

Le refus du concours de la force publique pour l'exécution d'une décision de justice

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Le refus du concours de la force publique pour l'exécution d'une décision de justice. La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales, LexisNexis, 2014. hal-02119732

HAL Id: hal-02119732

<https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-02119732>

Submitted on 4 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE REFUS DU CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE POUR L'EXÉCUTION D'UNE DÉCISION DE JUSTICE

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

Dans l'Etat de droit démocratique qui est le nôtre, la justice est rendue au nom de peuple français. Toute décision de justice est accompagnée de la formule exécutoire qui permet l'exécution de la décision. La formule est légèrement différente pour le juge judiciaire et le juge administratif. Pour ce dernier, la formule exécutoire figure à l'article R. 751-1 du code de justice administrative. Elle est la suivante : " la République mande et ordonne au (indiquer soit le ou les ministres, soit le ou les préfets soit le ou les autres représentants de l'Etat désignés par la décision) en ce qui le (les) concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision ".

Cette formule exécutoire s'explique et se justifie par le fait que la personne condamnée ne va pas toujours obtempérer facilement, va se dérober, voire refuser d'exécuter la décision de justice. On relève, point bien connu, que cette formule exécutoire s'applique seulement aux personnes privées récalcitrantes, et non à l'administration. Il a donc fallu inventer des modalités spécifiques pour contraindre cette dernière à s'exécuter lorsqu'elle était condamnée, ce qui n'a été acquis que récemment. Mais là n'est pas le problème qui nous occupe, et qui est le suivant.

Il peut arriver que, compte tenu de la réticence de la personne condamnée à s'exécuter, le bénéficiaire de la décision de justice doive demander l'appui, l'aide de la force publique. Il n'y a rien là que de plus logique : l'Etat dispose du monopole de la contrainte organisée, de forces de police (et de la force armée), qu'il doit faire intervenir à la demande d'une personne bénéficiaire d'une décision de justice lorsque celle-ci se heurte à un refus d'exécution.

Mais la logique d'une solution ne s'accompagne pas nécessairement de la simplicité d'exécution. Que se passe-t-il si l'Etat refuse de prêter le concours de la force publique ? La réponse simple qui s'impose *a priori* est que la personne publique commet une faute qui est de nature à engager sa responsabilité. Et telle est bien la situation « normale ». Mais, précisément, dans une telle situation, l'Etat n'a guère de raisons de refuser le concours de la force publique, et les cas de responsabilité de ce chef sont assez rares.

Plus délicate est la situation dans laquelle les pouvoirs publics ont une « bonne raison » – ou tout au moins appréciée en tant que telle par eux – de refuser ce concours. Une affaire célèbre, parmi les « grands arrêts » illustre de manière classique ce cas de figure, c'est l'affaire *Couitéas* (30 novembre 1923). Au nom d'un principe général du droit consacré notamment à cette occasion, le Conseil d'Etat a reconnu que les pouvoirs publics, s'ils ne commettaient pas de faute en refusant d'exécuter la décision de justice en raison d'un intérêt public qui justifiait cette inexécution (de graves troubles à l'ordre public), engageaient cependant la responsabilité de la puissance publique, mais une responsabilité sans faute.

Si l'on ne garde à l'esprit que ces circonstances assez particulières qui ont donné lieu à cet arrêt célèbre on peut avoir tendance à penser qu'une telle jurisprudence ne peut être que rare, voire

tarie. En réalité, bien d'autres circonstances peuvent se présenter dans lesquelles l'administration risque d'opposer un refus de concours de la force publique pour l'exécution d'une décision de justice. Et il suffit de citer, quelques années après *Couitéas*, une autre affaire célèbre, avec des faits susceptibles de se reproduire à notre époque (à preuve, l'affaire citée plus loin), l'affaire *Société La cartonnerie et l'imprimerie Saint-Charles* (2 juin 1938), pour comprendre que cette jurisprudence conserve son intérêt. Encore cette dernière affaire est-elle – fort heureusement – exceptionnelle. Il existe d'autres situations, devenues malheureusement courantes, où elle est susceptible de s'appliquer, avec des interrogations nouvelles. Une récente décision du Conseil d'Etat du 11 avril 2014 (req. n° 359575) est l'occasion de faire le point sur cette jurisprudence.

