

**Décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011**

*Consorts M. et autres*

*(Définition du droit de propriété)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 30 juin 2011 par la troisième chambre civile de la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée devant elle par cinq personnes défenderesses à une procédure d'expulsion intentée par la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et par vingt et une personnes défenderesses à une procédure d'expulsion intentée par la communauté d'agglomération Val-de-France (arrêts n<sup>os</sup> 997 et 998 du 30 juin 2011). La QPC porte sur les dispositions de l'article 544 du code civil.

Premier article du titre II du livre II du code civil, l'article 544 aux termes duquel « *la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* » remonte au 6 pluviôse en XII et n'a jamais été modifié depuis.

Dans sa décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

**I. – Contexte de la question posée**

La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et la communauté d'agglomération Val-de-France ont toutes deux saisi le juge des référés du tribunal de grande instance (TGI) de Pontoise d'une action tendant à l'expulsion d'occupants sans droit ni titre d'un terrain leur appartenant, à Saint-Ouen-l'Aumône pour la première, à Sarcelles pour la seconde.

Devant le juge des référés, les personnes faisant l'objet de la procédure d'expulsion ont soulevé une QPC ainsi formulée : « *Les dispositions de l'article 544 du code civil, telles qu'interprétées de façon constante par la Cour de cassation, portent atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, et notamment au principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité contre toute forme d'asservissement ou de dégradation, au droit de mener une vie familiale normale et à l'objectif à valeur constitutionnelle que constitue le droit au logement* ».

Le TGI a transmis la QPC à la Cour de cassation par deux ordonnances des 23 et 25 mars 2011.

Par deux arrêts rendus le même jour, la Cour de cassation a renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel, sans la modifier mais en la formulant sur le mode interrogatif<sup>1</sup>, après avoir relevé que la disposition contestée est applicable au litige, lequel concerne une procédure d'expulsion d'occupants de la propriété d'autrui, qu'elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel et que la question posée présente un caractère sérieux au regard des principes constitutionnels invoqués.

L'avocat général avait conclu au non-renvoi, en estimant que, sous couvert de l'article 544 du code civil, était en réalité contestée la constitutionnalité d'un texte réglementaire, l'article 809, alinéa 1<sup>er</sup>, du code de procédure civile (CPC), ce qui rendait la QPC « *incontestablement irrecevable* ». Aux termes de cette dernière disposition : « *Le président peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite* ».

Dans ses conclusions, l'avocat général faisait notamment référence à un arrêt récent de la Cour de cassation cassant et annulant un arrêt rendu le 16 avril 2008 par la cour d'appel de Versailles :

*« Vu l'article 809, alinéa 1<sup>er</sup>, du code de procédure civile, ensemble l'article 544 du code civil ;*

*« Attendu, selon l'arrêt attaqué (Versailles, 16 avril 2008), statuant en référé, que la société d'HLM France habitation (la société d'HLM), propriétaire d'un ensemble immobilier, a assigné en expulsion pour occupation sans droit ni titre M. et Mme X..., M. et Mme Y..., M. et Mme Z..., M. et Mme A..., M. et Mme B..., M. et Mme C..., M. et Mme D..., M. et Mme E..., M. et Mme F..., M. et Mme G... et M. et Mme H..., qui s'étaient installés avec leurs enfants sous des tentes dressées sur l'aire de jeux de l'ensemble immobilier ; que l'association Droit au logement (DAL) et l'Association socio-culturelle et du logement de la Coudraie (ASCLC) sont intervenues volontairement à l'instance ;*

*« Attendu que pour rejeter la demande et renvoyer les parties à se pourvoir au principal, l'arrêt retient que les personnes physiques assignées justifient toutes*

---

<sup>1</sup> L'avocat général avait relevé devant la Cour de cassation le fait que la QPC était formulée – assez maladroitement – de manière affirmative.

