

Conclusions

M. Maxime BOUTRON, Rapporteur public

1. Le tribunal administratif de Melun vous transmet une **question prioritaire de constitutionnalité** portant sur l'ordonnance n° 2020-331 du 25 mars 2020 relative au prolongement de la trêve hivernale et l'article 10 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.
2. Pour rappel, la période dite de « **trêve hivernale** », pendant laquelle **aucune mesure d'expulsion** ne peut être exécutée, court en vertu de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution¹ du 1^{er} novembre de chaque année au 31 mars de l'année suivante. Mais **pour tenir compte de la situation exceptionnelle** créée par le confinement strict en vigueur à compter du 17 mars 2020, cette période a été prolongée une première fois jusqu'au 31 mai 2020 par l'ordonnance n° 2020-331 du 25 mars 2020 relative au prolongement de la trêve hivernale, puis jusqu'au 10 juillet 2020 inclus par la première loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire (article 10 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020).
3. Le litige se noue autour de la circonstance que **ni l'ordonnance ni la loi n'ont prévu d'indemnisation** des propriétaires qui bénéficiaient de décisions d'expulsion qui auraient en principe pu être exécutées à compter du 1^{er} avril 2020. En temps normal, dès lors que la trêve hivernale est terminée, si le bailleur dispose d'une décision de justice ordonnant le départ du

¹ « Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de l'article L. 412-3, il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1^{er} novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille. / Par dérogation au premier alinéa du présent article, ce sursis ne s'applique pas lorsque la mesure d'expulsion a été prononcée en raison d'une introduction sans droit ni titre dans le domicile d'autrui par voies de fait. / Le juge peut supprimer ou réduire le bénéfice du sursis mentionné au même premier alinéa lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans tout autre lieu que le domicile à l'aide des procédés mentionnés au deuxième alinéa ».

locataire, a bien notifié un commandement de quitter les lieux (article L. 412-1 du code des procédures civiles d'exécution) et que s'est écoulé un délai de deux mois pour que l'Etat trouve une solution alternative, alors l'huissier de justice (art R. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution) doit requérir le concours de la force publique. Le retard ou le refus de l'Etat entraîne sa responsabilité (article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution). Ici tout régime de responsabilité a été refusé pour la période antérieure au 11 juillet 2020. Avec la poursuite de la crise sanitaire, **un autre choix a été fait pour la suite**. Ainsi l'ordonnance n° 2021-141 du 10 février 2021 relative au prolongement de la trêve hivernale prévoit à son article 1er que la trêve hivernale est à nouveau prolongée jusqu'au 31 mai pour l'année 2021. Et elle comporte un article 2 qui dispose que « *nonobstant les dispositions de l'article 1er, lorsque la responsabilité de l'Etat est engagée à la suite du refus du préfet d'accorder le concours de la force publique pour assurer l'exécution d'une décision de justice ordonnant l'expulsion des occupants d'un logement dans les conditions prévues par la loi, la période de responsabilité de l'Etat retenue pour le calcul de la réparation du préjudice résultant de ce refus débute à compter du 1er avril 2021 dans le cas d'une décision de refus née entre le 1er novembre 2020 et le 31 mars 2021* ».

4. La société Multihabitation 6, bénéficiaire d'une décision juridictionnelle d'expulsion, avait obtenu du préfet de Seine-et-Marne le 28 janvier 2020 une décision d'octroi du concours de la force publique en vue de procéder à l'expulsion au lendemain de la fin de la trêve hivernale, soit le 1^{er} avril 2020. L'expulsion n'a finalement eu lieu **que le 25 août, soit 4 mois et 24 jours plus tard**. Et le préfet a estimé que la période de responsabilité de l'Etat ne courait qu'à compter du lendemain de la trêve hivernale prorogée, soit le 11 juillet 2020. La société Multihabitation 6 a saisi le TA de Melun d'un recours indemnitaire tendant à la condamnation de l'Etat en tant qu'il a refusé d'indemniser le refus de concours de la force publique pour la période comprise entre le 1^{er} avril et le 10 juillet 2020. Le TA de Melun nous a transmis la QPC dirigée contre l'ordonnance du 25 mars 2020 et l'article 10 de la loi du 11 mai 2020, soulevée par la société à l'appui de son recours.

5. Il résulte des dispositions de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, qu'une question prioritaire de constitutionnalité n'est transmise au Conseil constitutionnel qu'à la **triple condition** que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

- Ici, les dispositions contestées (entendue comme l'ordonnance et l'article 10 de la loi) sont bien applicables au litige et ont borné l'indemnisation de la société. Les dispositions sont bien de niveau législatif. L'ordonnance porte exception à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution. La ratification a été déposée au

Sénat dans les deux mois prévus par le III de l'article 11 de la loi n° 2020-290 d'habilitation du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19 (l'habilitation est prévue au e) du I de l'article). Le délai d'habilitation a expiré (3 mois en application du I de l'article 11). L'ordonnance peut donc bien être contestée par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité (Ass, 16 décembre 2020, CFDT Finances et autres, 440258, au Recueil).

