

POLICE

RÉQUISITIONS

52 Réquisition d'immeubles et hébergement d'urgence

Le présent jugement confirme la décision préfectorale de réquisitionner un immeuble affecté à l'hébergement d'urgence et qui risquait de ne plus pouvoir être utilisé pour cette fonction.

TA Montreuil, 5 juin 2014, n° 1305002, Cne Saint-Denis : JurisData n° 2014-015778

(...) Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées par le préfet de la Seine-Saint-Denis :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales : « La police municipale est assurée par le maire, toutefois : (...) 4° En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées (...) » ; que le préfet ne peut prendre, sur le fondement de ces dispositions, que les mesures imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public ;

4. Considérant, en premier lieu, que si la commune de Saint-Denis soutient que le préfet ne pouvait prononcer la réquisition des locaux en cause que sur le fondement des articles L. 641-1 ou L. 641-12 du Code de la construction et de l'habitation, il résulte toutefois des dispositions de ces deux articles qu'ils n'autorisent que la réquisition de logements « vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés » ; qu'en l'espèce, il ressort des pièces du dossier qu'au 13 mars 2013, date de l'édition de l'arrêté attaqué, les 121 logements de la résidence « Les séjours du Grand Stade » étaient occupés par 271 personnes ; que, dès lors, ces locaux n'entraient pas, contrairement à ce que soutient la requérante, dans le champ d'application des articles L. 641-1 et L. 641-12 du Code de la construction et de l'habitation ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que la commune de Saint-Denis soutient que le préfet de la Seine-Saint-Denis a commis une erreur de fait en estimant, pour mettre en œuvre les pouvoirs qu'il tient de l'article L. 2215-1 4° du Code général des collectivités territoriales, que la rupture du contrat liant SGH au GIP Samu de Paris était de nature à créer un trouble à l'ordre public, alors qu'il était loisible au GIP Samu de Paris de contracter directement avec CER ou avec les propriétaires de la résidence ; qu'il ressort cependant des pièces du dossier que depuis le 11 mai 2012, la société Résistade, CER et le Samu social étaient parties à une instance civile relative au règlement d'impayés de loyers ; que cette circonstance suffit à regarder comme établie l'impossibilité dans laquelle se trouvait le Samu social, dont les liens contractuels avec SGH avaient été rompus le 31 décembre 2012, de contracter directement avec les copropriétaires de la société Résistade comme avec CER aux fins d'assurer l'hébergement d'urgence des personnes orientées par le Pôle Hébergement et de Réservations Hôtelières ; que le moyen doit, par suite, être écarté ;

6. Considérant, en troisième lieu, que la requérante soutient que l'urgence n'était pas constituée au vu du délai écoulé entre l'annonce de la rupture des relations contractuelles entre SGH et le Samu de Paris, et en ce que le préfet ne justifia pas qu'il aurait recherché des alternatives à la mesure de réquisition ; qu'il ressort toutefois des écritures du défendeur, non contestées par la commune de Saint-Denis, que la rupture programmée de la convention liant

SGH au Samu social impliquait, au-delà des seuls occupants de la résidence « Les Séjours du Grand Stade », 12 résidences représentant 1 500 personnes hébergées en Seine-Saint-Denis ; qu'au cours des onze mois précédant la prorogation de la réquisition querrelée, la préfecture de la Seine-Saint-Denis a trouvé des solutions d'hébergement pour 800 personnes ; que s'agissant de la résidence en cause, plus d'une centaine des personnes, sur les 395 occupants que comptait la résidence à la date de l'annonce de la résiliation, avaient bénéficié de relogements au jour de l'édition de l'arrêté prorogeant la réquisition ; que le préfet de la Seine-Saint-Denis démontre ainsi avoir activement recherché des solutions alternatives et n'avoir prorogé la réquisition de la résidence « Les Séjours du Grand Stade », en l'absence d'autres moyens lui permettant de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient ces pouvoirs de police, qu'aux fins de prévenir le trouble à l'ordre public qui aurait résulté de la privation d'accès de 271 personnes dont 155 enfants à la résidence en cause et ce, en pleine période hivernale ;

7. Considérant enfin que la commune de Saint-Denis soutient que la mesure de police attaquée serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que les bâtiments réquisitionnés présentent de graves risques pour les occupants, révélés notamment par la survenue d'un incendie dans la résidence en cause le 23 novembre 2013 ; que la décision attaquée n'ayant toutefois pas pour effet de priver le maire de la commune de Saint-Denis de l'exercice des pouvoirs de police qu'il détient en matière de salubrité des immeubles et de sécurité publique, le moyen doit être écarté comme inopérant ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions aux fins d'annulation de l'arrêté du préfet de la Seine-Saint-Denis en date du 13 mars 2013 prorogeant pour une durée d'un an la réquisition de la résidence « Les Séjours du Grand Stade » ne peuvent qu'être rejetées ; (...)

