

Justice(s) au quotidien

Lettre d'information
du Syndicat de la magistrature

9 - Octobre 2015

LE MAGISTRAT ET LES EXPULSIONS



Édito

D'après le dernier rapport annuel de la fondation Abbé Pierre sur le logement, paru en février 2015, 3 millions de personnes en France sont mal logées, dont 150 000 sans aucun domicile, plus de 400 000 étant hébergées par des tiers et 85 000 vivant dans des habitats de fortune. Davantage encore sont en situation de fragilité par rapport au logement. Parmi celles-ci 3 millions de personnes en logement surpeuplé, près de 800 000 propriétaires dans des copropriétés en difficulté, et 1 300 000 personnes en situation d'impayé locatif, soit au total près de 10 millions de personnes pour qui la question du logement est une problématique aiguë au quotidien.

Syndicat 
de la **Magistrature**

La précarité au regard du logement, devenue phénomène de masse, est douloureusement visible jusqu'au cœur des villes comme dans les périphéries urbaines. Au cours des derniers mois, nombreux sont les migrants qui n'ont eu d'autre choix que d'établir des campements dans Paris, offrant aux regards une sinistre valse : s'installer, être délogés, s'installer de nouveau un peu plus loin. Des situations d'autant plus insoutenables qu'au délaissement institutionnel subi par les réfugiés s'ajoute l'accusation stigmatisante de « saturer » les dispositifs d'hébergement, dans une rhétorique teintée de préférence nationale. Le vote récent de la loi relative au droit d'asile, accélérant les expulsions pour dégager des places et le choix gouvernemental de cadenasser les frontières confirment ce sombre constat.

Justice(s) au quotidien

Responsable de la publication : Françoise Martres

Coordination de la rédaction : Vincent Sizaire

Maquette : Laurent Cottin

Dessin de couverture : Jean-Claude Bouvier

Le juge n'est pas étranger à cette misère plus ou moins discrète. Il lui incombe en effet de se prononcer sur les demandes d'expulsions. Au vertige des chiffres du mal-logement répond celui des expulsions : plus de 120 000 décisions d'expulsion ont été ainsi rendues en 2013, qu'elles soient relatives à des baux d'habitations, à des occupations de locaux à usage d'habitation ou à des occupations de terrains. Le juge qui appréhende ces contentieux, d'ailleurs dits « de masse », doit comprendre que l'issue du litige ne peut se borner à une expulsion couperet, mais la penser dans son articulation avec l'impératif de relogement et avec les dispositifs administratifs d'accompagnement en amont et en aval du judiciaire.

Qu'il n'ait pas pour mission d'assurer le relogement ne l'exonère en rien de sa responsabilité. Connaître les acteurs du droit au logement, des bailleurs institutionnels aux préfets en passant par les CCAPEX et les associations, et promouvoir le rôle de ces instances en les associant autant que possible au processus judiciaire pour défendre le droit fondamental au logement, là est aussi l'office du juge.

Mais coopération n'est pas soumission aux impératifs gestionnaires trop facilement invoqués par les organismes et institutions chargés du logement. Derrière l'exécution du contrat, derrière le droit de propriété, le juge doit rechercher l'effectivité du droit fondamental au logement, composante essentielle du droit à une vie familiale normale. C'est aussi l'enjeu de la résistance à l'instrumentalisation des procédures pénales pour expulser les squatteurs, à la pénalisation de ceux qui ouvrent des portes quand les préfets se refusent à réquisitionner des logements vacants et à la fatalité des expulsions de terrain, dont les populations roms et autres habitants de bidonvilles sont les premières victimes.

Le répertoire d'action judiciaire face à l'expulsion est donc très vaste, et il n'en faut pas moins pour que tous aient accès à ce droit : un toit.

Le Bureau

« OUVRIER *LES POSSIBLES* »

Etienne Rigal travaille sur la question du logement depuis longtemps. Au-delà de sa pratique de juge d'instance, il a été chargé de cette thématique au sein du Syndicat de la magistrature à l'époque de la revendication du droit au logement opposable. Il intervient sur la question des expulsions locatives en formation continue à l'ENM. *Justice(s) au quotidien* l'a rencontré.

