COLLECTIF

DROITS DES HABITANTS DE TERRAINS ET DE SQUATS

Recueil de jurisprudence : Les droits des habitants de bidonvilles et squats menacés d'expulsion













Cette revue de jurisprudence traite des contentieux de l'expulsion de terrains, bidonvilles ou squats et des droits des personnes contraintes de s'installer dans ces habitats précaires. L'objectif est de fournir à celles et ceux qui conseillent, accompagnent et défendent ces habitant·e·s l'information la plus fiable possible sur l'état actuel de la jurisprudence, mais aussi de mettre en valeur des outils juridiques encore peu ou pas exploités. Ainsi, par exemple, la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé que la nécessité d'une mesure d'expulsion devait être évaluée au regard des différents droits en présence et devait donc faire l'objet d'un examen de proportionnalité par les autorités compétentes.

C'est pourquoi cette revue fait une large place aux décisions des juridictions de première instance, avec l'espoir qu'elles puissent trouver un jour un écho dans celles des juridictions supérieures.

Il faut préciser en premier lieu que ce recueil ne traite pas de la situation des personnes habitant en résidence mobile pour lesquelles s'applique une réglementation spécifique¹. Il ne vise pas non plus uniquement les personnes Roms ou désignées comme telles. Le droit applicable à ces personnes ne diffère pas, en effet, de celui applicable à toute personne dite « occupante sans droit ni titre » d'un lieu.²

Première édition : décembre 2014 réalisée par le GISTI (avec le soutien du Fonds de dotation Barreau de Paris Solidarité), qui a également participé à l'actualisation de mars 2019.

gisti, d'information et de soutien des immigré·e·s

Première mise à jour : février 2022

Dernière mise à jour : janvier 2024 – y ont participé, le réseau Jurislogement, le CNDH Romeurope , Médecins du Monde, la Fondation Abbé Pierre, le Gisti ainsi que Solidarités international

Ce document est accessible en ligne sur les sites de <u>Jurislogement</u> et du <u>GISTI</u>. D'autres outils sont disponibles sur ces sites, et notamment la **note pratique** <u>Expulsions de terrain et de squat : sans titre</u> <u>mais pas sans droits</u>.

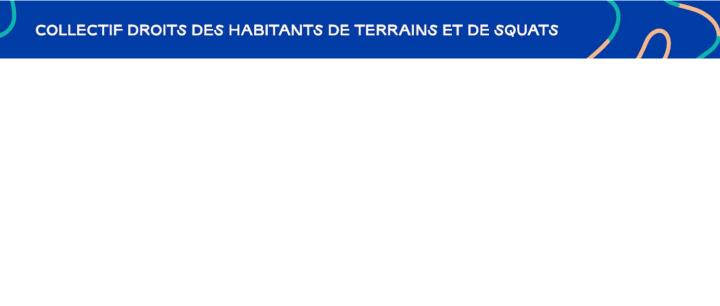
¹ Notamment la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

² Cependant, la Cour européenne des droits de l'Homme considère que les personnes Roms constituent une minorité défavorisée et vulnérable, qui doit à ce titre bénéficier d'une protection particulière.

SOMMAIRE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : DÉFINITIONS ET DISTINCTIONS	5
I. Les types d'habitats concernés	5
II. Le statut des terrains et juridiction compétente pour statuer sur une demande d'expulsion	5
CHAPITRE 1. LES EXPULSIONS ORDONNÉES PAR LE JUGE JUDICIAIRE	8
I. Une exception : l'enquête en flagrance et la voie de fait de l'administration :	8
II. Une condition préalable : l'existence d'un titre de propriété1	2
III. Les différentes procédures d'expulsion1	3
A. La procédure d'ordonnance "sur requête"1	3
1. La mise en œuvre de la procédure d'ordonnance sur requête1	3
2. La contestation de l'ordonnance sur requête : le référé rétractation1	3
B. Les procédures d'urgence : les référés1	6
1. La demande d'expulsion fondée sur l'urgence1	6
2. La demande d'expulsion fondée sur l'existence d'un trouble manifestement illicite1	9
a) L'examen de proportionnalité : la jurisprudence de la CEDH1	9
b) Le trouble manifestement illicite et l'examen de proportionnalité2	1
§1. Première approche : la mise en balance des droits respectifs (le trouble créé par l'occupation n'est pas nécessairement "manifestement illicite")2	
§2. Seconde approche : la mise en balance des préjudices respectifs (le trouble en nécessairement « manifestement illicite »)	
c) La portée de l'examen de proportionnalité2	8
 a. Portée de l'examen de proportionnalité au regard des conséquences respectives of l'occupation et d'une décision d'expulsion: le pouvoir du juge de rejeter la demance d'expulsion 	le
b. Portée de l'examen de proportionnalité au regard des conséquences respectives or l'occupation et d'une décision d'expulsion : pouvoir du juge limité à l'octroi de délais 2	
IV. Les délais accordés aux habitants de bidonvilles et squats dont l'expulsion a été ordonnée3	8
A. Le commandement de quitter les lieux et la trêve hivernale3	8
1. L'allongement des délais du commandement de quitter les lieux3	8
2. Restriction ou suppression du délai du commandement de quitter les lieux ou de la trêv hivernale : l'entrée par la voie de fait3	
B. La demande de délais supplémentaires devant le juge de l'exécution4	2
CHAPITRE 2. LES EXPULSIONS ORDONNÉES PAR LE JUGE ADMINISTRATIF : LE RÉFÉRÉ MESURES UTILE	
I. Les conditions de forme du référé mesures utiles4	4
A. La compétence du juge administratif4	4
B. La recevabilité de la requête4	4
II. Les conditions de fond du référé mesures utiles4	5