NOTE : La réquisition constitue une des prérogatives les plus démonstratives de l'autorité de police administrative. Elle ne date pas d'aujourd'hui. Elle est très ancienne. J.-H. Stahl résume parfaitement la genèse du pouvoir de réquisition en précisant que « les pouvoirs traditionnels de réquisition trouvent leur fondement dans les dispositions de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, qui constitue le texte principal, de portée générale et d'application permanente organisant les réquisitions civiles de personnes et de services. Cette loi, prévue à l'origine pour les cas de guerre ou de conflit extérieur, a été prorogée au sortir de la guerre par des lois prises annuellement, avant d'être maintenue en vigueur de façon définitive par la loi n° 50-244 du 28 février 1950. Elle a été complétée et modifiée par l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services et a fait l'objet d'un décret d'application n° 62-367 du 27 mars 1962. Ces textes autorisent le gouvernement, et par délégation le préfet, à prendre des réquisitions civiles dans le cadre de la préparation, en temps de paix, de mesures ayant pour objet l'organisation de la nation pour le temps de guerre ou pour assurer les besoins du pays. Ils ne sont susceptibles de s'appliquer que dans des situations de troubles particulièrement graves » (J.-H. Stahl, *concl. sur CE*, 9 déc. 2003, n° 262186, *Aguillon : JurisData n° 2003-066135 ; RFDA 2004, p. 307*).

L'actuel dispositif de l'article L. 2215-1, 4°, du Code général des collectivités territoriales est issu de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et modifié par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

L'état de droit en matière de réquisition ne cesse d'évoluer. L'importance d'une étude exhaustive sur la question se fait sentir. L'affaire du 5 juin 2014 en est la parfaite occasion. L'intérêt de l'affaire médiatisée est triple. D'abord, elle touche les points ou les aspects les plus essentiels du mécanisme de la réquisition préfectorale. Ensuite, elle démontre, d'une certaine manière, la différence d'approche entre le juge de première instance et le juge de cassation. Enfin, elle concerne, de manière inédite, la réquisition

de certaines résidences fondée sur l'urgence sociale : la garantie de l'hébergement des personnes défavorisées.

À ce stade de l'étude, une présentation des faits assez compliqués de l'espèce s'impose. La résidence, l'objet de la réquisition, se situe à Saint-Denis et est nommée « Les séjours du Grand Stade ». Cette résidence dont la destination initiale semble avoir été modifiée (alors que la résidence en question avait initialement une vocation hôtelière, elle s'est trouvée orientée vers une finalité sociale) comprend 121 lots d'habitation de logements, dans trois bâtiments édifiés au début des années 2000. Elle appartient à quatre-vingt-cinq propriétaires différents, personnes physiques et morales, réunis au sein de la SARL Résistade, qui représente collectivement leurs intérêts. Ces copropriétaires ont conclu un bail commercial avec la SARL Cristal Eagle Résidence (CER) lui conférant l'exploitation de la résidence par la sous-location meublée à fin d'habitation. La CER a, de son côté, conclu un contrat de prestation avec la société de gestion hôtelière (SGH), spécialisée dans l'exploitation de résidences hôtelières. Celle-ci a, par la suite, conclu une convention avec le GIP Samu de Paris, en vue de l'accueil et l'hébergement des personnes défavorisées dans la résidence « Les Séjours du Grand Stade ». L'exécution de ces conventions a conduit à accueillir dans cet immeuble plus de trois cents personnes en situation de détresse, dont plus de la moitié des enfants, au titre de l'hébergement d'urgence.

À la suite de certains désordres au sein de la Résidence, la société SGH va, d'une manière unilatérale, mettre fin aux deux contrats auxquels elle était liée. Suite à la résiliation de ces contrats, notamment à partir du 31 décembre 2012, les occupants seraient privés d'un maintien régulier dans les locaux, ce qui pouvait conduire à leur expulsion. C'est dans ce contexte que le préfet de la Seine-Saint-Denis a, par un arrêté du 27 décembre 2012, décidé de réquisitionner les locaux jusqu'au 15 mars 2013. Il a ensuite décidé de proroger la réquisition pour une durée d'un an par un arrêté du 13 mars 2013. C'est contre ce dernier arrêté que la commune de Saint-Denis a formé deux requêtes distinctes : l'une visait à le suspendre et l'autre à l'annuler. Par une ordonnance du 6 juin 2013, la Présidente de la chambre a rejeté le référé-suspension pour défaut d'urgence (TA Montreuil, ord. réf., 6 juin 2013, n° 1305003, Cne Saint-Denis). Par un jugement du 5 juin 2014, c'est la formation collégiale qui rejette le recours pour excès de pouvoir.

Dans cette affaire, se posait la question suivante : quelle est la marge de manœuvre dont dispose le préfet pour user de son pouvoir de réquisition sur le fondement du 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales ? N'y a-t-il pas un risque d'utilisation abusive du dispositif ? L'on peut d'ores et déjà souligner que le caractère exceptionnel du pouvoir de réquisition est bien établi. Il ne s'agit guère d'une prérogative absolue. Bien au contraire, selon une jurisprudence assez ancienne, la réquisition constitue une mesure de police qui ne doit être qu'exceptionnellement mise en œuvre (à titre d'exemple, V. CE, 18 oct. 1989, n° 71985, Cne Pugnac : JurisData n° 1989645252 ; inédit au Lebon). Pour se faire, elle est subordonnée à la présence de plusieurs « conditions très strictes » (CE, 11 déc. 1991, n° 92673, Sté d'FLM Le logement familial du bassin parisien : JurisData n° 1991-047987 ; Rec. CE 1991, p. 427).

