

Expulsion : la France condamnée pour inaction de l'Etat

Cour européenne des droits de l'homme

1re sect.

31 mars 2005

n° 62740-00

Sommaire :

Seize années durant, les autorités et agents de l'Etat ont refusé d'apporter leur concours à l'exécution de la décision d'expulsion de l'occupant illégal sans que des considérations sérieuses d'ordre public ou social n'expliquent ce laps de temps déraisonnable. Il en résulte que les autorités n'ont pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour sauvegarder les intérêts patrimoniaux du propriétaire et que le droit de ce dernier à une protection judiciaire effective a été entravé.

Texte intégral :

1re sect. 31 mars 2005 N° 62740-00

[Résumé des faits (greffe de la CEDH)]

En fait : Le requérant était propriétaire d'un terrain situé sur l'île de la Guadeloupe, qu'il avait donné en location. Les locataires y avaient illégalement érigé une habitation. Le requérant obtint en juin 1988 une décision de justice définitive prononçant la résiliation du bail des locataires et ordonnant leur expulsion avec l'assistance éventuelle de la force publique. La destruction de l'habitation fut également ordonnée. Une procédure d'expulsion fut rendue nécessaire par le refus des locataires de quitter le terrain. Les huissiers de justice sollicitèrent à plusieurs reprises le concours de la force publique pour assurer l'exécution de la décision favorable au propriétaire, en vain. Les autorités donnèrent priorité aux locataires, une famille nombreuse qui n'aurait eu que peu de ressources et aucune possibilité de relogement, et craignirent que la présence des forces de l'ordre ne vint troubler l'ordre public. Ces considérations furent par la suite démenties par les services dépêchés sur place. Le requérant demanda à être indemnisé pour le préjudice subi du fait de l'absence de concours des autorités. Il a reçu des indemnités pour perte de jouissance de son bien et troubles dans ses conditions d'existence, pour la période allant de juin 1989 à septembre 2002. Le requérant vendit finalement son bien à l'occupant des lieux en juin 2004.

[extraits de la décision]

En droit

[...]

II. Sur la violation alléguée de l'article 6 § 1 de la Convention

47. Le requérant se plaint de la non exécution de l'arrêt de la cour d'appel de Basse-Terre du 11 avril 1988. Il invoque son droit à une protection judiciaire effective garanti par l'article 6 § 1 de la Convention ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue [...] dans un délai raisonnable, par un tribunal [...], qui décidera [...] des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil [...] »

[...]

Appréciation de la Cour

54. La Cour rappelle que le droit à un tribunal serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6 § 1 décrive en détail les garanties de procédure - équité, publicité et célérité - accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en oeuvre des décisions judiciaires ; si cet article devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les Etats contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention. L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 (voir, entre autres l'arrêt *Hornsby c/ Grèce* du 19 mars 1997, Recueil 1997-II, § 40).

55. Par ailleurs, la Cour a considéré que si on peut admettre que les Etats interviennent dans une procédure d'exécution d'une décision de justice, pareille intervention ne peut avoir comme conséquence d'empêcher, d'invalider ou encore de retarder de manière excessive l'exécution, ni moins encore, de remettre en question le fond de cette décision (*Immobiliare Saffi c/ Italie* précité, §§ 63 et 66). Un sursis à l'exécution d'une décision de justice pendant le temps strictement nécessaire à trouver une solution satisfaisante aux problèmes d'ordre public peut se justifier dans des circonstances exceptionnelles (*ibidem*, § 69).

56. La Cour rappelle également que le droit à l'exécution d'une décision de justice est un des aspects du droit d'accès à un tribunal (*Hornsby c/ Grèce* précité, § 40). Ce droit n'est pas absolu et appelle par sa nature même une réglementation par l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle doit se convaincre que les limitations mises en oeuvre ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. Pareille limitation ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime, et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Si la restriction est compatible avec ses principes, il n'y a pas de violation de l'article 6 (*Popescu c/ Roumanie*, n° 48102/99, 2 mars 2004, § 66).

57. En l'espèce, la Cour observe que l'arrêt de la cour d'appel de Basse-Terre du 11 avril 1988 n'a pas été exécuté pendant plus de seize années et ce jusqu'au jour où le requérant a vendu son terrain. Cette situation continue de non-respect d'une décision de justice doit s'analyser en une restriction au droit effectif d'accès à un tribunal.

58. La Cour rappelle à cet égard que l'exécution doit être complète, parfaite et non partielle. Dans son arrêt *Popescu c/ Roumanie* précité, elle a jugé que l'attribution au requérant « d'un terrain équivalent qui correspondait pour la plupart de ses caractéristiques déterminantes au terrain fixé et individualisé par le tribunal » (§ 68) ayant eu à statuer sur le droit de propriété du requérant, constitue un défaut d'exécution qui, dans certaines circonstances, peut constituer une restriction du droit d'accès à un tribunal incompatible avec l'article 6 § 1 de la Convention (voir, §§ 68 à 76). En l'espèce, la Cour observe que le requérant a perçu une indemnisation pour faute lourde de l'Etat du fait de son refus de prêter concours à l'exécution de la décision de justice litigieuse. Cette compensation ne saurait cependant combler la

carence des autorités nationales dans l'exécution de l'arrêt de la cour d'appel du 11 avril 1988. Il demeure que cette décision n'a pas été exécutée *ad litteram* dès lors que le requérant n'a jamais pu recouvrer la jouissance de son droit de propriété.

