



JURIDIQUE
ANALYSE

Recours à la force publique

Procédure d'expulsion

et responsabilité de l'Etat

La procédure d'expulsion, principalement régie par le code des procédures civiles d'exécution, permet de déloger un occupant irrégulier d'un bien immobilier. Elle nécessite donc de concilier plusieurs droits parfois antagonistes, mais souvent qualifiés de « fondamentaux ».

LES AUTEURS



MICHAËL MOUSSAULT,
DS Avocats



CLÉMENT MORTINI,
DS Avocats

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové - dite « loi Alur » - (1) a apporté quelques modifications formelles à la procédure d'expulsion afin, notamment, de mieux protéger certaines catégories d'occupants. Elle a ainsi modifié l'article L.412-6 du code des procédures civiles d'exécution (CPCE) dans le but de prolonger la trêve hivernale, période durant laquelle il doit être sursis à toute mesure d'expulsion, jusqu'au 31 mars en lieu et place du 15 mars. De plus, et hors relogement des occupants à la suite de l'expulsion, il ne reste plus qu'un cas d'inapplicabilité de la trêve hivernale : lorsque les personnes à expulser sont entrées dans les lieux par voie de fait. Mais, outre le législateur, c'est également la jurisprudence tant administrative que judiciaire qui, décision après décision, apporte des corrections et précisions (2).

Formalisme procédural et mise en œuvre

L'expulsion ne peut légalement intervenir qu'à la suite d'une décision de justice revêtue de la force exécutoire (3), puis du respect d'une procédure très formelle diligentée par un huissier de justice. En effet, une fois la décision d'expulsion obtenue, il appartient à l'huissier, après avoir délivré cette décision, de signifier également un « commandement d'avoir à libérer les locaux » à la personne dont l'expulsion a été ordonnée (CPCE, art. L.411-1). Cet acte doit contenir, à peine de nullité, certaines mentions obligatoires telles que la désignation de la juridiction compétente pour les demandes de délais et toutes contestations, l'indication de la date à partir de laquelle les locaux devront être libérés ainsi que l'avertissement que, à compter de cette date, il pourra être procédé à l'expulsion forcée. De plus, lorsque les locaux sont affectés à l'habitation principale, le commandement de quitter les lieux doit préciser que l'expulsion ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la signification dudit acte d'huissier (4). Selon le nouvel article L.412-5 du CPCE, l'huissier saisit immédiatement le représentant de l'Etat afin que celui-

ci en informe la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives. A défaut, le délai avant l'expiration duquel l'expulsion ne peut avoir lieu est suspendu.

Nonobstant la délivrance du commandement, il est courant que les occupants, faute de solution de relogement, se maintiennent dans les lieux. L'huissier ne disposant en aucune façon de la possibilité d'obliger ces occupants à quitter les lieux (5), il devra requérir le concours de la force publique auprès du préfet. Ainsi, face à la résistance d'occupants, « seule la force publique peut fournir ce qu'il faut de violence légitime » (6) et l'huissier peut simplement dresser un procès-verbal de tentative d'expulsion puis saisir le préfet. Si ce concours est obligatoire en application de l'article L.153-1 du CPCE - puisqu'il permet, conformément à la formule exécutoire contenue dans les décisions judiciaires, d'assurer leur exécution -, il n'est accordé qu'à la suite du respect d'un certain formalisme.

Exécution forcée et mise en jeu de la responsabilité de l'Etat

A quel moment l'huissier peut-il requérir le concours de la force publique ? A la suite d'une décision du 18 octobre 2010 (7), la jurisprudence administrative estimait que la demande adressée par l'huissier au préfet à l'intérieur du délai de deux mois à compter de la réception par ce dernier du commandement ne pouvait « saisir valablement le préfet » et l'huissier devait alors réitérer sa demande. Toutefois, dans une décision rendue le 18 décembre 2013 (8), le Conseil d'Etat considère désormais qu'une demande prématurée de concours de la force publique est valable. Ainsi, à défaut de rejet exprès de la réquisition par le préfet en raison de son caractère prématuré, l'huissier ne sera plus tenu de la réitérer à l'expiration du délai de deux mois. Plus précisément, le représentant de l'Etat saisi prématurément dans le délai de deux mois dispose de cette alternative :
- rejeter expressément la demande en raison de son caractère prématuré, l'huissier étant alors tenu de la réitérer à l'issue du délai de deux mois légaux ;

- ne pas rejeter la demande, le préfet devant alors être considéré comme valablement saisi.

En l'absence de réponse expresse dans les deux mois de la réquisition, soit quatre mois à compter de la signification du commandement de quitter les lieux, un refus implicite de concours de la force publique est opposé et la responsabilité de l'Etat peut alors être engagée.

Le propriétaire a donc désormais tout intérêt à demander à l'huissier qu'il formule une demande au plus tôt afin de gagner du temps. Ce n'est qu'en cas de rejet exprès qu'il devra réitérer sa demande quelques semaines plus tard.

A compter d'un refus du concours, tacite ou exprès, la responsabilité de l'Etat peut être recherchée. En effet, le Conseil d'Etat (9) juge que l'inertie de l'administration lorsqu'elle a l'obligation d'agir constitue une faute de nature à engager sa responsabilité. Ce principe a ensuite été consacré dans la loi n°91-650 du 9 juillet 1991, qui dispose que « l'Etat est tenu

À NOTER

L'expulsion ne peut légalement intervenir qu'à la suite d'une décision de justice revêtue de la force exécutoire, puis du respect d'une procédure très formelle diligentée par un huissier de justice.

de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires » et que « le refus de l'Etat de prêter son concours ouvre droit à réparation » (10).