En effet, outre les conditions de forme (la motivation et la durée), le recours à la réquisition préfectorale est subordonné à des conditions de fond : l'urgence (1) ; le caractère proportionné de la mesure prononcée (3) ; l'absence de solutions alternatives (2). Si en général l'œuvre prétorienne démontre que les conditions d'octroi de la réquisition sont bien précises et distinctes, le raisonnement du tribunal administratif de Montreuil dans l'affaire *Commune de Saint-Denis* du 5 juin 2014 l'illustre moins.

1. La réquisition préfectorale, une mesure d'urgence

L'article L. 2215-1, 4°, du Code général des collectivités territoriales dispose qu'« en cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige », le préfet peut décider la réquisition. De là, la nécessité ou l'urgence à ce que le préfet intervienne par

une mesure de réquisition constitue sa première condition d'octroi.

Pour analyser ou aborder la condition d'urgence en matière de réquisition, on peut légitimement se référer à la définition de cette condition devant le juge administratif des référés. Selon la jurisprudence administrative dans le cadre des procédures de référé (CE, sect., 19 janv. 2001, n° 228815, Confédération nationale des radios libres : JurisData n° 2001-061706 ; Rec. CE 2001, p. 29 : « l'urgence doit être considérée comme remplie lorsque la décision administrative litigieuse préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre », l'urgence contentieuse se compose de deux éléments : le premier – matériel – est la nécessité d'une action rapide liée à l'écoulement du temps et le second – temporaire – est le préjudice dans le retard à agir (pour une étude exhaustive sur cette condition, V. A. Sayede Hussein, *Le juge administratif – juge du référé-suspension. Douze ans de mutations juridictionnelles et jurisprudentielles* : Thèse, université Paris 1, 2013, p. 293 et s.). Les deux volets de la condition d'urgence sont donc la gravité (A) et l'immédiateté, ou d'une certaine manière, la prévisibilité (B) du préjudice évoqué. Une telle définition ou approche de la condition d'urgence paraît transposable ou applicable en matière de réquisition.

A. - Le caractère grave de l'atteinte à l'ordre public

Selon les dispositions de l'article L. 2215-1, 4°, du Code général des collectivités territoriales, le préfet ne peut intervenir que pour éviter un trouble à l'ordre public, c'est-à-dire un préjudice grave. Il ressort de la pratique jurisprudentielle que l'arrêt de réquisition ne peut être justifié que pour un motif d'intérêt général ou pour la protection de l'ordre public, tels que les impératifs culturels et touristiques (CE, 2 juin 1995, n° 123647, Ville de Nice : JurisData n° 1995-043003 ; mentionné aux tables du Recueil Lebon), de la santé publique (CE, 9 déc. 2003, n° 262186, Aguillon et a., préc. ; publié au Recueil Lebon) ou de la sécurité publique (TA Nantes, 22 oct. 2010, n° 1007766, M. M. et a.). Plus en détail, tel a été le cas pour les nécessités du maintien du service de l'équarrissage en cas d'appel d'offres infructueux (CAA Lyon, 10 mai 2007, n° 02LY01154, Sté des Établissements Vendannet), de l'approvisionnement énergétique du pays (TA Nantes, 22 oct. 2010, n° 1007766, M. M. et a., préc.), de l'activité économique, de la satisfaction des besoins essentiels de la population, du fonctionnement des services publics, de la sécurité aérienne ou routière (CE, 27 oct. 2010, n° 343966, Féd. nationale des industries chimiques CGT et a. : JurisData n° 2010-019530 ; publié au Recueil Lebon), de la continuité des soins ambulatoires en période hivernale épidémique (CAA Douai, 13 nov. 2013, n° 12DA00904, Préfet de la Seine-Maritime : inédit au Recueil Lebon), ou encore, comme dans l'affaire portée devant le juge du tribunal administratif de Montreuil, de la continuité de l'hébergement des personnes défavorisées. Tout usage constitutif d'un détournement de pouvoir sera sanctionné par le juge administratif (CE, 17 déc. 1948, Viala : Rec. CE 1948, p. 483).

De tous ces exemples, l'on constate que l'arrêt de réquisition ne peut être prononcé pour n'importe quelle menace ou risque de trouble à l'ordre public. L'atteinte à l'origine de la réquisition doit être d'une gravité ou d'une intensité particulière. De plus, la condition d'urgence ne peut être regardée comme remplie que lorsque les intérêts publics mis en cause le sont immédiatement ou à brève échéance. C'est dire que l'atteinte à l'ordre public doit être prévisible.

B. - Le caractère prévisible de l'atteinte à l'ordre public

Le second élément consécutif de l'urgence est la prévisibilité ou l'immédiateté du préjudice. Celle-ci pourrait ainsi conditionner la légalité du recours à la réquisition.