59. La Cour observe que les motifs avancés par les autorités nationales pour différer en fin de compte *sine die* l'expulsion de l'occupant illégal ne répondaient pas au souci d'éviter des troubles à l'ordre public. Ceux-ci furent seulement évoqués par le préfet mais n'étaient pas clairement identifiables et manifestement pas la cause de l'inaction de l'Etat. Les motivations d'ordre social, louables en leur temps, ne justifiaient pas non plus seize années d'occupation illégale, le temps écoulé aurait dû permettre de trouver une solution au relogement de la famille concernée, qui ne méritait pas, semble-t-il, une protection particulièrement renforcée (voir *Immobiliare Saffi c/ Italie* précité, § 58).

60. La Cour est d'avis que, nonobstant les circonstances très particulières de l'affaire liées aux parties elles-mêmes, il revenait en définitive au préfet de faire respecter l'obligation d'exécuter l'arrêt de la cour d'appel du 11 avril 1988. Du fait du refus de prêter concours à l'exécution, cette décision a perdu tout effet utile au fil du temps sans que des circonstances exceptionnelles ne viennent expliquer un tel excès de pouvoir. Dès lors, 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 garanti par l'article 6 § 1 de la Convention. Partant, il y a eu violation de cette disposition.

III. Sur la violation alléguée de l'article 1 du protocole n° 1 à la Convention

61. Le requérant se plaint, du fait du défaut d'octroi de la force publique, d'avoir été privé de ses droits sur sa propriété, tels que reconnus à l'article 1er du Protocole n° 1, qui dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

[...]

Appréciation de la Cour

68. La Cour est d'avis qu'à la différence de l'affaire *Immobiliare Saffi* (§ 46), l'interférence mise en cause par le requérant ne s'analyse pas en une mesure de réglementation de l'usage des biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Certes, la procédure d'expulsion et l'octroi de la force publique en cas de difficulté ne reposent plus sur de simples circulaires administratives ou sur la jurisprudence (*Hayot et société caraïbe de développement c/ France*, n° 19053/91, Rapport de la Commission du 5 septembre 1995) puisqu'elle a reçu des fondements législatifs avec notamment les articles 61 et suivants de la loi du 9 juillet 1991 (voir § 37 ci-dessus). Toutefois, en l'espèce, et bien que la question du relogement de l'occupant au travers de la procédure d'exécution dût être prise en compte, le refus du concours de la force publique ne découle pas de l'application d'une loi relevant d'une politique sociale et économique dans le domaine du logement ou d'accompagnement social de locataires en difficulté mais d'une carence des huissiers et du préfet, voire d'un refus délibéré de la part de ce dernier, dans des circonstances locales particulières, et pendant seize années de prêter main-forte dans une procédure d'expulsion. Selon la Cour, il serait exagéré au vu de ces circonstances de considérer que la situation dénoncée ayant entraîné le maintien de l'occupant sur le terrain relève d'une réglementation de l'usage des biens conformément à l'intérêt général. La Cour estime plutôt que le défaut d'exécution de l'arrêt de la cour d'appel de Basse-Terre du 11 avril 1988 doit être examiné à la lumière de la norme générale contenue dans la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention qui

énonce le droit au respect de sa propriété.

69. A cet égard, la Cour rappelle que l'exercice réel et efficace du droit que cet article 1 du Protocole n° 1 garantit ne saurait dépendre uniquement du devoir de l'Etat de s'abstenir de toute ingérence et peut exiger des mesures positives de protection, notamment là où il existe un lien direct entre les mesures qu'un requérant pourrait légitimement attendre des autorités et la jouissance effective par ce dernier de ses biens (arrêt *Oneryildiz c/ Turquie* [GC], n° 48939/99, 30 novembre 2004, § 134).

70. Par ailleurs, combinée avec la première phrase de l'article 1er du Protocole n° 1, la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, inhérente à l'ensemble des articles de la Convention, justifie la sanction d'un Etat en raison du refus de celui-ci d'exécuter ou de faire exécuter une décision de justice (arrêts *Georgiadis c/ Grèce*, n° 41209/98, 28 mars 2000, § 31 et *Katsaros c/ Grèce*, n° 51473/99, 6 juin 2002, § 43).

71. La Cour observe que seize années durant, les autorités et agents de l'Etat ont refusé d'apporter leur concours à l'exécution de la décision litigieuse sans que des considérations sérieuses d'ordre public ou social n'expliquent ce laps de temps déraisonnable. Il en résulte qu'elles n'ont pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour sauvegarder les intérêts patrimoniaux du requérant. Certes, leur responsabilité a été engagée du fait de la faute commise, et le requérant s'est vu allouer des indemnités qui ont effectivement été versées. Toutefois, la Cour est de l'avis que l'attribution de ces indemnités n'est pas de nature à combler l'inaction des autorités. Face aux intérêts individuels en cause, il appartenait à celles-ci de prendre dans un délai raisonnable les mesures nécessaires au respect de la décision de justice. Force est de constater que le refus d'apporter le concours de la force publique en l'espèce a eu pour conséquence, en l'absence de toute justification d'intérêt général, d'aboutir à une sorte d'expropriation privée dont l'occupant illégal s'est retrouvé bénéficiaire. Cette situation renvoie au risque de dérive - en l'absence d'un système d'exécution efficace - rappelé dans la Recommandation du Comité des Ministres en matière d'exécution des décisions de justice, d'aboutir à une forme de « justice privée » (voir § 40 ci-dessus) contraire à la prééminence du droit.

72. Pour des raisons similaires à celles exposées au regard de l'allégation de violation de l'article 6 §1 de la Convention, la Cour considère, eu égard à ce qui précède, qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 1er du Protocole n° 1.

[...]

Demandeur : Matheus

Défendeur : France

Composition de la juridiction : M. Rozakis, prés.