I – LES PRÉCISIONS JURISPRUDENTIELLES SUR LES CONDITIONS DU RECOURS À LA FORCE PUBLIQUE

Le nombre de demandes de recours à la force publique est beaucoup plus élevé que ce à quoi l'on s'attendrait spontanément : dans un rapport parlementaire datant déjà d'une quinzaine d'années il était dit que quelque 45 200 commandements d'avoir à libérer les locaux étaient prononcés chaque année et que, sur ce nombre, près de 32 000 demandes de concours de la force publique étaient formulées. Peu arrivent jusqu'au contentieux. Cependant celui-ci est plus fourni qu'il ne l'était, parce que les personnes concernées hésitent moins qu'autrefois à recourir au juge en cas de refus de l'autorité administrative de prêter ce concours.

Rappelons d'abord que la décision de l'administration accordant le concours de la force publique à l'exécution d'une décision exécutoire ayant force exécutoire est susceptible de recours. Et, en cas d'octroi de la force publique, il appartient au juge de rechercher si l'appréciation à laquelle s'est livrée l'administration sur la nature et l'ampleur des troubles à l'ordre public susceptibles d'être engendrés par sa décision ou sur les conséquences de l'expulsion des occupants compte tenu de la survenance de circonstances postérieures à la décision de justice l'ayant ordonnée, n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation (CE 30 juin 2010 *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales*, req. n° 332259).

Rappelons ensuite que « les litiges relatifs aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice » est l'un des contentieux qui, en application du code de justice administrative (article R. 811-1, 3°) sur lesquels le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort. La variété des situations a conduit le juge à apporter au fur et à mesure des précisions quant aux conditions du recours à la force publique pour l'exécution d'une décision juridictionnelle.

1 – L'affaire Sofiran et BDA

Cette affaire apporte des compléments à la célèbre affaire précitée *La cartonnerie Saint-Charles*. Les faits de l'affaire sont les suivants. La société Renault cède à la société Sofiran, principal actionnaire de la société BDA, un établissement de commercialisation de véhicules situé à Béziers. A l'annonce de cette vente, la moitié du personnel se met en grève. Le 20 juin 1997, le juge des référés de Béziers, saisi par Renault, ordonne à quatorze salariés de libérer les locaux. Le 27 juin 1997 il rend une seconde ordonnance prescrivant le libre accès des locaux et, à défaut, l'expulsion de tout occupant. Le 30 juin 1997 Renault saisit, vainement, la sous-préfecture de Béziers d'une demande de concours de la force publique. Le 1^{er} août 1997 la société BDA acquiert l'établissement de commercialisation en question, l'acte de vente stipulant que l'acquéreur devait prendre à sa charge

l'expulsion des salariés qui occupaient le site. Le 29 août 1997 le juge des référés rend une nouvelle ordonnance enjoignant aux grévistes de libérer l'accès aux locaux et, à défaut, ordonnant leur expulsion. Le même jour l'avocat de BDA demande au préfet de lui accorder le concours de la force publique. Par ordonnance du 27 janvier 1998 le juge des référés constate que les occupants des locaux ont été licenciés, qu'ils ont perdu leur qualité de salariés de l'entreprise, qu'ils occupent des locaux sans droit ni titre, et ordonne l'expulsion des quarante-six occupants. Le 23 mars 1998 la société BDA requiert de nouveau le concours de la force publique, les autorités ne donnant pas suite à la demande. Le 30 mai 1998 l'occupation prend fin spontanément. Le 24 mars 1999 BDA et Sofiran font une demande d'indemnisation du préjudice subi au préfet, puis demandent au tribunal administratif l'annulation implicite de rejet du préfet et la condamnation de l'Etat au versement d'une indemnisation fondée sur sa responsabilité au titre des dommages subis et du refus d'accorder le concours de la force publique.

