provisoire valable jusqu'au jugement du recours. Il appartient au juge des référés, si le requérant le lui demande, de prononcer l'une ou l'autre de ces injonctions.

25. Mais il n'est pas possible d'accorder à titre provisoire l'avantage que constitue le concours de la force publique. L'octroi de ce concours et l'exécution forcée de la mesure d'expulsion créent en effet une situation définitive, les lieux se trouvant libérés sans espoir de retour pour l'occupant. Or, le juge des référés ne peut normalement ordonner que des mesures présentant un caractère provisoire (C. just. adm. art. L 511-1). La décision du Conseil d'Etat du 1^{er} juin 2017 en tire les conséquences en énonçant qu'« eu égard au caractère définitif que revêtirait une telle mesure, il n'appartient pas (au juge des référés), sur le fondement de l'article L 521-1, d'ordonner la réalisation de l'expulsion ».

26. Il en résulte que, quel que soit le moyen retenu comme sérieux (défaut de motivation ou obligation légale d'accorder le concours), la suspension du refus peut seulement déboucher sur une injonction de réexaminer la demande. L'**efficacité du référé-suspension** en la matière est donc limitée, même si on peut penser que, lors du réexamen, le préfet hésitera à réitérer son refus si le juge des référés a regardé comme sérieux le moyen tiré de ce qu'il était dans l'obligation légale d'accorder le concours.

Référé-liberté

27. Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés, statuant dans un délai de 48 heures, peut ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration, dans l'exercice de ses pouvoirs, porte une atteinte grave et manifestement illégale (C. just. adm. art. L 521-2).

28. Dès les premiers temps de la mise en œuvre de la loi du 30 juin 2000 dont sont issues les dispositions actuelles sur les référés administratifs, le Conseil d'Etat a admis qu'un refus de concours de la force publique est de nature à porter **atteinte à une liberté fondamentale** du propriétaire, celle de disposer de son bien (CE 29-3-2002 n° 243338, SCI Stephaur : BPIM 5/02 inf. 351 ; CE réf. 27-1-2003 n° 253001, Min. intérieur c/ Sté Kerry : Lebon T. p. 928). Lorsque cette atteinte grave est manifestement illégale, le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L 521-2 ordonne au préfet d'accorder le concours. En effet, dans le cadre du référé liberté, le juge peut prononcer des injonctions définitives si elles constituent le seul moyen de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale en cause. L'obligation de s'en tenir à des injonctions provisoires cède devant l'importance de l'enjeu.

29. Le succès d'un référé-liberté est cependant plus difficile que celui d'un référé-suspension.

D'une part, il ne suffit pas de susciter un doute sérieux sur la légalité d'une décision, il faut caractériser une atteinte à une liberté fondamentale qui présente un **caractère manifestement illégal**. Si le préfet invoque des éléments relatifs à l'ordre public suffisamment précis pour susciter l'hésitation, le doute profitera donc à l'administration, alors que dans le cadre du référé-suspension il doit normalement profiter au requérant. En particulier, le référé-liberté est souvent rejeté lorsque le refus est fondé sur des considérations liées à la situation particulièrement vulnérable de l'occupant, prêtant au moins à l'hésitation au regard de la dignité de la personne humaine (CE réf. 24-7-2008 n° 318686 ; CE 23-4-2008 n° 309685 : AJDA 2008 p. 1511).

D'autre part, le référé-liberté est soumis à une **condition d'urgence** appréciée de manière nettement plus restrictive que pour le référé-suspension. L'urgence doit être telle qu'elle justifie une intervention du juge dans le délai de 48 heures prévu par l'article L 521-2. Le requérant doit établir la nécessité d'une telle célérité, qui donne à la procédure une efficacité encore renforcée par le fait que la décision, du moins lorsqu'elle a été rendue après audience publique, peut faire l'objet d'un appel devant le juge des référés du Conseil d'Etat qui statue lui-même sous 48 heures. En revanche, les ordonnances rendues dans le cadre du référé-suspension (de même que les ordonnances rejetant au vu de la requête, sans audience publique, les demandes en référé-liberté non justifiées par l'urgence ou manifestement infondées) sont seulement susceptibles devant le Conseil d'Etat d'un recours en cassation.

30. L'**arrêt du 1^{er} juin 2017** (voir n° 5) permet de préciser le type de situation qui ouvre l'accès du référé-liberté. La société requérante cherchait depuis plusieurs années, par de multiples démarches, à obtenir le concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ordonnant l'évacuation de locaux commerciaux lui appartenant. Lors de la saisine du juge des référés, elle justifiait d'un projet de vente des locaux qui s'était concrétisé par un compromis de vente sous condition de libération des lieux dans un délai dont l'expiration était proche. Le juge des référés du tribunal administratif avait rejeté la demande comme n'étant pas justifiée par l'urgence, sans tenir d'audience publique. Saisi par la société d'un pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat a estimé que l'appréciation de l'urgence était entachée de dénaturation. Il a en conséquence annulé l'ordonnance puis, statuant sur la demande en référé, retenu l'existence d'une atteinte grave et, en l'absence de tout motif d'ordre public de nature à justifier le refus, manifestement illégale. Il a donné 3 mois au préfet pour procéder à l'expulsion, sous astreinte de 250 euros par jour de retard. Dans cette affaire, l'existence d'un projet de vente, dont le succès dépendait d'une évacuation rapide, établissait à la fois l'urgence et l'intensité de l'atteinte au droit de disposer du bien.