

CONCLUSIONS

M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

Il a souvent été question à ce pupitre de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Trop souvent même diront certains. Mais vous avez pour la première fois à connaître, dans cette formation de jugement, de l'article 38 de cette loi, qui institue – de façon assez inattendue dans un tel texte - une procédure administrative d'expulsion des « squatters », sans intervention du juge judiciaire.

Origine et portée des dispositions

■ Issues d'un amendement parlementaire, ces dispositions trouvent à s'appliquer « en cas d'introduction et de maintien dans le domicile d'autrui, qu'il s'agisse ou non de sa résidence principale, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte ». Il ne peut donc s'agir du locataire dont le bail a été résilié. Certaines de vos ordonnances de référé précisent que ces locaux doivent être habités à la date de leur occupation illicite (JRCE, 25 mars 2021, R..., n°450651, C).

La personne dont le domicile est ainsi « squatté », ou toute personne agissant dans l'intérêt et pour le compte de celle-ci, peut demander au préfet de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux. Lorsqu'il y est donné une suite favorable, le délai imparti à l'occupant pour quitter les lieux ne peut être inférieur à 24 heures. Lorsqu'il n'y a pas été déféré, le préfet procède à l'évacuation forcée du logement.

Cette procédure est donc beaucoup plus souple que la procédure de droit commun définie à l'article L. 411-1 du CPCE, dont il ressort que l'expulsion d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux.

▪ La portée du dispositif a été renforcée par une disposition (elle aussi issue d'un amendement parlementaire) de la loi « ASAP » n° 2020-1525 du 20 décembre 2020. Il s'agissait en particulier, en réponse à certains faits divers largement médiatisés, de couvrir également les résidences secondaires et non plus seulement les seuls locaux destinés à l'habitation principale. Par ailleurs, la loi précise désormais que le préfet est tenu de prendre sa décision dans un délai de 48 heures et de procéder « sans délai » à l'expulsion, une fois expiré le délai imparti, sauf motif impérieux d'intérêt général.

La réforme a eu pour conséquence de rendre plus fréquent le recours à cette procédure : à la fin de l'année 2021, 170 expulsions avaient ainsi été ordonnées. Elle n'a cependant mis fin aux polémiques sur l'absence d'efficacité suffisante du dispositif, comme en témoignent la quinzaine de propositions de loi sur le sujet déposées depuis lors...

Recevabilité de la question posée

La QPC, qui vous a été, à juste titre, transmise par le tribunal administratif de Paris, est recevable. En particulier, le Conseil constitutionnel ne s'est encore jamais prononcé sur la conformité à la Constitution des dispositions critiquées et celles-ci sont bien applicables au litige, la QPC ayant été soulevée à l'appui d'un recours contre un arrêté d'expulsion pris sur le fondement de ces dispositions, dans leur rédaction aujourd'hui applicable.

En revanche, vous ne pourrez que rejeter comme irrecevable l'intervention de la Fédération du droit au logement et de la Fondation abbé Pierre. Il ressort en effet de votre jurisprudence qu'une telle intervention ne peut être admise que si son auteur est également intervenu dans le cadre de l'action principale (CE, 6 mars 2015, Comité Harkis et Vérité, n° 373400, B¹). Or, en l'espèce, cela ne ressort pas des pièces du dossier et n'est d'ailleurs même pas allégué.

Sérieux du moyen

¹ V. aussi CE, 25 septembre 2020, M. N..., n° 441546, C

La question posée ne pouvant être regardée comme nouvelle, il vous reste donc uniquement à prendre parti sur son caractère sérieux.

Méconnaissance du principe d'égalité devant la loi

Nous passerons très vite sur le grief portant sur la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi : les occupants qui s'introduisent ou se maintiennent dans le domicile d'un tiers à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte ne se trouvent pas dans la même situation que les autres occupants susceptibles d'être expulsés. Cela peut justifier que le législateur ait défini une procédure spécifique destinée à préserver les droits de l'occupant régulier.

Le recours souligne certes que l'illicéité de l'occupation peut donner lieu à contestation, mais cela nous renvoie au grief suivant, qui est tiré de l'atteinte portée par le législateur au droit au recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Atteinte au droit au recours effectif

Il est ainsi relevé qu'il n'est prévu aucune procédure contradictoire avec l'occupant et surtout que le recours de ce dernier ne présente pas un caractère suspensif. Au regard de la brièveté des délais, le risque est donc réel qu'il ne soit effectivement expulsé, avant même que le juge des référés liberté ait pu se prononcer, de sorte que ce dernier ne pourra que constater le non-lieu à statuer. Nous avons retrouvé quelques ordonnances de tribunaux en ce sens et de façon générale, cette procédure n'a donné lieu qu'à un faible nombre de recours devant les tribunaux.