La rédaction de *Justice(s) au quotidien* :
Que pouvez-vous dire de votre pratique dans le contentieux des expulsions locatives ?

Etienne Rigal (ET) : J'essaie de mettre ma pratique en phase avec la lettre et l'esprit de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion. Mais je voudrais insister sur quelques préalables. Il faut avoir conscience que l'on rend des jugements à un instant T, alors que le dispositif de prévention des expulsions locatives s'inscrit sur la durée. Pour être pleinement efficaces, il faudrait que nous ayons le suivi des situations. C'est pourquoi notre réponse judiciaire ne peut être LA réponse. La question que l'on doit se poser est : notre décision va-t-elle ouvrir des possibles ?

Par exemple, s'agissant des délais de paiement, il faut savoir que, sauf accroissement des revenus de la personne, cela ne permet pas en soi d'éviter l'expulsion. Si la personne n'a pas les moyens de payer son loyer, elle ne pourra pas davantage payer en plus une fraction d'arriéré. C'est pourquoi j'estime que lorsqu'on dépasse deux mois d'impayés, la personne ne peut plus, sans aide, rembourser sa dette.

En réalité, ainsi que le rappelle l'article 1^{er} de la loi de 1998, la solution est extérieure aux parties ; elle ne peut venir que de la collectivité, soit par une aide financière, soit par une solution de relogement. Le juge doit avoir cela à l'esprit : il n'est qu'un des outils s'insérant dans le dispositif de prévention des expulsions locatives des occupants de bonne foi.

La rédaction : dans cette perspective, comment peut-on agir efficacement ?

ET : La première chose est de bien connaître son secteur. Par exemple, il y a des endroits où le droit au logement opposable ne fonctionne pas du tout. En revanche, dans les endroits où il fonctionne – comme dans mon ressort – cela permet de prononcer l'expulsion en sachant qu'il y aura une solution de relogement pour la personne. En effet, le jugement d'expulsion rend la personne prioritaire au DALO. C'est pourquoi je notifie systématiquement mes décisions à la préfecture.

Dans le même ordre d'idée, je me suis aperçu que la préfecture ne disposait d'aucun autre élément que le jugement à l'ouverture de son enquête sur l'octroi de la force publique. C'est pourquoi il importe d'expliquer les motifs de l'expulsion dans le jugement, notamment s'agissant de locataires de bonne foi insolvable, ce qui permet de gagner du temps et d'orienter l'administration dans sa décision.

Il faut également bien connaître les modalités d'attribution des différents dispositifs d'aide sociale. Ainsi, quand les gens ont un arriéré qui n'est pas encore trop important et qu'ils sont accessibles au fond social pour le logement (FSL), j'ordonne le report du paiement de la dette dans l'attente du versement du FSL, ce qui permet d'apurer la dette dès lors que la personne a repris le paiement des loyers depuis au moins trois mois. Cette pratique est notamment très appréciée des bailleurs sociaux.

Dernier exemple : il faut savoir que les différentes aides au logement sont suspendues lorsque la personne ne paie pas son loyer, ce qui aboutit généralement au gonflement de la dette locative. En revanche, si on accorde des délais de paiement, cela permet de reprendre le versement des aides et ce, de façon rétroactive. C'est pour ça que je demande systématiquement à la caisse d'allocation familiale de me communiquer le montant des sommes retenues, afin d'apprécier la marge de manœuvre financière de la personne.

La rédaction : peut-on mettre en place des outils spécifiques de prévention ?

ET : Des Permanences de Prévention des Expulsions Locatives dites APPEL, ont été mises en place à Lyon depuis une dizaine d'années à l'initiative du Barreau et de l'association ALPIL (Action Lyonnaise pour l'Insertion par le Logement). Réunissant un avocat, un représentant de la Caisse d'allocations familiales et un membre de l'ALPIL, ces permanences se tiennent le jour des audiences d'expulsion et visent à réaliser

Après avoir débuté comme juge d'application des peines à Béthune puis Lille, **Etienne Rigal** a exercé comme juge d'instance à Vienne de 1996 à 2003. Après un passage à l'instruction de 2003 à 2005, il a été nommé vice-président chargé du tribunal d'instance de Lyon, avant d'occuper la même fonction à Villefranche-sur-Saône depuis septembre 2014.

une analyse globale de la situation des personnes afin de voir à quoi elles peuvent prétendre.