Concernant le degré de présence du trouble à l'ordre public, il y a eu un changement substantiel. Auparavant, selon la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, le trouble à l'origine de la réquisition devait être avéré ou constitué. Autrement dit, le préfet ne pouvait user de ses prérogatives liées à la réquisition que pour le rétablissement de l'ordre public. La jurisprudence non seulement administrative, mais aussi et surtout constitutionnelle allait parfaitement dans ce sens.

Le Conseil constitutionnel a en effet, très tôt, analysé les dispositions de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales comme complétant les pouvoirs de police administrative « appartenant d'ores et déjà à l'autorité préfectorale en cas d'urgence, lorsque le rétablissement de l'ordre public exige des mesures de réquisition » (*Cons. const., déc. 13 mars 2003, n° 2003-467 DC, Loi pour la sécurité intérieure : JO 19 mars 2003, p. 4789*).

La position du juge administratif, que ce soit en référé (*CE, 9 déc. 2003, n° 262186, Aguilon, préc.*) ou au fond, n'était pas différente. Par exemple, sur la demande d'annulation d'un arrêté du préfet du Morbihan réquisitionnant les terrains de l'aérodrome de Vannes-Meucon et ayant pour effet l'interruption de la circulation aérienne pendant la durée de la réquisition, le tribunal administratif de Rennes a jugé en ces termes : « en l'espèce, à la date d'édition de l'arrêté contesté, le 25 juin 2006, il n'existait aucun trouble avéré à l'ordre public, dès lors notamment que les participants au Teknival n'étaient pas présents sur le site de l'aérodrome de Vannes-Meucon, et le risque que des rassemblements « sauvages » aient lieu en cas d'annulation du Teknival n'était pas réalisé à cette date ; qu'ainsi, le préfet du Morbihan ne peut se prévaloir d'aucune circonstance permettant d'établir l'existence d'un trouble à l'ordre public à la date du 25 juin 2006 ; que, dès lors, la Commune de Vannes est fondée à soutenir que l'une au moins des conditions prévues à l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales pour encadrer l'usage par le préfet de son pouvoir de réquisition n'était pas remplie, et que, par suite, l'arrêté de réquisition contesté est entaché d'erreur de droit » (*TA Rennes, 10 mai 2007, Villes de Vannes, Féd. française aéronautique, aéroclub du pays de Vannes, Aéroclub de France et a., préc.*).

Cette position assez restrictive de l'intervention préfectorale en matière de réquisition ne va pas durer. En janvier 2007, T. Olson proposait déjà, dans ses conclusions sur l'affaire *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation*, que le préfet puisse « aussi en cas de risque grave et immédiat même non réalisé prendre les mesures de réquisition justifiées par les menaces et risques identifiés ». Cette proposition a été concrétisée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Depuis cette loi, la réquisition du 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales peut être décidée « lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige ». Malgré la clarté du nouveau dispositif, la cour administrative d'appel de Marseille (*CAA Marseille, 7 mai 2008, n° 07MA01709, M. X, inédit au Lebon*) et le Conseil d'État (*CE, 23 mai 2011, n° 349215, Min. Intérieur, Outre-mer, Collectivités territoriales et Immigration : inédit au Recueil Lebon*) ont, d'une manière étonnante, repris les termes de l'ancien dispositif de la loi du 18 mars 2003. Ils ne citent en effet pas les termes « constatée ou prévisible », alors que les arrêtés litigieux étaient pris bien après le 5 mars 2007. Il s'agit sans doute d'un oubli, mais incompréhensible.

Ainsi, dans le cadre d'une parfaite application du nouveau dispositif, le juge administratif considère que le préfet peut intervenir pour « prévenir » (*TA Poitiers, 11 oct. 2007, n° 0602114, Aéroclub de France et a.*) ou « éviter » (*TA Nantes, 22 oct. 2010, n° 1007766, M. M. et a., préc.*) une « menace » (*CE, 27 oct. 2010, n° 343966, Féd. nationale des industries chimiques CGT et a., préc.*) ou des « risques » (*CAA Douai, 13 nov. 2013, n° 12DA00904, Préfet de la Seine-Maritime : inédit au Recueil Lebon*) de trouble à l'ordre public. La situation selon laquelle aucune réquisition ne peut intervenir dans un but purement préventif n'a alors plus lieu d'être. Pour que le préfet puisse intervenir, il suffit que le trouble soit manifeste ou même probable. Le jugement du tribunal administratif de Poitiers, en date du 11 octobre 2007, en est l'exemple le plus illustratif : « compte tenu de ce que l'expérience acquise au plan national a montré que l'interdiction [d'une rave-party], n'était pas de nature à assurer qu'elle ne se tiendrait pas, le préfet de la Charente se trouvait, le 28 août 2006, dans une situation d'urgence l'autorisant, afin de prévenir des troubles à l'ordre public inhérents au rassemblement de plusieurs dizaines de milliers de personnes, à prononcer la réquisition litigieuse » (*TA Poitiers, 11 oct. 2007, n° 0602114, Aéroclub de France et a., préc.*).

