

Expulsion : la France condamnée pour inaction de l'Etat

Julien Raynaud, Maître de conférences à la faculté de droit de Limoges (OMIJ), responsable du DEUST immobilier

M. Matheus est propriétaire de terres agricoles non constructibles en Guadeloupe. Il donne congé à son locataire, dont l'expulsion est ordonnée par la cour d'appel de Basse-Terre en avril 1988. L'occupation du terrain se poursuit cependant, sans paiement des loyers et, de plus, une maison y est édifiée, qui accueille outre le locataire, son épouse, ses quatre enfants, le petit-fils et la grand-mère. S'ensuit une période de seize années durant laquelle le propriétaire ne parvient aucunement à obtenir le concours de la force publique pour faire expulser les occupants illégitimes. En juin 2004, épuisé par les procédures infructueuses, il se résout à céder le terrain à son locataire.

En raison de la carence patente des pouvoirs publics, leur responsabilité n'a pas été niée devant les juridictions nationales. Ainsi, en 1995 le tribunal administratif de Basse-Terre sanctionne la faute lourde du préfet qui a refusé à maintes reprises d'accorder le concours de la force publique pour l'exécution de la décision définitive d'expulsion. Cela n'empêche pas M. Matheus de pouvoir se prétendre victime d'une violation de ses droits fondamentaux devant la Cour européenne des droits de l'homme, dès lors qu'il « n'a jamais pu recouvrer ses droits de propriété sur le terrain litigieux du fait de l'inaction de l'Etat dans la procédure d'exécution forcée » (§ 46).

Le 31 mars 2005, la juridiction strasbourgeoise condamne la France (AJDA 2005, p. 1886, spéc. p. 1891, obs. J.-F. Flauss ) pour violation de l'article 6 §1 de la Convention européenne et de l'article 1er du Protocole n° 1 à ladite Convention. En effet, « le prolongement excessif de l'inexécution de la décision de justice, et l'incertitude du requérant qui en a résulté quant au sort de sa propriété, a entravé son droit à une protection judiciaire effective ». En outre, les autorités françaises « n'ont pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour sauvegarder les intérêts patrimoniaux » de M. Matheus, leur inaction ayant eu pour conséquence « d'aboutir à une sorte d'expropriation privée dont l'occupant illégal s'est retrouvé bénéficiaire ».

Favorable au propriétaire, comme la décision *Prodan c/ République de Moldavie* rendue le 18 mai 2004 (AJDI 2005, p. 57), le présent arrêt sanctionne avant tout la trop longue passivité des services préfectoraux chargés d'autoriser l'assistance de la force publique (v. en ce sens l'opinion concordante du juge Costa). L'attitude des autorités n'eût été jugée adéquate que si elle avait été dictée par de convaincantes considérations d'ordre public. Il faut cependant remarquer que les intérêts de l'occupant illégitime sont, sur le principe, pris en compte par la Cour européenne, qui eût, semble-t-il, absous la France en présence d'impératifs sociaux militant pour laisser lettre morte, pendant un temps raisonnable, la décision judiciaire favorable au propriétaire.

#### L'absence d'impératifs d'ordre public

Dans cette affaire, la plus grande confusion a régné quant au point de savoir si le concours de la force publique nécessaire à l'exécution de la décision d'expulsion représentait un danger pour l'ordre public. Une enquête diligentée par les services préfectoraux conclut en 1994 au refus de toute intervention compte tenu « du risque de trouble grave à l'ordre public » (§ 21). Pour sa part, le tribunal administratif de Basse-Terre estime au contraire, un an plus tard, que le préfet « n'invoque aucun risque sérieux de trouble à l'ordre public » (v. § 22), désavouant ainsi le refus opposé par l'autorité administrative. En 1998, la préfecture réitère l'argument fondé sur « l'existence de risques de troubles graves à l'ordre public » (§ 26). Deux ans après,

un rapport de gendarmerie souligne que désormais des troubles à l'ordre public ne sont pas à craindre au cours de l'intervention sollicitée par M. Matheus (§ 30), tout en signalant, mais quelle évidence !, « qu'il n'est pas à exclure qu'un ou plusieurs individus se prétendant d'un quelconque comité de soutien provoquent ce trouble » (§ 31). Cette dernière indication peut trouver à s'appliquer quelle que soit l'expulsion concernée et interdirait virtuellement toute intervention de la force publique, force dont la mission première consiste tout de même à maintenir l'ordre.