*être, du fait de leurs difficultés de logement, dans une situation précaire et indigne, que si l'installation de tentes méconnaît, au nom du droit de revendiquer et d'obtenir un logement décent, le droit de propriété de la société d'HLM, qui n'a pas donné son accord à l'occupation de son bien, fût-ce une aire de jeux située dans un ensemble immobilier voué à la démolition, le seul constat de la méconnaissance du droit d'autrui n'établit pas le trouble manifestement illicite obligeant le juge des référés à ordonner des mesures pour y mettre fin, que la société d'HLM ne prouve pas d'atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, que les occupants établissent que leur démarche, qui avait pour unique but d'atteindre l'objectif reconnu de valeur constitutionnelle de disposer d'un logement décent, leur a permis de remporter quelques succès contre l'inertie et l'indifférence, que cette action s'est accomplie sans violence, ni dégradation quelconque, ni entrave à la circulation des occupants actuels des appartements de la résidence, que le droit de revendiquer est le corollaire évident de celui d'exercer sa liberté d'expression, liberté publique dont le juge judiciaire est le gardien, et qu'en présence de deux droits dont l'un correspond à l'exercice d'une liberté publique et en l'absence de violence ou de gêne démontrée établissant le caractère illicite du trouble occasionné, cette installation nécessairement temporaire de structures légères et nomades caractérise une méconnaissance du droit de propriété de la société d'HLM susceptible d'ouvrir droit à réparation, mais ne relève pas de mesures provisoires destinées à y mettre fin et qu'il y a lieu de renvoyer la société d'HLM à se pourvoir devant le juge du fond seul compétent pour opérer un contrôle de proportionnalité entre les droits respectifs en cause ;*

*« Qu'en statuant ainsi, alors qu'elle constatait une occupation sans droit ni titre d'un immeuble appartenant à autrui, la cour d'appel, qui n'a pas tiré les conséquences légales de ses propres constatations, a violé les textes susvisés »<sup>2</sup>.*

Le sommaire de cet arrêt publié au *Bulletin* indique : « *L'occupation sans droit ni titre d'un immeuble appartenant à autrui constitue un trouble manifestement illicite au sens de l'article 809, alinéa 1<sup>er</sup>, du code de procédure civile* ».

## **II. – La constitutionnalité de la disposition contestée**

### **A – Les griefs**

Selon les requérants, le mécanisme de la QPC ne consiste pas seulement à permettre le contrôle de constitutionnalité de dispositions législatives, mais permet également d'assurer le contrôle de la portée effective de ces dispositions,

---

<sup>2</sup> Cour de cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 20 janvier 2010, *Société HLM France habitation*, n° 08-16.088, *Bull.* n° 19

à travers l'interprétation constante qui en est faite par les cours et tribunaux. Or, de longue date la Cour de cassation consacre le caractère absolu du droit de propriété en jugeant que l'occupation sans droit ni titre d'un terrain ou immeuble appartenant à autrui constitue un trouble manifestement illicite au sens de l'article 809, alinéa 1<sup>er</sup>, du CPC, auquel le juge des référés doit mettre fin.

Cette jurisprudence, par ses conséquences sur la situation des personnes qui vivent dans des résidences mobiles, porterait atteinte au principe constitutionnel de sauvegarde de la personne contre toute forme de dégradation consacré par le Préambule de la Constitution de 1946, au droit de mener une vie familiale normale ainsi qu'à l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue le droit au logement. Et, s'agissant plus particulièrement de ce dernier grief, les requérants soulignaient que l'article 544 du code civil et la portée effective que lui confère son interprétation constante par la Cour de cassation a précisément pour effet de permettre « *de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent* », ce que le Conseil constitutionnel a censuré dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011<sup>3</sup>.

## **B. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel**

– Le Conseil constitutionnel avait déjà eu l'occasion de statuer sur l'expulsion de campements illicites dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, citée par les requérants, lorsqu'il avait été saisi de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Après avoir rappelé que « *les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif* », il avait déclaré contraires à la Constitution les paragraphes I et II de l'article 90 de la loi déferée relatifs aux pouvoirs du préfet :

*« Considérant que le premier alinéa du paragraphe I de l'article 90 précité donne au représentant de l'État dans le département ou, à Paris, au préfet de police la possibilité de mettre les personnes occupant le terrain d'autrui de façon illicite en demeure de quitter les lieux dès lors qu'elles se sont installées en réunion en vue d'y établir des habitations et que cette installation comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ; que,*

---

<sup>3</sup> Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 53, 54, 55.