Le trouble à l'origine de la réquisition ne peut être nullement hypothétique. Il doit être réel, car sa réalisation doit être assez proche ou même immédiate. Cela ressort nettement d'une affaire où le Conseil d'État, pour rejeter la requête de référé contre un arrêté préfectoral portant réquisition de personnels d'un établissement pétrolier, a précisé que « les stocks de carburant aérien à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle ne couvraient plus que trois jours de consommation et devaient être complétés en raison des délais de traitement et de livraison nécessaires » (*CE, 27 oct. 2010, n° 343966, Féd. nationale des industries chimiques CGT et a., préc.*). En l'espèce, l'incapacité de l'aéroport à alimenter les avions en carburant aérien étant sur le point d'être réalisée, l'intervention immédiate et rapide du préfet s'est avérée nécessaire.

Dans l'affaire du 5 juin 2014, le préfet de la Seine-Saint-Denis avait, dans le cadre d'une parfaite application de la loi du 5 mars 2007, motivé son arrêté par le trouble manifeste à l'ordre public qui aurait résulté des résiliations successives des contrats précités : « la résiliation des deux contrats conclus exposait à un risque de trouble à l'ordre public, dès lors qu'à compter du 1^{er} janvier 2013, l'occupation de la résidence " Les séjours du Grand Stade " se serait transformée en un immense squat ». En l'espèce, le tribunal administratif de Montreuil n'a pas, semble-t-il, douté de la présence d'une urgence à ce que le préfet décide la réquisition. Car, suite à la résiliation des contrats précités, il y a eu urgence à ce que le préfet prenne les mesures nécessaires pour garantir juridiquement la situation des occupants de la résidence en question. En réalité, si la privation d'accès à la résidence constitutive d'un trouble à l'ordre public invoquée par le préfet n'existait pas ou n'était pas établie au jour de l'arrêté préfectoral, son caractère prévisible ou immédiat n'était guère douteux.

Néanmoins, le jugement rendu le 5 juin 2014 par le tribunal administratif de Montreuil n'est pas exempt de toute critique. La première critique vient du fait que le tribunal n'a pas mis l'accent sur l'idée d'anticipation ou le caractère prévisible du trouble à l'ordre public. La seconde plus significative encore vient du fait que la condition d'urgence ne soit pas abordée dans un considérant différent de celui lié à l'absence de toute solution alternative. D'autant que ce sont des conditions distinctes. À notre sens, le respect du dispositif législatif et la clarté de la jurisprudence imposaient une distinction entre les deux conditions. Force est de constater qu'en l'espèce, la confusion entre les deux conditions vient des écritures de la commune requérante qui soutenait que « la réquisition des logements est entachée d'une erreur de droit dans l'appréciation de la condition d'urgence au sens de l'article L. 2215-1, 4°, du [CGCT], car le préfet et le Samu-social de Paris n'ont entrepris aucune démarche pour trouver une solution alternative de relogement dans le délai de huit mois qui leur était imparti depuis l'annonce, le 13 avril 2012, de la résiliation de la convention conclue entre le Samu Social et la société SGH ». Au fond, l'on peut dire que si dans les tribunaux administratifs, contrairement au Conseil d'État, les magistrats se focalisent davantage sur le fait de répondre aux parties antagonistes qu'à faire jurisprudence, la clarté de leurs décisions est incontestable. Le respect de la législation en vigueur l'est davantage.

Au total, en matière de réquisition, la condition d'urgence est nécessairement satisfaite si l'atteinte à l'ordre public a déjà produit ses effets. En cela, l'appréciation de la condition d'urgence paraît se distinguer de celle parfois retenue en matière de référé (*TA Bordeaux, 21 juin 2004, n° 0423302, Noël Mamère c/ Min. Intérieur, Sécurité et Libertés locales ; pour d'autres paradoxes de la jurisprudence administrative en matière de référé, V. A. Sayede Hussein, La procédure de triage des requêtes de référé, lieu de tous les dangers, note sous CE, 13 nov. 2013, n° 371321, Assoc. Sauvegarde de la faune sauvage et a. : JurisData n° 2013-027047 ; LPA 5 mars 2014, p. 8 et s.*). Il en va de même dans le cas où l'atteinte qui n'est pas avérée, est prévisible. Le caractère grave et prévisible du trouble à l'ordre public constitue une des limites nécessaires et indispensables au bon usage du pouvoir de réquisition. La nécessité de la réquisition doit donc être avérée. Dans l'une de ses décisions de principe, le juge des référés du Conseil d'État résume parfaitement le raisonnement : « la réquisition de l'établissement de Gargenville, en raison de ses stocks de carburant aérien et de sa capacité de traitement de kérosène, constituait une solution

nécessaire, dans l'urgence, à la prévention du risque de pénurie totale de carburant aérien à l'aéroport » (CE, 27 oct. 2010, n° 343966, *Féd. nationale des industries chimiques CGT et a., préc.*).

Outre son caractère urgent ou nécessaire, l'acte de réquisition doit, sous peine d'être annulé, produire des effets proportionnés.