L'occupant expulsé ne dispose en particulier d'aucune perspective réelle de réintégrer les lieux. Seul un très éventuel recours en indemnisation pourrait tout au plus être envisagé.

Le mémoire QPC souligne par ailleurs les effets de la mesure sur la situation personnelle des occupants et nous paraît ainsi invoquer, au-delà de la question du droit au recours, l'atteinte plus générale aux droits et libertés constitutionnellement garantis.

Rappel de la jurisprudence

■ Il n'est nul besoin de vous rappeler que le droit à un recours juridictionnel effectif n'implique pas, par lui-même, que ce recours ait un caractère suspensif (V. par ex. décisions n° 2011-203 QPC, concernant la vente de biens saisis par l'administration douanière, et n° 2019-787 QPC⁷ du 7 juin 2019, concernant l'absence de sursis à exécution du licenciement d'un salarié protégé).

Il n'en va différemment que dans certaines hypothèses particulières dans lesquelles la décision contestée produit des effets irrémédiables et porte de ce fait atteinte à un intérêt protégé. Le juge constitutionnel met alors en balance l'objectif poursuivi par le législateur, la gravité de l'atteinte portée aux droits et libertés de l'intéressé ainsi que son caractère ou non réversible et, enfin, les autres garanties procédurales qui lui sont accordées, en particulier en ce qui concerne le principe du contradictoire².

Il a ainsi été jugé que la possibilité d'introduire un recours en référé liberté ne suffisait pas, eu égard à l'office du juge, à assurer l'effectivité du recours contre les mesures d'assignation à résidence prises en matière de lutte contre le terrorisme (CC, 16 février 2018, n°2017-691 QPC). De même, par exemple, s'agissant de l'aliénation par l'administration de biens ayant fait l'objet d'une saisie douanière, eu égard au caractère irréversible de cette mesure (CC, 2 décembre 2011, n° 2011-203 QPC)³.

■ Dans des hypothèses plus proches du cas d'espèce, le Conseil constitutionnel a rejeté, par une décision Balta n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, une QPC dirigée contre le II de l'article 9 de loi « Besson » n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage permettant l'expulsion en urgence de gens du voyage occupant un terrain par voie de fait, dont sont inspirées les dispositions critiquées en l'espèce. Mais cette loi prévoyait bien un recours suspensif et le grief de l'atteinte au droit au recours n'était, du reste, même pas invoqué.

En revanche, le Conseil a censuré, par une décision n° 2011-625 DC du 11 mars 2011, pour méconnaissance de ce principe et en dépit-même de la faculté d'exercice d'un recours suspensif, des dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure permettant l'expulsion, lorsque l'installation illicite en réunion sur un

² V. conclusions de G. Odinet sur CE, 31 décembre 2020, Compaoré, n°439436, B

³ Voir encore, CC, 27 novembre 2015, n°2015-500 QPC : l'absence de recours suspensif de l'employeur contre la décision du CHSCT de recourir à une expertise dont les frais sont à sa charge, combinée avec l'absence de délai imparti au juge pour statuer, conduisent à ce que la procédure juridictionnelle méconnaisse les exigences découlant de l'article 16.

terrain en vue d'y établir des habitations comporte de graves risques pour l'ordre public. La possibilité de procéder à l'expulsion toute l'année, dans l'urgence et sans considération de la situation personnelle ou familiale de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent n'assurait pas une conciliation équilibrée entre l'objectif de sauvegarde de l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis.

Le commentaire de la décision aux Cahiers souligne notamment que, contrairement au dispositif applicable aux gens du voyage, contraints de quitter les lieux avec leur habitation, ces dispositions conduisaient à priver les occupants de leur habitation, même si elle est de fortune, sans obligation de relogement.

Enfin, il ressort de la jurisprudence de la CEDH qu'un recours contre une mesure d'expulsion peut ne pas être regardé comme effectif si le juge ne se prononce que bien après que celle-ci a été exécutée (V. décision H... contre France du 14 mai 2020, n° 24720/13). Cette mesure peut également porter atteinte à la vie privée et familiale si elle est mise en œuvre en urgence alors que l'occupation illicite est ancienne (décision W... c. France du 17 octobre 2013, n° 27013/07).

Appréciation au cas d'espèce

▪ En l'espèce, plusieurs séries de considérations pourraient conduire à considérer que les principes précédemment rappelés n'ont pas été méconnus.

En particulier, le dispositif ne trouve à s'appliquer qu'en cas d'intrusion dans un immeuble habité, dans des conditions illicites constitutives du délit de violation de domicile réprimé à l'article 226-4 du code pénal⁴.