Ces permanences se tiennent depuis quelques années à Villefranche-sur-Saône et, pour ma part, j'oriente vers elles toutes les personnes qui se présentent à mon audience lorsque cela me semble utile.

UNE EXPULSION PEUT EN CACHER UNE AUTRE

DE L'USAGE DE L'EXPULSION DE « L'OCCUPANT DU CHEF DE »

Il est d'usage dans tout jugement prononçant une expulsion d'un logement ou d'un commerce de prononcer non seulement l'expulsion du preneur, mais également celle de « tout occupant de son chef ».

La Cour de cassation a jugé en 2003 que le bailleur qui a obtenu une décision ordonnant l'expulsion du locataire peut, en vertu de ce seul titre, poursuivre l'expulsion des occupants qui ne tiennent leur droit d'occupation que du preneur. Logique juridique apparemment imparable, sur laquelle se fondent certains préfets pour expulser des locataires d'« hôtels meublés », avec pour titre exécutoire la décision prononçant la résiliation du bail commercial et l'expulsion de l'exploitant.

À ceci près que les occupants du chef du preneur pouvant être expulsés avec lui, sont ceux qui partagent son domicile (ou son commerce s'agissant d'un bail commercial). Or, ce n'est absolument pas le cas des locataires d'un hôtel meublé dans leurs relations avec le gérant. Ils jouissent d'ailleurs d'une protection domiciliaire proche de celle de la loi de 1989, prévue aux articles L631-1 et 2 du code de la construction et de l'habitation. Attention donc aux « occupants du chef » du gérant d'hôtel meublé qui, à s'en tenir à cette conception extensive de la notion, ne bénéficieraient même pas des garanties accordées aux squatteurs. La vigilance s'impose d'autant plus dans un contexte où ce type d'hôtels meublés est racheté par des promoteurs cherchant la bonne affaire.

SANS TITRE *MAIS PAS SANS DROITS !*

Sans droit ni titre ! Dénier toute protection à ceux qui ne peuvent présenter de titre de propriété ou de jouissance en bonne et due forme est un réflexe courant que peu remettent en cause. Laurence Blisson et Patrick Henriot, membres du Bureau du Syndicat de la magistrature, démontent l'évidence.

Le 20 novembre 2014, la commission nationale consultative des droits de l'Homme rendait un avis unanime sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonville, au titre sans équivoque : « Mettre fin à la violation des droits ». Face à la recrudescence des évacuations forcées (1), contraignant ceux qui les subissent à « l'errance et (rendant) impossible l'accès aux droits fondamentaux », la CNCDH « recommandait l'arrêt immédiat des évacuations de bidonville » sans solution pérenne et adaptée de relogement.

Quels prolongements le juge judiciaire peut-il donner à ces recommandations ? L'expulsion de ces « occupants sans droit ni titre » s'impose-t-elle, sans alternative possible, à un juge des référés qui paraît asservi à la toute-puissance du droit de propriété ? Un courant jurisprudentiel récent (2) nous convainc du contraire. Quoique sans titre, les occupants – qu'il serait plus juste de qualifier d'habitants – n'en sont pas moins fondés à invoquer des droits (à une vie familiale normale et à la protection du domicile) susceptibles de concurrencer le droit de propriété lorsque ce juge évalue le trouble « manifestement illicite » invoqué par le propriétaire du terrain, particulier ou collectivité.

Le respect des droits, d'abord dans la procédure.

La vigilance du juge le conduit souvent à résister, d'abord, à la tentation de valider le recours, encore trop fréquent, à la procédure non contradictoire

d'ordonnance sur requête, fondé sur l'affirmation hâtive de l'impossibilité d'identifier les habitants. Sans cette identification, qui permet de resituer l'occupation du terrain dans une histoire sociale et familiale, comment apprécier, ainsi qu'y invite la jurisprudence européenne (3), les conséquences d'une expulsion sur la vie de ceux qui y ont établi leur domicile ? Garant du droit au procès équitable, il appartient donc au juge d'exercer un contrôle strict sur la réalité de l'impossibilité d'établir l'identité des occupants, en vérifiant les diligences mises en œuvre par l'huissier pour les rencontrer (4).

