

Tribunal des conflits

N° 3943

Mme P. c/ Préfet de police

Rapp. : J.-M. Béraud

Séance du 3 février 2014

Lecture du

CONCLUSIONS

M. Bertrand DACOSTA, Commissaire du Gouvernement

Par votre décision M. Bergoend c/ Société ERDF Annecy Léman du 17 juin dernier, vous avez redessiné les contours de la voie de fait. Celle-ci, désormais, n'est constituée « *que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative.* »

Cette nouvelle définition se traduit par un resserrement, à un double titre. On est passé de l'atteinte grave au droit de propriété à l'extinction de celui-ci et de l'atteinte à une liberté fondamentale à l'atteinte à la liberté individuelle.

Sur le second point – et ceci n'a pas échappé aux commentateurs – votre décision, qui vise l'article 66 de la Constitution, fonde la compétence du juge judiciaire sur le principe selon lequel celui-ci est le « gardien » de la liberté individuelle.

Cet ancrage constitutionnel affermit, sur le plan conceptuel, la voie de fait, laquelle, comme le relève le professeur Delvolvé dans un commentaire de votre décision¹, « *avait jusqu'à présent une justification plus pratique que juridique.* » La réduction du périmètre de la voie de fait ne diminue en rien, par ailleurs, les garanties dont doit bénéficier la protection des autres libertés fondamentales, puisque le juge administratif, avec le référé-liberté, est doté d'un instrument parfaitement efficace. Reste à préciser – et c'est là tout l'intérêt de l'affaire qui a donné lieu à votre saisine – la portée exacte de cette notion de liberté individuelle.

¹ RFDA 2013.1041, P. Delvolvé : « Voie de fait : limitation et fondements »

Commençons par donner quelques indications sur le litige.

Mme P., qui est de nationalité belge, est propriétaire d'un studio au 196 de la rue Saint-Denis, dans le 2^{ème} arrondissement de la capitale. Elle reconnaît elle-même qu'elle y exerce son activité professionnelle – la prostitution. Mais elle soutient qu'elle est l'occupante exclusive des lieux. Le préfet de police de Paris a, manifestement, été d'un avis différent. Il a estimé que le local était mis à la disposition d'autres personnes s'y livrant à la même activité et qu'il était ainsi utilisé à des fins de proxénétisme. Rappelons que le proxénétisme est réprimé par les articles 225-5 à 225-du code pénal. Il ne ressort cependant pas des pièces du dossier que Mme P. ait fait l'objet de poursuites. En revanche, par un arrêté en date du 21 février 2013, le préfet de police a fait usage de ses pouvoirs de police générale, qu'il détient à Paris en lieu et place du maire, et a prononcé, « *jusqu'à nouvel ordre* », la fermeture du local, au motif que la situation portait atteinte à la moralité publique et était ainsi à l'origine de troubles à l'ordre public auxquels il convenait de mettre un terme, et ceci dans les meilleurs délais. Relevons que l'intéressée n'a pas été la seule à éveiller l'intérêt de l'administration : six arrêtés identiques ont été pris pour d'autres studios du même immeuble.

Mme P. a attaqué l'arrêté la concernant devant le tribunal administratif de Paris. L'instance est toujours pendante. Elle a par ailleurs saisi, le 26 juin 2013, le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris, en invoquant l'existence d'une voie de fait et en lui demandant de faire cesser immédiatement le trouble manifestement illicite qui résultait, selon elle, de l'arrêté. Le préfet a déposé un déclinatoire de compétence, rejeté par le juge des référés. Il a alors élevé le conflit.

Pour qu'une décision administrative, par elle-même, puisse être regardée comme une voie de fait, il faut donc soit qu'elle porte atteinte à la liberté individuelle, soit qu'elle aboutisse à l'extinction d'un droit de propriété et que, dans l'un et l'autre cas, elle soit manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative

Le fait, pour un particulier, de ne pouvoir accéder, provisoirement, à un bien immobilier lui appartenant, quelque gênant qu'il puisse se révéler, ne saurait être assimilé à une extinction de son droit de propriété. La mesure, ici, est conçue pour ne produire ses effets que pour autant que le trouble à l'ordre public se poursuivra. L'arrêté précise qu'il sera abrogé dès que la propriétaire aura apporté des garanties suffisantes quant à sa cessation.