Le Conseil d'Etat rend le 18 mai 2009 une décision dans laquelle elle rejette la responsabilité de l'Etat. L'un des moyens, qui ne nous intéresse pas ici, portait sur la responsabilité de l'Etat au titre de l'article L. 2216-3 du CGCT (c'est-à-dire la responsabilité civile de l'Etat à raison des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés). S'agissant de la responsabilité au titre du refus de concours de la force publique le Conseil d'Etat relève d'abord que la société BDA ne saurait prétendre à une indemnité au titre de ce refus opposé à un précédent propriétaire. Ensuite, la société ayant sollicité ce concours le 23 mars 1998 pour l'exécution d'une ordonnance d'expulsion rendue en sa faveur le 27 janvier 1998, alors que toutefois elle avait été placée en liquidation judiciaire dès le 21 novembre 1997, « le rejet de cette demande ne peut être regardé comme la cause du préjudice dont elle poursuit la réparation » et, par suite, ce refus ne saurait engager la responsabilité de l'Etat, ni au titre de la faute lourde alléguée par la société, ni au titre de l'égalité des citoyens devant les charges publiques (CE 18 mai 2009, *Société BDA*, req. n° 302090).

Les deux sociétés ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme en invoquant la violation de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable) et de l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété). S'agissant du premier grief, la société BDA dénonçait l'inexécution par l'Etat des décisions judiciaires rendues à son profit et invoquait son droit à une protection judiciaire effective. En ce qui concerne l'article 6 § 1, la Cour rappelle d'abord que le droit à l'exécution d'une décision de justice, qui est l'un des aspects du droit à un tribunal, n'est pas absolu, et que les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation. L'occupation de l'établissement a duré dix mois. La Cour constate que le rejet par le préfet de la demande de concours de la force publique était fondé sur les risques de troubles à l'ordre public, le préfet ayant fait valoir qu'il s'agissait d'un conflit lourd, médiatisé, et qui risquait de s'aggraver et de s'étendre. Par ailleurs la Cour observe que les requérantes n'ont pas obtenu d'indemnisation en réparation du préjudice causé par la non expulsion des occupants et que la responsabilité de l'Etat n'a pas été établie. La Cour relève que les considérations d'ordre social qui prévalaient au début du conflit, en particulier au moment de l'achat de l'entreprise, et qui exigeaient une réaction rapide et efficace de l'Etat, avaient perdu de leur intensité au moment de la demande de concours de la force publique. Mais à ce moment-là, des occupants sans droit ni titre continuaient de bloquer l'accès aux locaux et le refus de prêter le concours de la force publique en vue de l'exécution de l'ordonnance du 27 janvier 1998 répondait au souci d'éviter des troubles à l'ordre public. La Cour rappelle que la requérante a formulé correctement une seule demande de concours de la force publique, le 23 mars 1998, après plusieurs

mois d'occupation et que, par ailleurs, la société a été placée en liquidation judiciaire le 21 novembre 1997, soit peu de temps après l'achat des locaux, ce qui indique que le rejet de sa demande par le préfet n'était pas la cause du préjudice dont elle poursuivait la réparation. La Cour en conclut qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention. S'agissant de la prétendue violation de l'article 1 du Protocole n° 1 la Cour rejette le grief pour les mêmes raisons (CEDH 11 juillet 2013, n° 63684/09, aff. *Sofiran et BDA c. France*).