Mais le contradictoire ne suffit pas : le juge des référés doit aussi vérifier qu'il est bien dans l'une ou l'autre des situations qui l'autorisent à user de ses pouvoirs : l'urgence ou le trouble manifestement illicite.

(1) En 2014, 13 483 personnes ont été expulsées de force de 138 lieux de vie par les autorités, 966 ont dû quitter les lieux suite à un incendie ou une inondation. En 2013, au moins 19 380 personnes ont été expulsées dont 2 157 suite à un incendie ou une inondation. 1/3 des personnes expulsées étaient des enfants.

(2) Assidûment compilé par le GISTI dans son indispensable revue de jurisprudence « Les droits des habitants de bidonvilles et squatts menacés d'expulsion ». La consulter : [ICI](#)

(3) CEDH Winterstein c. France 17/10/2013
La consulter : [ICI](#)

(4) En ce sens : CA Paris, 2 mars 2012, n° 110707, TGI Lille, 17 septembre 2013 n° 13/00932

L'urgence sanitaire a bon dos !

Les demandeurs institutionnels développent devant le juge des référés une bien cynique conception de l'urgence qui conditionne la mise en œuvre de l'article 808 du code de procédure civile. Passant sous silence leur responsabilité écrasante dans la dégradation des conditions d'hygiène et de sécurité dans les campements (conséquence inéluctable des refus, par les mêmes, du raccordement à l'électricité, au service de traitement des eaux usées, de refus ou d'insuffisance du ramassage des déchets...), ils croient pouvoir parer leur demande d'un objectif humanitaire : expulser pour mieux protéger ! Des juges ne s'y trompent pas, qui procèdent à un contrôle exigeant de la réalité de l'urgence. Ainsi, la proximité de voies de chemin de fer ou de routes ne suffira pas à justifier une expulsion au nom de l'urgence à mettre les habitants à l'écart d'un prétendu péril qu'ils peuvent parfaitement mesurer, sauf à les tenir pour absolument inconscients.

Ce contrôle inclut celui de la bonne foi avec laquelle sont encore invoqués, par exemple, l'imminence de la mise en œuvre d'un projet immobilier sur le terrain occupé ou la dégradation des conditions d'hygiène et de sécurité. Dans ce dernier domaine, le contrôle s'inscrit dans une démarche finaliste, introduisant dans le débat la mise en balance des conséquences prévisibles d'une expulsion sans solution de logement sur les conditions d'hygiène et de sécurité qui s'imposeraient alors aux habitants ainsi mis à la rue.

Un trouble illicite mais socialement impérieux ?

L'approche univoque de la jurisprudence traditionnelle, considérant toute occupation de terrain comme nécessairement constitutive d'un trouble manifestement illicite (5), vacille. L'arrêt fondateur de la Cour européenne des droits de l'Homme du 17 octobre 2013, *Winterstein contre France*, contraint au contraire les autorités publiques – et parmi elles le juge – à mettre en balance, avant de décider une expulsion, le droit de propriété et le droit à la protection du domicile, qui participe lui-même de la protection de la vie privée et familiale, garantie par l'article 8 de la CESDH. Dans son examen de proportionnalité, la marge d'appréciation du juge des référés est « d'autant plus restreinte que le droit en cause est important pour garantir à l'individu la jouissance effective des droits fondamentaux ou d'ordre intime », au premier chef

ceux de la l'article 8, « d'une importance cruciale pour l'identité de la personne, l'auto-détermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société ».

Rompant avec la préférence de principe accordée aux droits du propriétaire, la jurisprudence fait désormais une place à l'existence d'un besoin social impérieux et s'attache aux conséquences d'une expulsion qui, faute d'offre de logement sérieuse et pérenne (6), ajouterait de la précarité à la précarité (7). Sans dénier l'illicéité de l'occupation et du trouble qu'elle cause au propriétaire, le juge des référés peut alors retenir que le caractère manifeste de cette illicéité, qui conditionne son intervention, fait défaut. Il pourra notamment relever la stabilité de l'habitat, la scolarisation des enfants, un suivi médical, la domiciliation des adultes, un travail associatif aboutissant pour certains à l'ouverture de droits sociaux, voire à l'obtention d'un emploi, même précaire ; autant d'éléments qui fondent le droit à la protection de la vie familiale qui s'est organisée sur le campement et des domiciles qui y ont été installés. Ce droit, qui vient s'interposer devant le droit de propriété, remet alors en cause le caractère manifeste de l'illicéité du trouble causé au propriétaire.