Reste la question de l'atteinte à la liberté individuelle. Vous pourriez, à ce stade, la réserver. En effet, la décision de fermer un local utilisé à des fins de proxénétisme, fût-ce un local d'habitation, n'est pas manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice des pouvoirs de police générale dont dispose le maire, ou, ici, le préfet de police.

Il a ainsi été jugé par le Conseil d'Etat « *qu'il appartient à l'autorité investie des pouvoirs de police de prendre toute mesure nécessaire à faire cesser un trouble apporté à l'ordre public, et notamment d'ordonner la fermeture des lieux de débauche portant atteinte à la moralité publique* », en l'espèce une maison meublée (CE, 30 septembre 1960, Sieur Jauffret, p. 504 ; dans le même sens, à propos de la fermeture d'un hôtel, « *en raison du trouble à l'ordre et à la santé publics que provoquait la présence habituelle de prostituées dans cet établissement et à ses abords* », cf. CE, 7 mars 1986, Ministre de l'intérieur et de la décentralisation c/ Mme Delclaux, n° 65012).

Précisons qu'en l'espèce, si le studio dont la fermeture provisoire a été décidée par le préfet de police est un local d'habitation, il ne s'agit pas de la résidence principale de Mme P.

Ceci étant, la voie de fait peut également résulter de l'exécution forcée irrégulière d'une décision administrative portant atteinte à la liberté individuelle, alors même que cette décision est, elle, parfaitement régulière.

Pour soutenir qu'il y a bien, en l'espèce, exécution forcée, Mme P. prend appui sur le fait qu'a été apposée à l'entrée de son studio, à cheval sur la porte et le mur adjacent, une affiche informant ses lecteurs de la fermeture administrative du studio et des conséquences pénales s'attachant à la méconnaissance de cette décision (à savoir l'amende prévue pour les contraventions de 1^{ère} classe). Ouvrir la porte suppose, vous dit Mme P., de déchirer l'affiche.

Nous avons quelque difficulté, pour notre part, à y voir une mesure d'exécution forcée. Une telle mesure est constituée lorsque l'administration, après avoir pris la décision administrative de fermer un local, dresse, de sa propre initiative, un obstacle physique qui, normalement, empêche d'accéder aux lieux. Tel est le cas lorsque sont apposés des scellés. C'était précisément l'hypothèse à laquelle vous étiez confrontés lorsque vous avez rendu votre décision Société immobilière de Saint-Just du 2 décembre 1902 (p. 713). On en trouve des illustrations régulières dans la jurisprudence (cf. par exemple CE, 13 juillet 1966, Sieur Guignon, p. 476, cas dans lequel l'autorité militaire avait apposé des scellés sur le logement occupé par l'intéressé, logement situé en dehors de tout bâtiment militaire). D'autres méthodes sont encore plus brutales. Prenons la décision du Conseil d'Etat du 11 mars 1998, Ministre de l'intérieur c/ Mme Auger. Le préfet de police de Paris – déjà lui – avait décidé la fermeture d'un local au motif que celui-ci servait à des activités contraires à la morale et à l'ordre public, local situé rue Saint-Denis, mais à un autre numéro... Puis il avait tout simplement fait murer la porte par une société privée ; exécution forcée donc, et constitutive de voie de fait, de même que le refus d'y mettre fin.

Toutefois, ici, l'obstacle est plus symbolique que réel. L'apposition de l'affiche sur le chambranle de la porte n'a pas pour ambition d'interdire l'accès au studio, mais d'informer de l'existence de cette interdiction et de permettre de vérifier, le cas échéant, si celle-ci a bien été respectée. En réalité, le résultat serait le même si un agent demeurait posté nuit et jour à l'entrée de l'immeuble, non pour empêcher d'accéder au local, mais pour observer les éventuelles intrusions. Or, nous semble-t-il, mettre en place un dispositif permettant de s'assurer qu'une interdiction n'a pas été méconnue est une chose, faire en sorte qu'elle ne puisse l'être en est une autre. Ce n'est que dans le second cas que l'on peut parler d'exécution forcée.

Vous pourrez cependant vous épargner de trancher ce point, si vous nous suivez pour juger que n'est pas en cause, ici, la liberté individuelle, au sens de l'article 66 de la Constitution.

Sur cette question, le Conseil constitutionnel a évolué.

Il a initialement rattaché la liberté individuelle aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, en jugeant que l'article 66 n'avait fait que le réaffirmer (décision n° 75 DC du 12 janvier 1977 sur la fouille des véhicules). Puis il s'est fondé directement sur cet article. Mais il a d'abord retenu de la notion de liberté individuelle une

conception extensive, en y incluant diverses libertés fondamentales : droit au respect de la vie privée, inviolabilité du domicile, liberté d'aller et venir, liberté du mariage, protection des données personnelles...

La décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999 sur la loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière est venue infléchir de façon sensible cette ligne jurisprudentielle, en recentrant la liberté individuelle, au sens de l'article 66 de la Constitution, sur la sûreté, c'est-à-dire sur le droit de ne pas être illégalement arrêté et détenu. Comme le relève le professeur Delvolvé, que nous nous permettons de citer à nouveau, désormais, « *liberté individuelle et sûreté sont synonymes. Il y est porté atteinte en cas d'arrestation, détention, séquestration, emprisonnement, internement. Au-delà, même si la personne de l'individu est en cause, il ne s'agit plus de sûreté.* » La liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile trouvent désormais leur fondement dans les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (pour des illustrations récentes, s'agissant de l'inviolabilité du domicile, cf. les décisions n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 et 2013-679 DC du 4 décembre 2013).

Il est vrai que ce changement de cap n'a pas conduit à supprimer intégralement, en ce qui concerne l'inviolabilité du domicile, la nécessité de l'intervention du juge judiciaire. Les tables de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en témoignent : elles établissent une distinction, à partir de 1999, entre les anciennes composantes de la liberté individuelle qui en ont été totalement détachées (liberté d'aller et venir, liberté du mariage, protection des données personnelles) et les composantes qui n'ont fait l'objet que d'un détachement partiel, telles l'inviolabilité du domicile et la protection des correspondances.

Elles mentionnent, à ce titre, la décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 sur la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Le Conseil constitutionnel y rappelle qu'au nombre des libertés constitutionnellement garanties « *figurent la liberté d'aller et venir, l'inviolabilité du domicile privé, le secret des correspondances et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la surveillance de l'autorité judiciaire.* » Puis il juge que « *le législateur peut prévoir la possibilité d'opérer des perquisitions, visites domiciliaires et saisies de nuit dans le cas où un crime ou un délit relevant de la criminalité et de la délinquance organisées vient de se commettre, à condition que l'autorisation de procéder à ces opérations émane de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, et que le déroulement des mesures autorisées soit assorti de garanties procédurales appropriées.* »

Ainsi, comme le relève le commentaire autorisé de la décision n° 2013-357 publié sur le site du Conseil, celui-ci « *peut lier l'intervention du juge judiciaire à la protection des libertés fondamentales de l'individu autres que le droit de ne pas être arbitrairement détenu.* » Toutefois, « *hors des actes de police judiciaire, l'intervention de l'autorité judiciaire pour autoriser la pénétration dans un domicile n'est plus une exigence constitutionnelle.* »

Cependant, ici, n'est pas en cause la pénétration d'un tiers dans un domicile, mais la jouissance de son bien par le propriétaire lui-même.

Il nous paraît donc difficile de rattacher la mesure dont l'exécution forcée est alléguée à la liberté individuelle, telle qu'elle est aujourd'hui entendue par le Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, il serait peu compréhensible – et assurément inopportun – qu’après le choix de politique jurisprudentielle qu’exprime votre décision Bergoend, vous reteniez une approche de la liberté individuelle différente de celle du Conseil constitutionnel.

Et nous pensons même que la solution devrait être identique si le studio de Mme P. constituait sa résidence principale et si sa porte avait été murée à l’initiative du préfet de police, ce qui n’est pas le cas en l’espèce. La voie de fait a été inventée pour que les comportements de l’administration gravement attentatoires à une liberté ou au droit de propriété puissent être sanctionnés, en urgence, par un juge qui ne pouvait alors être que le juge judiciaire, le juge administratif ne disposant pas des outils nécessaires. Cette exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires ne se justifie plus par un souci d’efficacité ; vous l’avez conservée, en la redéfinissant, en raison de ses soubassements constitutionnels, et dans la seule mesure où ceux-ci commandent son maintien. Aucune raison déterminante ne peut donc vous conduire à aller au-delà de la liberté individuelle, au sens de l’article 66 de la Constitution, tel que celui-ci est interprété par le Conseil constitutionnel.

PCMNC à ce que vous confirmiez l’arrêté de conflit pris par le préfet de police et à ce que vous déclariez nulles et non avenues la procédure engagée par Mme P. contre le préfet de police devant le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris ainsi que l’ordonnance rendue par celui-ci le 5 septembre 2013.