2. La réquisition préfectorale, un acte aux effets proportionnés

Selon le célèbre arrêt du Conseil d'État du 19 mai 1933, *Benjamin*, la légalité des mesures de police générale est soumise à leur proportionnalité aux nécessités de l'ordre public. Il s'ensuit que l'autorité de police administrative doit, sous peine d'être sanctionnée, prendre des mesures qui demeurent strictement proportionnées à l'objectif poursuivi. Elle doit chercher une exacte proportion entre l'intensité du trouble ressenti et la contrainte qu'elle imposera en vue de préserver l'ordre public.

En suivant ce raisonnement, l'autorité préfectorale doit uniquement chercher la mesure nécessaire et adéquate. L'article L. 2215-1, 4°, du Code général des collectivités territoriales l'exige, certes d'une manière quelque peu implicite : le préfet peut « réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées ». Il en résulte que la réquisition doit être dans les limites nécessaires, raisonnables et utiles.

Ainsi, le caractère excessif de la réquisition peut être sanctionné. À juste titre, dans une décision de principe, le juge du Palais-Royal a précisé que le préfet ne pouvait prendre « que les mesures nécessaires, imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public » (CE, 27 oct. 2010, n° 343966, *Féd. nationale des industries chimiques CGT et a., préc.*).

Dans le même souci de proportionnalité, il est arrivé que la Haute juridiction administrative considère que « si le droit de grève présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative », le préfet « peut légalement, sur le fondement des dispositions du 4° de l'article L. 2215-1 du [CGCT], requérir les agents en grève d'un établissement de santé, même privé, dans le but d'assurer le maintien d'un effectif suffisant pour garantir la sécurité des patients et la continuité des soins » (CE, 9 déc. 2003, n° 262186, *Aguillon et a., préc.*) ou « requérir les salariés en grève d'une entreprise privée dont l'activité présente une importance particulière pour le maintien de l'activité économique, la satisfaction des besoins essentiels de la population ou le fonctionnement des services publics, lorsque les perturbations résultant de la grève créent une menace pour l'ordre public » (CE, 27 oct. 2010, n° 343966, *Féd. nationale des industries chimiques CGT et a., préc.*). Dans cette jurisprudence réitérée plus tard (CE, 23 mai 2011, n° 349215, *Min. Intérieur, Outre-mer, Collectivités territoriales et Immigration, préc.*), la proportionnalité des effets de la réquisition prononcée trouve tout son sens. Le juge, qui met en balance plusieurs principes de droit, exerce un parfait contrôle de proportionnalité. Le contrôle du bilan coût-avantage effectué est particulièrement intéressant. Chose dont le tribunal administratif de Montreuil ne semble pas se soucier dans l'affaire jugée le 5 juin 2014. D'ailleurs, ne le faisant pas, le tribunal ne paraît pas répondre explicitement à l'un des moyens soulevés par la commune requérante qui soutenait que la réquisition des locaux en question n'était pas proportionnée au regard des circonstances de fait, notamment eu égard aux risques ou atteintes graves à la sécurité publique qu'elle présage pour les résidents : « la réquisition des logements n'est ni proportionnée ni nécessaire eu égard aux risques ou atteintes graves à la sécurité publique ; que les normes de sécurité incendie ne sont pas respectées ; que l'occupation de ces locaux par les personnes placées par le Samu social de Paris contribue à accentuer la dégradation des locaux, les risques sanitaires et les troubles à la sécurité publique ; que la résidence est inappropriée à l'accueil des familles ».

En l'espèce, si le juge du tribunal administratif de Montreuil a judicieusement écarté ledit moyen comme inopérant, car l'arrêté attaqué n'avait « pour effet de priver le maire de la

commune de Saint-Denis de l'exercice des pouvoirs de police qu'il détient en matière de salubrité des immeubles et de sécurité publique », il aurait été encore plus judicieux qu'il détermine si les mesures décidées par le préfet n'excédaient pas ce qui était strictement nécessaire à la préservation de l'ordre public. La préservation de la situation juridique des occupants de la résidence en question aurait donc pu être mise en balance avec d'autres principes qui sont le principe de sécurité publique et de santé publique. Par conséquent, le rejet du recours en annulation de la Commune de Saint-Denis aurait pu être clairement justifié par le fait que la réquisition litigieuse n'a pas produit des effets disproportionnés ou inappropriés. C'est ce qui ressort globalement des dires du rapporteur public lui-même B. Brenet que nous remercions de nous avoir transmis ses conclusions sur l'affaire. M. Brenet fait remarquer que « la problématique juridique n'est plus dans la réquisition en elle-même, mais dans une mesure de prolongation qui pourrait traduire un excès de pouvoir résultant soit d'un défaut de nécessité, soit du fait d'un caractère disproportionné en durée. C'est un problème de fait : et nous avons vu qu'à la date de l'arrêté il restait encore un nombre important d'occupants à reloger. La mesure apparaît dès lors nécessaire et non disproportionnée en durée, cette durée était de nature à offrir le laps de temps nécessaire pour reloger ces gens ailleurs ».