2 – conditions et conséquences de la demande de force publique en vue de l'exécution d'une décision de justice

Une première précision concerne la situation du locataire dont il a été demandé l'expulsion lorsque l'autorité administrative a refusé de donner suite à une demande de concours de la force publique pour assurer l'exécution d'un jugement ordonnant l'expulsion d'un occupant sans titre. Ce refus « ne crée aucun droit pour ce dernier à se maintenir dans les lieux » et « l'autorité compétente peut revenir à tout moment sur son refus initial et accorder le concours de la force publique demandé, sous la réserve des dispositions de l'article L. 623-13 du code de la construction et de l'habitation » (cet article n'existe plus, ses dispositions ont été transférées dans l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution ; CE 5 décembre 2005, *Ministre de la sécurité intérieure et des libertés locales*, req. n° 280050).

Par ailleurs, « aucune démarche administrative tendant à l'hébergement de la personne expulsée ne saurait être exigée préalablement à l'octroi du concours de la force publique par l'Etat, sauf à ce que soit méconnue la force exécutoire des décisions de justice et, par suite, le principe de la séparation des pouvoirs énoncé à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ». Ainsi, un sous-préfet fait une exacte application de la loi en estimant que le concours de la force publique ne pouvait être refusé qu'en raison des risques encourus pour la sécurité et l'ordre et non pour un motif tiré de considérations purement humanitaires (CAA Versailles 21 septembre 2006, req. n°04VE00056), la cour mettant cependant à part des circonstances exceptionnelles (V. ci-après) .

Une autre précision a été apportée. Même lorsque, en application des articles L. 412-3 et s. du code des procédures civiles d'exécution, il doit être sursis à toute mesure d'expulsion, si ces dispositions exigent des autorités de police qu'elles sursoient, au cours de la période fixée (1^{er} novembre-15 mars), à prêter le concours de la force publique en vue de l'expulsion d'un occupant sans titre ordonnée par l'autorité judiciaire, « elles ne font pas obstacle à ce que l'administration soit valablement saisie pendant cette période d'une demande de concours de la force publique dont le rejet est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat » (CE 27 avril 2007, *Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, req. n° 291410).

Des précisions ont également été apportées à la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat découlant du refus illégal de prêter le concours de la force publique en vue de l'expulsion d'un occupant sans titre ordonnée par l'autorité judiciaire. En particulier la suspension des voies d'exécution à l'encontre de l'intéressé ne suspend pas pour autant la responsabilité de l'Etat, comme le montre l'affaire suivante. Le 3 juillet 2007 un préfet refuse implicitement à un propriétaire de lui accorder le concours de la force publique, alors que la décision du juge des référés du tribunal d'instance ordonnant l'expulsion (en date du 8 septembre 2006) était exécutoire. La commission départementale de surendettement a, le 28 décembre 2007, saisi le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement de l'intéressée. Si, par application des dispositions

alors en vigueur de l'article L. 331-3-1 du code de la consommation, cette saisine a emporté suspension des voies d'exécution à l'encontre de l'intéressée, y compris les mesures d'expulsion du logement, « cette circonstance postérieure à la date à laquelle le concours de la force publique a été refusé et indépendante de la volonté du propriétaire n'a pas (...) eu pour effet de suspendre la responsabilité de l'Etat » et il incombe donc à ce dernier de réparer l'ensemble des préjudices que l'occupation irrégulière a causés au propriétaire entre le 3 juillet 2007 et le 15 juin 2009, date à laquelle les lieux ont été libérés (CE 24 avril 2012, *M. Sébastien A*, req. n° 338777).

Dans la dernière décision rendue, celle du 11 avril 2014, la particularité des faits tenait à ce que si le tribunal d'instance, par une décision du 26 septembre 2006, avait ordonné l'expulsion de l'occupante de son appartement, et si la demande de la propriétaire avait fait l'objet d'un rejet implicite de la part du préfet de police le 20 avril 2007, la cour d'appel de Paris a, par un arrêt du 4 novembre 2008, confirmé le jugement du tribunal d'instance tout en accordant à l'occupante un délai jusqu'au 30 avril 2009 pour quitter les lieux. La propriétaire ayant exercé un recours indemnitaire contre l'Etat, le tribunal administratif a, par un jugement du 12 avril 2012, déclaré celui-ci responsable des préjudices ayant résulté pour la propriétaire de l'occupation irrégulière de son bien entre le 1^{er} mai 2009 et le 3 mai 2010, date de la libération des lieux.