L'urgence de la procédure trouve une justification évidente dans le souci de protéger le propriétaire ou le locataire victime de ce délit – dans certains cas, lui-même pourrait se trouver de ce fait privé de toute habitation... Il apparaissait ainsi nécessaire, pour faire face à de telles situations, de prévoir une procédure dérogatoire à celle de droit commun, afin d'assurer à l'occupant régulier une protection effective de ses droits.

⁴ « L'introduction dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.
Le maintien dans le domicile d'autrui à la suite de l'introduction mentionnée au premier alinéa, hors les cas où la loi le permet, est puni des mêmes peines ».

Enfin, la mise en œuvre de ces dispositions est subordonnée au constat de l'occupation illicite par un officier de police judiciaire.

■ Pour autant, et sans vouloir ici préjuger de la réponse du Conseil constitutionnel, c'est sans grande hésitation que nous vous proposerons de retenir le sérieux de ces griefs.

D'abord, et comme c'était déjà le cas du dispositif d'expulsion pour motifs d'ordre public censuré en 2011, cette procédure peut être mise en œuvre toute l'année, sans que ne s'applique la trêve hivernale, et aucune obligation de relogement n'est mise à la charge de l'Etat. Le délai pour quitter les lieux pourra en outre être limité jusque 24 heures.

Comme l'illustre le cas de Mme Z..., la procédure trouve en outre à s'appliquer alors même que l'occupant serait déjà installé dans les lieux depuis plusieurs mois. La seule réserve tenant à l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général pour ne pas mettre en œuvre l'expulsion apparaît très restrictive.

Ensuite, et c'est sans doute le point le plus délicat, l'existence de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte pourra parfois donner lieu à contestation. Ainsi, en l'espèce, Mme Z... fait valoir qu'elle a été victime d'une escroquerie d'une personne qui s'est présentée comme l'occupant régulier de l'immeuble. Il y aurait donc, au moins dans ces hypothèses, un réel intérêt à ce que le juge se prononce avant que l'expulsion ne soit rendue effective.

En résumé, le dispositif a été conçu pour les cas où l'occupation illicite est à la fois récente et manifeste mais il trouve potentiellement à s'appliquer à un nombre plus varié de situations pour lesquelles la procédure peut sembler trop expéditive.

Enfin, l'extension de la portée du dispositif en 2020 fragilise sa constitutionnalité, cette procédure urgente pouvant s'appliquer, comme il a été dit, aux résidences secondaires et sans possibilité pour le préfet de différer l'expulsion si les conditions sont réunies.

Dans ces conditions, les griefs tirés de l'atteinte au droit au recours effectif et de l'absence de conciliation équilibrée entre nécessité de sauvegarde de l'ordre public et les droits et liberté constitutionnellement garantis nous paraissent justifier la transmission de la question posée.

Ajoutons encore que cette transmission apparaît non seulement justifiée juridiquement mais également opportune, dans la mesure où une récente proposition de loi, approuvée en première lecture par l'Assemblée nationale en fin d'année dernière après de vives polémiques, prévoit d'étendre encore le champ de l'article 38 de la loi du 5 mars 2007, en permettant notamment sa mise en œuvre en cas d'occupation de locaux non habités⁵.

Ainsi, tandis que certains parlementaires saluaient des mesures ayant pour effet de « mettre fin aux brèches juridiques dans lesquelles s'engouffrent les squatteurs », d'autres reprochaient ainsi au Gouvernement de « banaliser une procédure exceptionnelle, qui doit pourtant impérativement le rester, tant elle est attentatoire au droit de la défense et au droit d'être entendu par un juge ».

Eu égard à l'extrême sensibilité des enjeux, il pourrait ainsi être opportun que le Conseil se prononce avant la fin de ce processus législatif. Dans tous les cas, en cas d'adoption du projet, il pourrait être amené à se prononcer à cette occasion sur les dispositions législatives ainsi modifiées, en application de la jurisprudence Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie (décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985). Il apparaît donc, à tous points de vue, préférable que vous le saisissiez directement de cette question de constitutionnalité.

PCM :
Non admission de l'intervention (irrecevabilité)
Transmission de la QPC

⁵ La proposition entend également étendre plus clairement le champ d'application du texte au cas du squatteur qui se maintiendrait dans les lieux par la contrainte mais qui serait entré dans les lieux sans effraction. Elle crée par ailleurs un délit d'occupation sans droit ni titre, en violation d'une décision de justice, du logement d'autrui. Il s'agit de permettre au propriétaire d'un logement d'attaquer en justice un occupant sans droit ni titre, lorsque celui-ci se maintient en dépit d'une décision de justice, laquelle n'intervient qu'après une longue procédure judiciaire