*dans cette mesure, les dispositions contestées sont justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;*

*« Considérant, toutefois, que les deuxième et troisième alinéas du même paragraphe permettent au représentant de l'État de procéder à l'évacuation forcée des lieux lorsque la mise en demeure de les quitter dans le délai de quarante-huit heures minimum fixé par cette dernière n'a pas été suivie d'effet et n'a pas fait l'objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que ces dispositions permettent de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent ; que la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis. »*

En l'espèce, les requérants demandaient au Conseil constitutionnel d'examiner le traitement judiciaire de la procédure d'expulsion ordonnée par le juge à la demande du propriétaire et non, comme dans la décision du 10 mars 2011 précitée, d'une mesure exécutée d'office par l'autorité administrative pour des motifs d'ordre public. Toutefois, les requérants invoquaient les termes de cette décision.

– Le Conseil constitutionnel a déjà précisé, à plusieurs reprises, *« qu'en posant une question prioritaire de constitutionnalité, tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à la disposition législative contestée »*.

Dans chaque cas, il était saisi d'une question portant sur une ou des dispositions législatives telles qu'interprétées en elles-mêmes par la juridiction administrative ou judiciaire<sup>4</sup>.

Il a même jugé qu'en principe, rien ne s'oppose à ce qu'une jurisprudence puisse constituer un changement des circonstances de nature à conduire à ce qu'il soit à nouveau saisi d'une disposition précédemment jugée conforme à la Constitution : *« Si en posant une question prioritaire de constitutionnalité, tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective*

---

<sup>4</sup> Décisions n<sup>os</sup> 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B. (Adoption au sein d'un couple non marié)*, cons.3 ; 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, *Compagnie agricole de la Crau (Imposition due par une société agricole)*, cons. 1 à 3 ; 2010-96 QPC du 4 février 2011, *M. Jean-Louis L. (Zone des 50 pas géométriques)*, cons. 1 à 3 ; 2011-127 QPC du 6 mai 2011, *Consorts C. (Faute inexcusable de l'employeur : régime spécial des accidents du travail des marins)*, cons. 1 à 4.

*qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à cette disposition, la jurisprudence dégagée par la Cour nationale du droit d'asile n'a pas été soumise au Conseil d'État ; qu'il appartient à ce dernier, placé au sommet de l'ordre juridictionnel administratif, de s'assurer que cette jurisprudence garantit le droit au recours rappelé au considérant 87 de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 ; que, dans ces conditions, cette jurisprudence ne peut être regardée comme un changement de circonstances de nature à remettre en cause la constitutionnalité des dispositions contestées »<sup>5</sup>.*

– Dans sa décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, saisi de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, il avait ainsi rappelé les normes applicables au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de cette loi :

*« 2. Considérant, d'une part, qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : "La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement" ; qu'aux termes du onzième alinéa de ce Préambule, la Nation "garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence" ;*

*« 3. Considérant qu'il ressort également du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ;*

*« 4. Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ;*

*« 5. Considérant, d'autre part, que l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame : "Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression" ; que l'article 17 de la même Déclaration proclame également : "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité" ;*

---

<sup>5</sup> Décision n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011, M. Ismaël A (Recours devant la Cour nationale du droit d'asile).

*« 6. Considérant, en outre, qu'aux termes du seizième alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux "du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales" ;*

*« 7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, s'il appartient au législateur de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés ; que doit aussi être sauvegardée la liberté individuelle ».*

### **C. – La décision du 30 septembre 2011**

Après avoir repris l'ensemble des considérants « de principe » de la décision du 29 juillet 1998 précitée qui rappellent, d'une part, la nature constitutionnelle tant du droit de propriété que de l'objectif que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent et, d'autre part, la compétence du législateur pour mettre en œuvre cet objectif en apportant, s'il l'estime nécessaire, des limitations au droit de propriété, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2011-169 QPC, que l'article 544 du code civil qui définit le droit de propriété ne méconnaît par lui-même aucun droit ou liberté que la Constitution garantit. Cet article n'est pas, en lui-même, contraire aux droits et libertés que la Constitution garantit puisqu'il rappelle un principe constitutionnel proclamé par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil constitutionnel a ajouté qu'il ne lui appartient pas, en tout état de cause, d'examiner la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 809 du CPC qui définit les pouvoirs du juge des référés. Il ne lui appartient donc pas de statuer sur la question de savoir si une occupation d'un terrain sans droit ni titre doit toujours être regardée comme un trouble manifestement illicite au sens de l'article 809, alinéa 1<sup>er</sup>, du CPC et doit toujours donner lieu à une expulsion en urgence.

Le Conseil a donc déclaré l'article 544 du code civil conforme à la Constitution.