Le Conseil d'Etat a été amené à se prononcer sur la détermination de la période à retenir pour cette responsabilité de l'Etat. Le ministre reprochait d'abord au tribunal – ce qui paraît tout de même curieux – de ne pas avoir indiqué les raisons pour lesquelles il n'avait pas fait courir la responsabilité de l'Etat à compter du 20 avril 2007, date du refus du concours de la force publique qui avait été opposé à la propriétaire, et d'avoir commis une erreur de droit. Le Conseil d'Etat écarte bien entendu cet argument, que l'on pourrait qualifier de dilatoire, en déclarant que le moyen ne peut être utilement soulevé qu'à l'appui de conclusions tendant à l'annulation du jugement en tant qu'il s'abstient de condamner l'Etat au titre de la période antérieure au 1^{er} mai 2009, conclusions que le ministre ne serait pas recevable à présenter. Le plus important est surtout le rejet par le juge de l'argument selon lequel la responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée au titre des préjudices subis par l'intéressée entre le 1^{er} mai 2009 et le 3 mai 2010 alors que, selon le ministre, la période de responsabilité avait été suspendue par l'arrêt du 8 novembre 2008 et n'aurait pu recommencer à courir qu'à compter du rejet d'une nouvelle demande de concours de la force publique, présentée postérieurement à l'expiration du délai de grâce accordée à l'occupante par la cour d'appel. Mais la réponse du juge est très claire : « lorsque le préfet, régulièrement requis à cet effet, refuse le concours de la force publique pour l'exécution d'une décision juridictionnelle exécutoire ordonnant l'expulsion de l'occupant d'un local, la période de responsabilité ainsi ouverte n'est pas suspendue par la circonstance, postérieure à la date de ce refus et indépendante de la volonté du propriétaire, que le juge judiciaire accorde un délai de grâce à l'occupant ».

II – UN DOMAINE PRIVILÉGIÉ : L'EXPULSION POUR LOYERS IMPAYÉS

Un problème que l'on croyait avoir quasiment résolu à la fin des années 60 s'est aggravé. Plusieurs facteurs conjugués, qui n'entrent pas dans notre sujet, se sont traduits par une situation du logement qui, pour certains, est difficile, voire dramatique ou catastrophique. Des locataires n'arrivent plus à régler leur loyer, ce qui a pour effet des actions en justice des propriétaires et des jugements d'expulsion. Mais ici, et tout au moins en certains cas, s'opposent le droit du propriétaire et le droit des occupants à un logement. Les propriétaires font logiquement appel à la force publique

pour obtenir l'expulsion de locataires défaillants. Et les autorités publiques refusent parfois de faire appliquer la décision de justice pour des raisons humanitaires qui vont être précisées.

1 – Règles générales

Le principe est désormais consacré par la loi, en l'espèce la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, son article 16 disposant : « l'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires ». Et le décret n° 92-755 du 31 juillet 1992 instituant de nouvelles règles relatives aux procédures civiles d'exécution dispose : « Si l'huissier de justice est dans l'obligation de requérir le concours de la force publique, il s'adresse au préfet (...) Toute décision de refus de l'autorité compétente doit être motivée. Le défaut de réponse dans un délai de deux mois équivaut à un refus ».

Toutefois il existe une exception : selon l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 : « 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 1er 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. / Toutefois, le juge peut supprimer le bénéfice du sursis prévu au premier alinéa lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait ».

Par ailleurs, selon l'article L. 412-3 du même code des procédures civiles d'exécution : « Le juge peut accorder des délais renouvelables aux occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel dont l'expulsion a été prononcée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales, sans que ces occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation/ Le juge qui ordonne l'expulsion peut accorder les mêmes délais, dans les mêmes conditions ».