Il est vrai que la condition de stabilité de l'occupation, qui ouvre le droit à la protection du domicile établi sur un campement, se heurte souvent aux effets de la politique d'expulsions en noria qui cherche précisément à empêcher cette stabilisation en chassant sans cesse les habitants d'un campement à l'autre. Des juges ont néanmoins su livrer une interprétation adaptée de la condition de stabilité faisant échec à cette stratégie préfectorale : le lien de stabilité se déduira de la présence continue sur un même département malgré la succession de lieux d'occupation (8).

(5) 3^e civ, 20 janvier 2010, pourvoi n° 06-16.088, Bull. 2010, III, n° 19

(6) En dépit des préconisations de la circulaire du 26 août 2012.

(7) TGI Bobigny, 2 juillet 2014. La CEDH invite à prendre également en compte l'appartenance à un groupe socialement défavorisé et à ses besoins particuliers.

(8) TGI Évry, 5 mai 2015, n° 15/00206

La responsabilité des conséquences désastreuses de l'habitat précaire incombe prioritairement à l'État et aux collectivités locales. C'est ce qu'a jugé le tribunal d'opinion qui s'est réuni à Saint-Denis le 27 juin 2015. Quant au juge, il lui revient seulement de mettre en balance la gravité des atteintes portées à des droits concurrents selon qu'il fera droit ou non à une demande d'expulsion dont il ne peut ignorer qu'elle aggravera la précarité des habitants. Et si, en faisant usage de leur pouvoir de police au nom de l'insalubrité (9), des maires ont déjà eu l'occasion d'afficher le peu de considération qu'ils ont pour l'appréciation des juges qui mènent cette mission à bonne fin, ce n'est pas une raison pour y renoncer...

(9) À l'image de la décision d'évacuation du bidonville des Coquetiers en 2014, prise et exécutée sans élément nouveau, alors que l'expulsion judiciaire avait été refusée.

ÉCLAIRAGE

L'«EXPULSION PÉNALE» OU LE CONTOURNEMENT DU JUGE

La loi du 24 juin 2015 a pu passer inaperçue tant elle apparaît anecdotique. À tort. La modification de l'article 226-4 du code pénal réprimant la violation de domicile le scinde en deux : d'un côté, l'introduction dans le domicile, par essence instantanée, de l'autre le maintien dans les lieux, qui peut désormais être caractérisé sans avoir à établir de nouvelles manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte postérieures à l'entrée dans le logement.

Une fois n'est pas coutume, il n'est pas ici question de multiplier les poursuites pénales mais de « faciliter l'expulsion des squatteurs de domicile », selon l'intitulé initial de la loi et de « sécuriser » la police, lorsqu'elle détourne une interpellation en expulsion sommaire.

Concrètement, le caractère continu du délit ne faisant plus de doute, l'enquête de flagrance permettra aux policiers, à tout moment et sans limitation, d'interpeller au domicile et de perquisitionner sans assentiment, en déterminant seuls si le logement relève de l'article 226-4, dont la chambre criminelle a rappelé qu'il ne s'appliquait qu'au domicile effectif du plaignant (1).

La police, expulsant *manu militari* pour le compte du propriétaire (2), se substitue alors au juge des référés. Elle prive les occupants du droit à un procès équitable et au contrôle de proportionnalité de l'atteinte aux intérêts en cause.

La loi favorise singulièrement le détournement de procédure. Aux magistrats de rétablir les fonctions du droit, et de tenir en respect ces expulsions pénales... sans droit ni titre !

(1) Crim., 22 janvier 1997, pourvoi n° 95-81.186, Bull. Crim. 1997, n° 31

(2) Le propriétaire serait passible, en cas d'expulsion forcée sauvage, d'une sanction pénale de 3 ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende introduite par la loi ALUR du 24 mars 2014.