L'obligation d'apporter le concours de la force publique pour assurer l'exécution d'une décision de justice ordonnant une expulsion de

lieux occupés vaut à l'égard non seulement de la personne visée par la décision de justice, mais aussi de tous les occupants de son chef (11). Toutefois, cette obligation n'est pas absolue. Le juge administratif a une approche assez pragmatique de ces questions et considère que le rejet de la demande de concours peut notamment être régulier en raison de la situation précaire de l'occupant (12) ou de risques de troubles sérieux à l'ordre public (13). En pratique, il n'est pas rare que le préfet tempore pour tenter de trouver une solution de relogement. De même, dans les affaires sensibles, notamment celles qui pourraient aboutir à la destruction d'emplois, l'administration a souvent tendance à retarder au maximum l'exécution forcée de la décision et à inciter les parties à négocier. Malgré tout, dès lors que le préjudice subi par le propriétaire qui se voit opposer un refus de concours excède une certaine durée, il revêt le caractère d'une charge anormale indemnissable pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

D'un point de vue procédural, le propriétaire devra tout d'abord saisir l'administration d'une demande indemnitaire, puis, en cas de refus, saisir le tribunal administratif compétent. Notons que la prescription quadriennale est opposable à la créance indemnitaire tirée du refus du concours de la

force publique et que la demande de concours ne constitue pas une demande indemnitaire préalable susceptible d'interrompre la prescription (14). La période donnant lieu à indemnisation ne saurait débuter immédiatement dès la saisine du préfet. Ainsi, la jurisprudence exclut en principe les délais d'instruction (deux mois à compter de la saisine), ainsi que la trêve hivernale et autres délais de grâce pour en calculer le point de départ.

Il existe néanmoins des exceptions, par exemple lorsque les circonstances « sont de nature à entraîner pour le propriétaire une privation de son bien dont les effets sont particulièrement graves, et exigent une décision rapide » (15). Ensuite, la période d'indemnisation cesse dès lors que la décision de justice a reçu une exécution matérielle effective (16), c'est-à-dire que l'expulsion s'est régulièrement déroulée et que le propriétaire a repris possession des lieux. Il est parfois nécessaire de prévoir la présence de sociétés spécialisées afin de faire immédiatement murer les lieux et poser des portes spécifiques, pour éviter le retour immédiat de squatters.

Reste à déterminer les postes de préjudices indemnissables. Au regard de la jurisprudence en vigueur, le juge administratif apparaît assez souple, puisqu'il accepte d'indemniser des préjudices tirés de la perte des loyers (17), des dégradations commises par les occupants (18), des troubles rencontrés dans les conditions d'existence ou encore de la privation de jouissance des locaux occupés (19). En revanche, le juge administratif, dans un souci permanent de préservation des deniers publics, fait une analyse assez stricte de la preuve des demandes formées contre l'Etat et le demandeur doit démontrer le caractère direct et certain des pertes alléguées. La protection des deniers publics n'est cependant pas le seul paramètre à prendre en considération, notamment lorsque le propriétaire est une collectivité publique ou une société mixte d'aménagement. Il leur est en effet très difficile, pour des raisons politiques évidentes, d'engager la responsabilité de l'Etat.

À RETENIR

> Procédure formelle. Le prononcé de l'expulsion par un tribunal est la première étape, certes importante, d'une procédure formelle qui peut, notamment lorsque le propriétaire est contraint d'engager la responsabilité de l'Etat, s'avérer longue.

(1) Loi n°2014-366.

(2) Notamment CPCE, art. L.411-1 et s.

(3) Décision du juge administratif ou décision du juge judiciaire définitive ou revêtue de l'exécution provisoire (par exemple, ordonnance de référé);

(4) CPCE, art. L.412-1.

(5) En usant de la force sans recourir au préfet et aux agents publics, un huissier peut engager sa responsabilité et la procédure d'expulsion être annulée pour vice de procédure (CA de Paris, 7 févr. 2002, « M. Charles O. », n°2001/06566).

(6) CA de Paris, 7 févr. 2002, préc.

(7) CE, 18 févr. 2010, « Sté HLM Guyane », req. n°316987.

(8) CE, 18 déc. 2013, « Sté Ogié », req. n°363126.

(9) CE, 30 nov. 1923, « Couitéas », Rec. p. 789.

(10) Art. 15, désormais codifié à l'article L.153-1 DU CPCE.

(11) CE, 25 juill. 2013, « M^{me} F. E. c/ préfet de police de Paris », req. n°347456.

(12) C'est par exemple le cas lorsque l'expulsion vise une personne âgée sans ressources et alors qu'aucune solution de relogement n'a été trouvée: CE, 10 oct. 2003, « M. A. », req. n°260867.

(13) CE, 11 mai 1984, « port autonome Marseille », req. n°36592.

(14) CE, 23 sept. 2013, « min. Int. », req. n°351782.

(15) CE, 18 juin 2008, « M. B. », req. n°285380.

(16) CE, 27 janv. 2010, « Opac Marseille Habitat Provence », n°320642.

(17) CE, 21 sept. 2007, « min. Int. », req. n°281330.

(18) CE, 21 oct. 2009, « SARL Romero Transactions », n°311002.

(19) CE, 13 déc. 2013, « Sté TRD », n°354807.