Le refus de donner suite à une demande de concours de la force publique pour assurer l'exécution d'un jugement ordonnant l'expulsion d'un occupant sans titre ne crée aucun droit pour ce dernier à se maintenir dans les lieux. L'autorité compétente peut revenir à tout moment sur son refus initial et accorder le concours de la force publique demandé, sous réserve des dispositions de l'article L. 623-13 du code de la construction et de l'habitation. Par suite, le juge des référés d'un tribunal administratif commet une erreur de droit en estimant que le moyen tiré de ce que la décision implicite de rejet née du silence observé pendant deux mois par un préfet sur la demande de concours de la force publique dont il avait été saisi par voie d'huissier pour l'exécution d'un jugement d'un tribunal d'instance avait créé des droits au profit et ne pouvait plus être retirée au-delà du délai de recours contentieux était de nature à jeter un doute sérieux sur la légalité de la décision d'accorder le concours de la force publique (CE 5 décembre 2005, *Ministre de la sécurité intérieure et des libertés locales*, req. n° 280050).

2 – L'évolution du fondement de la légalité du refus du recours à la force publique

Dans l'affaire *Couitéas* comme dans l'affaire *La Cartonnerie Saint Charles*, la légalité du refus de recourir à la force publique pour obtenir l'exécution d'une décision de justice est parfaitement identifiée, il s'agit de l'ordre public. Cette notion de maintien de l'ordre public est fondamentale dans

toute société car sans ordre public il ne peut y avoir de justice (l'inverse n'étant pas vrai). Dans ces deux affaires célèbres le maintien de l'ordre public risquait d'être affecté par l'exécution de la décision de justice, car elle aurait pu signifier des troubles matériels à cet ordre public, sans que les pouvoirs publics aient véritablement les moyens de les empêcher. La solution adoptée par les pouvoirs publics est qu'en quelque sorte « entre deux maux il faut choisir le moindre » et entre la non-exécution de la décision de justice, qui ne va affecter que quelques personnes, voire une seule personne, et l'exécution, qui risque de semer des troubles sérieux touchant un grand nombre de personnes, les autorités publiques n'hésitent pas longtemps, elles décident de ne pas exécuter.

En ce qui concerne les expulsions de logements, le risque de trouble à l'ordre public du fait de l'exécution de la décision de justice en prêtant le concours de la force publique paraît bien moindre que dans les cas qui viennent d'être cités. Cependant, une évolution s'est produite sur deux plans.

Le premier est celui de l'ordre public. Des troubles à celui-ci peuvent se produire parce que l'état d'esprit de la société a changé et que des associations œuvrent aujourd'hui activement en faveur des plus démunis, qui sont ceux également qui sont le plus exposés au risque d'expulsion. Un arrêt du Conseil d'Etat montre cette possibilité de trouble à l'ordre public. S'agissant du refus par un préfet d'autoriser l'intervention de la force publique pour expulser une famille, le Conseil d'Etat déclare : « cette expulsion aurait été, à la date de la décision implicite attaquée, de nature à créer un trouble à l'ordre public en raison de la situation de cette famille composée de huit personnes, dont deux jeunes enfants, une personne âgée de 86 ans et une personne majeure handicapée » et le préfet n'a pas commis d'excès de pouvoir en refusant le concours de la force publique (CE 26 octobre 1998, *M. et Mme Bernard Y...*, req. n° 156967).