Outre son caractère urgent et proportionné, l'arrêté de réquisition est conditionné par l'absence de toute autre possibilité juridique.

3. La réquisition préfectorale, une arme d'ultime recours

Les dispositions de l'article L. 2215-1 l'exigent clairement : le pouvoir de réquisition ne peut être mis en œuvre que lorsque « les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police ». Il en résulte que la réquisition doit être l'ultime moyen à la disposition du préfet. Il ne peut s'y référer qu'après avoir effectué un examen complet des autres moyens dont il dispose. En ce sens, un membre de la juridiction administrative soulignait fort justement que la réquisition était « un pouvoir à utiliser en dernière limite » (N. Tronel, *concl. sur TA de Rennes, 10 mai 2007, Ville de Vannes c/ Préfet du Morbihan, préc. : RFDA 2007, p. 1088*). Avant de rajouter que « la réquisition est une arme d'ultime recours, utilisable lorsque toutes les autres solutions juridiquement possibles ont échoué ». Ces solutions alternatives doivent être recherchées parmi celles pouvant être mises en application par les préfetures dans le cadre de leurs pouvoirs de police.

Sur ce point, la jurisprudence administrative paraît être bien établie et constante. Par exemple, le 11 décembre 1991 (CE, 11 déc. 1991, n° 92673, *Sté d'HLM Le logement familial du bassin parisien : jurisData n° 1991-047987 ; Rec. CE 1991, p. 427*), le Conseil d'État a clairement précisé « qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le maire de Meaux ait, avant de procéder à la réquisition d'un logement appartenant à la société requérante, pour y loger la famille Leclerc dont l'appartement avait été endommagé par un incendie le 17 décembre 1985, fait la moindre tentative pour rechercher par voie amiable si cette famille pouvait être relogée, notamment par les soins de l'office public communal d'habitation à loyer modéré de Meaux, propriétaire du logement détruit par ce sinistre ; qu'il n'a pas non plus demandé au préfet d'user du pouvoir de réquisition qu'il tient des dispositions de l'article L. 641-1 du Code de la construction et de l'habitation ».

Dans le même sens, le 9 décembre 2003, le juge des référés du Conseil d'État, saisi en appel contre une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif d'Orléans, a estimé qu'« il résulte des termes mêmes des arrêtés en cause que le préfet a entendu requérir l'ensemble des sages-femmes en vue de permettre la poursuite d'une activité complète d'accouchement du service obstétrique de la clinique du Parc dans les conditions existantes avant le déclenchement du mouvement de grève ; qu'en prescrivant une telle mesure générale, sans envisager le redéploiement d'activités vers d'autres établissements de santé ou le fonctionnement réduit du service, et sans rechercher si les besoins essentiels de la population ne pouvaient être autrement satisfaits compte tenu des capacités sanitaires du département, le préfet a commis une erreur de droit ; que, par suite, la

décision de requérir l'ensemble des sages-femmes de la clinique du Parc est entachée d'une illégalité manifeste qui porte une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue le droit de grève » (CE, 9 déc. 2003, n° 262186, *Aguillon, préc.*).

Le même raisonnement a été suivi par le tribunal administratif de Melun qui a, dans un premier temps, jugé « qu'en réquisitionnant la quasi-totalité du personnel de la raffinerie Total de Grandpuits en vue, non seulement d'alimenter en carburant les véhicules prioritaires, mais également de fournir en produits pétroliers de toute nature l'ensemble des clients de la raffinerie, dans le but de permettre aux entreprises du département de poursuivre leurs activités, et alors, au surplus, que le représentant du préfet a déclaré à l'audience que des stations-services du département étaient déjà réservées au profit des véhicules d'urgence et de secours, l'arrêté a eu pour effet d'instaurer un service normal au sein de l'établissement et non le service minimum que requièrent les seules nécessités de l'ordre et de la sécurité publics » (TA Melun, 22 oct. 2010, n° 1007329, CGT : AJDA 2010, p. 2026). Trois jours plus tard, le même juge, statuant sur un nouvel arrêté préfectoral remplaçant l'arrêté suspendu, a estimé que les réquisitions ordonnées n'étaient pas disproportionnées par rapport aux buts recherchés et ce, pour deux raisons : d'abord, ces mesures étaient exclusivement destinées à assurer l'approvisionnement prioritaire en carburant des véhicules d'urgence et de secours aux personnes à l'exclusion de toute autre production et distribution de produits hydrocarbures ; ensuite, seuls quatorze des cent soixante-dix agents affectés à la raffinerie étaient concernés, sans qu'il ait été démontré que ce nombre serait excessif par rapport aux besoins des opérations pour lesquelles ils étaient requis (TA Melun, 25 oct. 2010, n° 1007348, *Féd. nationale des industries chimiques CGT et a. : AJDA 2010, p. 2026*).