NOTE DE LECTURE

PRATIQUES ET ÉVOLUTIONS DE LA JUSTICE DES MINEURS - Aperçus de clinique judiciaire

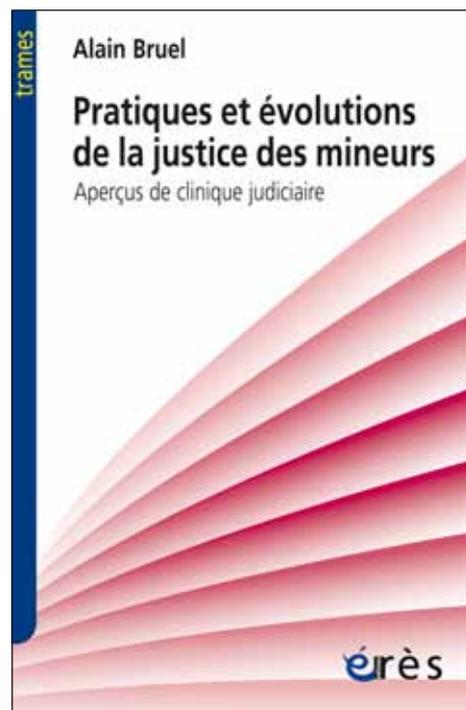
Ou comment redonner du sens à la justice des mineurs au quotidien.

Plus que de simples « aperçus de clinique judiciaire », et bien que s'appuyant sur une longue expérience du travail de justice des mineurs, Alain Bruel livre une vision à la fois limpide et complexe de l'ordonnance du 2 février 1945 *d'aujourd'hui* : dans le texte et dans la pratique, au travers de son histoire et jusque dans les évolutions qu'elle devra résolument assumer.

L'état des lieux, tracé du point de vue des professionnels, passe la justice des mineurs au crible d'un triple critère : le droit positif, l'efficacité quantitative et la valeur qualitative sur le plan humain. Ce tableau aux multiples facettes contredit les discours purement gestionnaires portés par la Cour des comptes, strictement positivistes du Conseil constitutionnel, violemment sécuritaires des politiques qui, chacun à leur manière, développent une conception néolibérale de la société dans laquelle la façon de traiter l'enfant hors-la-loi ne connaît pas de spécificité.

Au cœur de cette analyse : la dialectique du judiciaire et de l'éducatif, dont la nécessité doit irriguer la réflexion d'un législateur s'attelant à la réforme de l'ordonnance de 1945 dans une approche visant la restauration d'un enfant sujet de droit et rétabli dans le lien social, et sa sortie de délinquance. Car c'est bien de ce dialogue construit entre le juge et l'éducateur que peut émerger, pour l'enfant, une réponse porteuse de sens qui traduise en action la pédagogie de la loi. Or, si cette ambition reste soutenue par les professionnels qui en savent l'importance, elle ne peut vivre qu'au travers d'institutions qui la favorisent.

Alain Bruel est décédé le 22 septembre 2015. Il a milité avec constance dans sa longue pratique de juge des enfants pour une justice des mineurs de qualité. Nombreux sont ceux qui se souviennent d'un collègue aussi compétent que modeste, infusant les rapports professionnels d'humanité et les nourrissant d'une réflexion toujours approfondie et renouvelée. Son ouvrage, publié chez Érès en mai 2015, couronne une riche production littéraire dans son champ de recherche et d'action.

**49^E CONGRÈS DU SM**

**DU VENDREDI 27 NOVEMBRE AU DIMANCHE 29 NOVEMBRE 2015
À LA COUR D'APPEL DE TOULOUSE**

10 place du Salin, 31000 Toulouse

- Colloque sur le thème du maintien de l'ordre ;
- Congrès ordinaire ;
- Renouvellement du Conseil.

**Syndicat
de la Magistrature**

Justice(s) au quotidien

Courriel de la rédaction :
courrierdeslecteurs.jaq@gmail.com

Coordonnées du Syndicat :
12-14, rue Charles Fourier, 75013 Paris
Tél. : 01 48 05 47 88 Fax : 01 47 00 16 05

Courriel : contact@syndicat-magistrature.org

© Syndicat de la magistrature - Toute reproduction interdite
sans autorisation de la rédaction.