- L'article 10 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 n'a pas été examiné par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020.
- Il reste à déterminer si la question est nouvelle ou sérieuse.

6. Le premier grief d'inconstitutionnalité est tiré de **l'incompétence négative** privant de garantie légale et affectant le **principe d'égalité devant les charges publiques**. L'argumentation se concentre sur la différence avec le dispositif de 2021, élargissant les conditions de responsabilité de l'Etat. Il s'agit donc d'un moyen de rupture d'égalité « *en tant que ne pas* ». L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévoit que « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Le Conseil constitutionnel juge que « *si le principe énoncé (...) n'interdit pas au législateur de faire supporter à certaines catégories de personnes des charges particulières, en vue notamment d'améliorer les conditions de vie d'autres catégories de personnes, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* » (décision 98-403 DC du 29 juillet 1998, loi relative à la lutte contre les exclusions, point 8, ensuite à propos des réquisitions ; également décision n°2001-455 DC du 12 janvier 2002 Loi de modernisation sociale, point 94 à propos d'encadrement des loyers : le Conseil constitutionnel juge que l'exigence est satisfaite si le prix fixé n'est pas trop bas).

7. Pour la présente question de constitutionnalité posée, **l'existence d'un motif d'intérêt général légitime** au soutien de la mesure législative adoptée par ordonnance puis par la loi de report de la fin de la trêve hivernale est difficilement contestable. L'intérêt général de protection de la santé publique imposait de réduire les déplacements et interactions entre personnes et donc leurs déménagements. Il se cumulait avec l'intérêt général de préservation de l'ordre public et de la dignité de la personne humaine dans ce contexte particulier où les difficultés de relogement auraient pu devenir extrêmes.

8. Il reste qu'il faut déterminer si l'atteinte au droit de propriété des bailleurs n'est pas disproportionnée et n'entraîne pas une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques **en l'absence de toute indemnisation qui aurait transféré à l'ensemble de la collectivité le « coût du temps » ou le « coût de la trêve augmentée »**. Le Conseil

constitutionnel a déjà censuré des dispositions législatives aboutissant à ce que **le propriétaire supporte une charge disproportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi** dans l'intérêt de l'occupant, par exemple dans sa décision 2014-691 DC du 20 mars 2014 s'agissant de l'obligation de renouvellement de contrats quand le locataire a plus de 65 ans et que ses ressources sont inférieures à un certain seuil. La loi avait autorisé l'application de la mesure quand une autre personne remplissant les mêmes conditions d'âge et de ressources vivait elle aussi dans le logement sans modifier les ressources prises en compte afin de tenir compte de l'ensemble des occupants. **La charge pour le propriétaire est apparue disproportionnée**. A l'inverse le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de tenir compte de l'existence d'une indemnisation, dans le domaine du logement, s'agissant du régime des réquisitions par exemple dans sa décision DC 98-403 précitée du 29 juillet 1998 (point 33), par laquelle il juge « *que le respect du principe d'égalité devant les charges publiques ne saurait permettre d'exclure du droit à réparation un élément quelconque du préjudice indemnisable résultant de la mise en œuvre de la procédure de réquisition ; qu'il suit de là qu'au cas où l'indemnité prévue à l'article L. 642-15 ne suffirait pas à couvrir l'intégralité du préjudice subi par le titulaire du droit d'usage, l'article L. 642-16 doit être interprété comme permettant au juge judiciaire de lui allouer une indemnité complémentaire ; (...)* ; que, sous cette réserve, l'article 52 ne méconnaît pas le principe d'égalité devant les charges publiques ».

9. Dans le cas d'espèce, le **préjudice** est constitué par les **loyers perdus au cours des mois d'extension de la trêve**. Certes les bailleurs concernés demeurent créanciers des sommes dues par le locataire en expulsion. Mais les chances de recouvrement au civil sur un locataire impécunieux qui a malheureusement fini par être expulsé sont par hypothèse extrêmement réduites.

10. En revanche, vous jugez depuis presque un siècle que la responsabilité de l'Etat peut être engagée même sans faute, **pour rupture de l'égalité devant les charges publiques**, à propos de refus de concours de la force publique pour l'expulsion d'occupants sans titre, afin de protéger des troubles plus graves encore que l'inexécution de la décision de justice (30 novembre 1923, Couitéas). Vous avez synthétisé les motifs pouvant justifier les refus de concours de la force publique dans votre décision Ministre de l'intérieur c/ M. et Mme BA... (5/4 ssr, 30 juin 2010, 332259, Rec. p225) en jugeant que des considérations impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public ou à la survenance de 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 - peuvent légalement justifier, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, le refus de prêter le concours de la force publique. Lorsqu'une loi est intervenue comme en l'espèce, en application de votre jurisprudence « La Fleurette » (CE, Ass, 14 janvier 1938, Rec. p25), la responsabilité de l'Etat peut être engagée en cas de **préjudice anormal et spécial**. A propos par exemple de la prolifération d'animaux