Pour les juges des droits de l'homme, le verdict ne fait aucun doute : les prétendus troubles à l'ordre public « n'étaient pas clairement identifiables et manifestement pas la cause de l'inaction de l'Etat » (§ 59). L'absence d'exécution de la décision d'expulsion n'était donc pas justifiée, d'où le caractère illégitime de l'atteinte infligée au droit de M. Matheus à une protection judiciaire effective garanti par l'article 6 §1 de la Conv. EDH.

S'agissant de la violation alléguée de l'article 1er du Protocole n° 1 à la Convention, le verdict européen ne dépare pas, ce qui ne surprend pas vraiment quand on connaît le lien intime que la jurisprudence strasbourgeoise récente noue entre le droit à l'exécution des décisions de justice et le respect du droit de propriété (v. sur ce point F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, 7e éd. 2005, p. 495). Certes, la stigmatisation du comportement des autorités nationales n'est pas ici des plus immédiates puisque les juges invoquent successivement les obligations positives de l'Etat (sur cette notion, v. L. Sasso, *Les obligations positives en matière de droits fondamentaux. Etude comparée de droit allemand, européen et français*, Th. Caen, 1999), ainsi que la prééminence du droit. La Cour sollicite même, ce qui devient une « tendance lourde » (J.-F. Flauss, obs. in AJDA 2005, p. 541 ☞), une recommandation adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, promue au rang du droit pertinent (§ 40). Au nom de la crédibilité du public dans le système juridique, cette recommandation prône de ménager « un juste équilibre entre les droits et les intérêts des parties aux procédures d'exécution ». A l'évidence en l'espèce, les autorités n'ont pas maîtrisé cet art, lésant les intérêts patrimoniaux de M. Matheus « en l'absence de toute justification d'intérêt général » (§ 71).

#### L'absence d'impératifs d'ordre social

Même si le litige porté à Strasbourg opposait le propriétaire du terrain au gouvernement français, la nécessaire conciliation précédemment évoquée invitait à tenir compte de la situation du locataire, aussi illégitime qu'elle fût devenue à compter de la décision d'expulsion. A cet égard, le rapport de la gendarmerie sollicité en 2000 par le préfet précisait qu'il semblait « indispensable qu'une solution de relogement soit proposée à cette famille par les services sociaux avant de procéder à la mise à exécution de l'arrêt de la cour d'appel de Basse-Terre » (§ 30). Cette louable préoccupation humanitaire n'était pas dénuée de pertinence juridique dans la mesure où dans une affaire *Sagnard*, le Conseil d'Etat a admis par arrêt du 10 octobre 2003 (n° 260867, inédit au Lebon) que pouvaient être légalement invoqués pour justifier un refus de concours de la force publique les motifs suivants : la personne dont l'expulsion est demandée est âgée de quatre-vingt trois ans, elle réside dans les lieux depuis trente-cinq ans et y vit avec sa fille, ses ressources sont faibles et elle n'a pas de solution de relogement. S'il est difficile d'en déduire une doctrine générale, on retiendra au moins que ce type d'arguments n'est pas générateur d'une erreur de droit aux yeux de la juridiction administrative.

Dans sa décision *Matheus*, la Cour européenne ne désavoue pas l'importance de ces considérations sociales et souligne notamment que la question du relogement de l'occupant devait être prise en compte (§ 68). Les intérêts du locataire ne sont donc pas laissés au bord du chemin. La Cour est cependant bien inspirée de suggérer que leur préservation dépendait de l'Etat lui-même, qui est le seul défendeur, et fautif, compte tenu de la configuration du contentieux. Et le verdict est ici sans appel : « le temps écoulé [seize ans !] aurait dû permettre de trouver une solution au relogement de la famille concernée » (§ 59). La Cour estime au reste que cette dernière ne méritait pas une protection particulièrement renforcée. On en déduit tout de même *a contrario* que la juridiction européenne veut bien admettre que dans certaines circonstances exceptionnelles, non remplies en l'espèce (§ 60), la situation du

locataire puisse justifier, au moins dans une certaine mesure, le refus de l'Etat de prêter son concours à l'exécution d'une décision d'expulsion.

**Mots clés :**

PROCEDURE ET VOIES D'EXECUTION \* Expulsion \* Force publique \* Droit de propriété \*  
Ordre public

AJDI © Editions Dalloz 2010