Plus récemment encore, le 27 octobre 2010, le Conseil d'État a considéré que le recours à la réquisition ne pouvait être justifié qu'« en l'absence d'autres solutions disponibles et plus efficaces » (CE, 27 oct. 2010, n° 343966, *Féd. nationale des industries chimiques CGT et a., préc.*). Si le terme « l'absence d'autres solutions disponibles » ne pose point problème, celui d'autres solutions « plus efficaces » laisse perplexe. La raison en est simple : cette jurisprudence laisse en effet entendre que la réquisition n'est pas forcément une disposition de dernier recours, mais un moyen susceptible d'être mis en œuvre lorsqu'il est le plus efficace parmi d'autres. Il semble que cette jurisprudence soit un cas d'espèce, d'autant que les dispositions du 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales ne laissent aucun doute : le recours à la réquisition n'est autorisé que lorsque « les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police ».

Dans l'affaire présentée devant le tribunal administratif de Montreuil, la condition relative à l'absence de moyens ou d'alternatives autres que la réquisition était la plus difficile à admettre. Il s'agit du moyen le plus sérieux soulevé par la commune de Saint-Denis qui soutenait qu'il y aurait erreur de fait dans les motifs de l'arrêté litigieux en ce que la rupture du contrat liant la société SGH au GIP Samu de Paris n'était pas de nature à créer un trouble à l'ordre public, puisqu'il était loisible au GIP de contracter directement avec la société CER ou les propriétaires de la résidence, c'est-à-dire la Résistade. À l'instar de tous les autres, ce moyen a été également écarté par le tribunal, car il ressort « des pièces du dossier que depuis le 11 mai 2012, la société Résistade, CER et le Samu social étaient parties à une instance civile relative au règlement d'impayés de loyers ; que cette circonstance suffit à regarder comme établie l'impossibilité dans laquelle se trouvait le Samu social, dont les

liens contractuels avec SGH avaient été rompus le 31 décembre 2012, de contracter directement avec les copropriétaires de la société Résistade comme avec CER aux fins d'assurer l'hébergement d'urgence des personnes orientées par le Pôle hébergement et de réservations hôtelières ». Si cet argument convainc peu, un autre convainc davantage. En effet, un autre élément semble avoir pesé dans la balance pour que le juge estime que la recherche d'une solution alternative n'a pas manqué. Le jugement du 5 juin 2014 le soulève clairement : « qu'au cours des onze mois précédant la prorogation de la réquisition querelée, la préfecture de la Seine-Saint-Denis a trouvé des solutions d'hébergement pour 800 personnes ; que s'agissant de la résidence en cause, plus d'une centaine des personnes, sur les 395 occupants que comptait la résidence à la date de l'annonce de la résiliation, avaient bénéficié de relogements au jour de l'édition de l'arrêté prorogeant la réquisition ». Dès lors, les efforts déployés par le préfet pour trouver de nouvelles solutions d'hébergement n'ont pas manqué. Ils paraissent même considérables. Quoi qu'il en soit, la condition selon laquelle la réquisition prononcée est l'unique moyen à la disposition du préfet n'est guère facile à établir. Il n'est pas moins difficile que le juge statue avec une intime conviction que d'autres possibilités ne s'offraient au préfet.

En conclusion, le recours à la réquisition est bien encadré. La réquisition opérée sur le fondement de l'article L. 2215-1, 4°, du Code général des collectivités territoriales constitue une des prérogatives les plus emblématiques de la puissance publique. Elle est destinée aux situations les plus graves. Tel est le cas lorsque des centaines de personnes défavorisées sont menacées d'expulsion et risquent de se trouver sans logement. L'affaire *Commune de Saint-Denis* le confirme. La portée principale du jugement du 5 juin 2014 consiste en ce que la réquisition de biens aux fins de l'hébergement social entre dans le champ matériel de l'instrument, mis à la disposition de l'autorité préfectorale, par l'article L. 2215-1, 4°, du Code général des collectivités territoriales.

Si le champ d'application du mécanisme de la réquisition préfectorale est plus étendu et ses conditions d'octroi sont relativement plus souples que naguère, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une mesure exceptionnelle faite pour faire face à une situation d'exception. C'est un pouvoir insolite et doit rester tel. Même si la marge de manœuvre dont dispose le préfet en la matière paraît étroite, elle n'en demeure pas moins importante.

En pratique, l'usage du mécanisme est assez rare. La rareté des recours contentieux en est l'illustration. On ne peut que s'en réjouir. Si le législateur et, par la suite, la jurisprudence le soumettent à des conditions draconiennes, c'est parce que ses effets peuvent paraître dangereux et attentatoires à des droits et libertés garantis par la Constitution elle-même. D'ailleurs, le fait que ces conditions soient remplies n'est pas de nature à mettre le préfet dans une situation de compétence liée. C'est dire que le préfet a un pouvoir discrétionnaire pour décider ou non le recours à la réquisition du 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales (en ce sens, V. CAA Bordeaux, 25 mai 2010, n° 09BX02297, *Sté Sedeca Caraïbes, inédit au Lebon*).

Assem SAYEDE HUSSEIN,
docteur en droit, université Panthéon-Sorbonne Paris I,
élève avocat (EFB Paris)

Mots-Clés : Police - Réquisitions - Immeubles - Hébergement d'urgence

JurisClasseur : Administratif, Fasc. 480