sauvages appartenant à des espèces dont la destruction est interdite, vous avez pu juger que ces préjudices doivent faire l'objet d'une indemnisation lorsque, et dans la mesure où, excédant les aléas inhérents à l'activité en cause, ils revêtent un caractère grave et spécial et ne sauraient, dès lors, être regardés comme une charge incombant normalement aux intéressés (CE, 6/1 ssr, 1^{er} février 2012, M. B... et autres, 347205, 347446, Rec. p14 aux conclusions de Cyrille Roger-Lacan). Voir aussi votre décision de Section X... (3 juillet 1998, 158592, Rec. p288) à propos des servitudes d'urbanisme non indemnisables. La décision Ministre de l'intérieur c/Compagnie la Méridionale (CE, 5/6 chr, 30 septembre 2019, 416615, aux tables) juge que le dommage résultant de l'abstention des autorités administratives de recourir à la force publique pour permettre l'utilisation normale du domaine public portuaire ne saurait être regardé, s'il excède une certaine durée, comme une charge incombant normalement aux usagers du port. Ces derniers sont fondés à demander réparation à l'Etat d'un tel préjudice, s'il présente un caractère grave et spécial, alors même que l'abstention des autorités administratives ne présenterait pas de caractère fautif.

11. Vous n'interprétez jamais le silence de la loi, en l'absence d'indication en sens contraire dans les travaux préparatoires, comme en l'espèce, comme excluant le droit à indemnisation (Sect, 30 juillet 2003, Association pour le développement de l'Aquaculture en région centre, 215957, Rec. p367 ; CE, 2/7 chr, 8 avril 2021, Société Bouygues Telecom et Société française du radiotéléphone 442120 et 443279, aux tables). Le ministre indique donc en défense qu'en cas de préjudice anormal et spécial, une indemnisation sera possible au cas par cas. Certes, votre décision d'Assemblée Ministre de l'intérieur c/ conjoints C... du 10 février 1961 (Rec. p109)² a écarté cette qualification pour la trêve hivernale, compte tenu de la généralité de son application. Mais votre décision de Section Ministre de l'intérieur c/ Sieur Z... du 25 janvier 1963 (Rec. p53) a regardé en revanche comme suffisamment spécial et anormal le préjudice subi par les propriétaires qui se voyaient opposer une loi spéciale interdisant l'expulsion des familles des militaires alors engagés en Algérie. Même si les dispositions en cause dans la présente affaire ont touché tous les propriétaires et non un groupe donné, seuls certains disposaient de décisions d'expulsion qui auraient en principe pu être exécutées à compter du 1^{er} avril 2020. Et l'on peut envisager que dans certains cas, le préjudice subi ait pu atteindre un degré certain de gravité, s'agissant par exemple de propriétaires souhaitant récupérer leur logement pour l'habiter eux-mêmes, ou de propriétaires dont les loyers constituaient les seules ressources à cette période. Ces situations devront être examinées au cas par cas.

² « qu'en raison de la généralité du champ d'application des dispositions de l'article 1^{er} inséré dans la loi du 1^{er} décembre 1951 par l'article 3 de la loi du 3 décembre 1956, qui s'étend à tous les propriétaires de locaux d'habitation occupés par des tiers, le préjudice qu'un propriétaire peut être amené à subir du fait de l'application des dispositions dont s'agit ne présente pas un caractère spécial et exceptionnel de nature à engager, à son égard, dans le silence de la loi, la responsabilité sans faute de l'Etat »

12. Dans ces conditions et suivant l'exemple de votre décision de Section X... (3 juillet 1998, 158592, Rec. p288) qui avait écarté l'inconventionnalité au regard de l'article 1^{er} du 1^{er} protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme pour les servitudes d'urbanisme non-indemnisables en tenant compte d'une possible indemnisation en cas de charge spéciale et exorbitante, nous vous proposerons de regarder ce premier moyen d'inconstitutionnalité, qui n'est pas nouveau comme non sérieux.

13. Le deuxième grief est tiré de la **violation du principe d'égalité devant la loi, lié au traitement différent réservé au bailleur** selon qu'un refus de concours aura été opposé en 2020 ou en 2021 ne pose aucune question nouvelle ou sérieuse. Vous écarterez, en cas de succession de deux régimes juridiques, l'atteinte au principe d'égalité (2011-186/187/188/189 QPC du 21 octobre 2011, Mlle Fazia C et autres à propos des effets sur la nationalité de la réforme de la filiation, cons.6 ; ou encore 8/3 ssr, 29 avril 2013, M. et Mme Rodriguez, 357574 pour la succession de deux régimes fiscaux).

14. Le troisième grief est tiré de **l'atteinte rétroactive au droit au recours garanti notamment par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**. Certes le principe est opérant s'agissant des conditions d'exécution d'une décision de justice (DC 98-403 du 29 juillet 1998, points 44 et suivants). Mais d'une part les effets d'un jugement ne sont que différés et non annulés du fait des dispositions contestées. Et d'autre part, ce différé intervient pour les motifs d'intérêt général qui ont été évoqués et que vous prenez en compte (votre décision Ministre de l'intérieur c/ M. et Mme BA... (5/4 ssr, 30 juin 2010, 332259, Rec. p225). Dans ces conditions la question n'est ni nouvelle ni sérieuse.

PCMNC : non-renvoi