Cette décision suggère deux observations. D'une part, et conformément à son habitude, le juge se prononce *in concreto*, il tient compte de la situation réelle des personnes concernées, et non pas de l'application automatique de la règle de droit. D'autre part, on comprend facilement en quoi aurait pu consister le trouble à l'ordre public : l'expulsion de la famille aurait pu déclencher l'émotion populaire, et les médias s'en seraient fait l'écho immédiatement. Nous ne sommes plus au temps décrit par Hugo ou Zola où l'on pouvait mettre à la porte des familles sans que cela émeuve grand monde en dehors d'un petit cercle de personnes. Le retentissement médiatique est aujourd'hui dans tous les domaines un facteur essentiel, quelque regrettable que cela puisse être. L'ordre public est évolutif, il est lié à ce qui est perçu par l'opinion comme étant acceptable ou inacceptable.

Le second plan à retenir est la prise en considération par le juge de nouvelles préoccupations, c'est-à-dire de préoccupations que l'on aurait qualifiées autrefois de « morales » et que l'on préfère appeler aujourd'hui « éthiques ». Une formule d'un arrêt rendu par une cour administrative d'appel est volontiers citée par les associations de défense des populations démunies qui font l'objet de mesures d'expulsion. Dans l'affaire en question la cour, ayant rappelé que « toute décision de justice ayant force exécutoire peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle est requise, prêter main-forte à cette exécution », ajoute que « dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, et notamment afin d'éviter toute situation contraire à la dignité humaine, l'autorité administrative peut, sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle » (CAA Versailles 21 septembre 2006, transmission à la cour de Versailles par le président de la cour de Paris, à la suite de la création de la cour de Versailles, d'une requête tendant à l'annulation du jugement du tribunal

administratif qui avait considéré que le concours de la force publique ne pouvait être refusé que pour des motifs de sécurité et d'ordre et non pour un motif tiré de considérations purement humanitaires, et la condamnation de l'Etat, req. n° 04VE00056). La cour de Versailles s'est bien référée à l'ordre public, mais en lui adjoignant une composante qu'il n'avait pas autrefois, la dignité humaine.

Le Conseil d'Etat s'est engagé progressivement dans cette voie. Saisi d'un recours contre l'ordonnance par laquelle le juge des référés avait rejeté sa requête tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de police d'accorder le concours de la force publique à l'exécution du jugement d'un tribunal d'instance ordonnant l'expulsion d'une personne, le Conseil d'Etat retient que « le préfet de police s'est fondé sur la situation de la personne dont l'expulsion était demandée, en faisant valoir qu'elle est âgée de 83 ans, qu'elle réside dans les lieux depuis 35 ans, qu'elle y vit avec sa fille, que ses ressources sont faibles qu'elle n'a pas de solution de logement » et déclare que le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit en estimant que de tels motifs pouvaient être légalement invoqués pour justifier un refus de concours de la force publique (CE 10 octobre 2003, *M. A*, req. n° 260867). Il n'est pas question de dignité humaine à strictement parler, la formule n'apparaît pas, mais ce sont des considérations humanitaires qui, à l'évidence, guident le juge.

Dans un arrêt de 2010 le Conseil d'Etat, reprenant d'abord la même formule relativement à l'obligation pour la force publique de prêter main-forte à l'exécution d'une décision juridictionnelle, ajoute : « toutefois, 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 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 séparation des pouvoirs, le refus de prêter le concours de la force publique » (CE 30 juin 2010, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales*, req. n° 332259). Le Conseil d'Etat, à la différence de l'arrêt de la cour d'appel précité, dissocie donc le respect de la dignité de la personne humaine du maintien de l'ordre public, il en fait une notion autonome justifiant le refus éventuel de l'autorité publique de prêter le concours de la force publique. On peut penser que ce faisant le Conseil d'Etat a eu raison, la dignité de la personne humaine n'est pas nécessairement une composante de l'ordre public.

La légalité (ou l'illégalité) du refus par l'autorité administrative du recours à la force publique met en évidence les limites de la loi et l'utilité du juge : lorsque deux intérêts consacrés par la constitution ou par la loi sont en opposition, la loi ne peut tout prévoir, il faut apprécier au cas par cas lorsque la question se présente, seul le juge peut porter cette appréciation, c'est bien là son rôle.