A.	La condition d'urgence	45
В.	Le critère de l'utilité	47
CHAPIT	TRE 3. L'ÉVACUATION A LA SUITE D'UNE DÉCISION DE L'ADMINISTRATION	50
l.	La procédure accélérée d'évacuation en cas d'occupation du domicile d'autrui	50
II.	L'évacuation d'un squat en péril imminent	53
III. publi	L'évacuation de terrain justifiée par un danger imminent ou une menace grave pour l'ollic 53	ordre
IV.	Les recours contre les arrêtés municipaux ou préfectoraux d'évacuation	58
A.	Le référé-liberté	58
В.	Le référé-suspension et le recours en annulation	60
C.	Le recours indemnitaire	64
D.	. La procédure de référé sur le fondement d'un élément nouveau : article L. 521-4 du CJA	65
CHAPIT	TRE 4. L'EXÉCUTION DE LA DÉCISION D'EXPULSION ET/OU D'ÉVACUATION	66
I.	Le concours de la force publique	66
A.	L'exécution d'une décision de justice	66
В.	Nature et durée de la décision d'accord du concours de la force publique	66
C.	La décision de refus d'accorder le concours de la force publique	67
D.	. Le recours à la force publique justifié par l'urgence	67
E.	La demande de suspension ou d'annulation du concours de la force publique	68
	a) En matière de suspension	68
	b) En matière d'annulation	70
	c) En matière d'expulsion locative à nouveau :	70
	Le respect de la procédure : tentative d'expulsion, procès-verbal d'expulsion, inventaire la	
III.	La perte ou la destruction des biens	72
СНАРІТ	TRE 5. LES DROITS FONDAMENTAUX DES HABITANT·es SANS DROIT NI TITRE	73
l.	Le droit à la défense, aide juridictionnelle et droit à un procès équitable	73
II.	Le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement	74
A.	. Définition	74
В.	Les sources	74
C.	La jurisprudence	76
III.	Le droit au raccordement provisoire à l'électricité	81
IV.	La protection de la salubrité publique	83
V.	Le droit à l'hébergement et la recherche d'une solution de relogement	84
A.	La réalisation d'un diagnostic préalable à l'expulsion	84
В.	Le droit à l'hébergement	86
C.	L'obligation de l'Etat de chercher une solution de relogement	88



NB : il est possible de vous rendre directement sur la partie qui vous intéresse en cliquant sur le titre souhaité dans le SOMMAIRE.

Les passages en gras dans le texte sont soulignés par la rédaction.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : DÉFINITIONS ET DISTINCTIONS

I. LES TYPES D'HABITATS CONCERNES

Aujourd'hui, de plus en plus de personnes sont contraintes de vivre dans des habitats précaires, faute d'alternative. Ceux-ci revêtent différentes formes : outre les bidonvilles et les squats, sont concernés aussi les tentes et abris de fortune implantés en bordure des routes, sur les talus des périphériques ou dans les bois, les cabanes, etc. Quelle que soit leur dénomination, il est important de noter que, selon la loi, il s'agit de « lieux habités ». Par conséquent, les personnes qui y vivent disposent de garanties procédurales, tout comme celles qui sont locataires ou qui squattent un immeuble bâti, notamment de délais pour quitter les lieux et de la trêve hivernale.

De plus, quel que soit le lieu habité, il s'agit du domicile des habitants qui l'occupent. À ce titre, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme leur confère le droit au respect de leur vie privée et familiale. Il ne peut donc y avoir ingérence de la part d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que lorsqu'elle est « prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».³

II. LE STATUT DES TERRAINS ET JURIDICTION COMPETENTE POUR STATUER SUR UNE DEMANDE D'EXPULSION

Le propriétaire et le statut du terrain (ou de l'immeuble) déterminent la juridiction compétente, judiciaire ou administrative, pour statuer sur une demande d'expulsion. Un terrain peut appartenir à une personne privée ou à une personne publique.

S'il appartient à une personne privée (un particulier, une SCI, une société commerciale, etc.), celle-ci devra saisir le juge judiciaire pour obtenir l'expulsion, à savoir – depuis le 1^{er} janvier 2020, **le juge des contentieux de la protection auprès du tribunal judiciaire ou auprès du tribunal de proximité.**

Lorsque le terrain appartient à une personne publique (une collectivité territoriale, par exemple), il peut faire partie soit de son **domaine public**, soit de son **domaine privé**. Dans le premier cas la juridiction compétente pour ordonner l'expulsion sera le **juge administratif**, dans le second cas le **juge judiciaire**.

Aux termes de <u>l'article L. 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques</u> (CGPPP), un bien relève du domaine public :

- S'il est affecté à l'usage direct du public,
- S'il est affecté à un service public, à condition d'avoir fait l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

Tous les biens des personnes publiques qui ne répondent pas à ces conditions font partie du domaine privé (CGPPP, <u>art. L. 2211-1</u>, al. 1). C'est notamment le cas des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public (CGPPP, <u>art. L. 2211-1</u>, al. 2). Enfin, certains biens des collectivités territoriales relèvent du domaine privé en vertu de la loi, comme les chemins ruraux, les bois et les forêts des personnes publiques relevant du régime forestier (CGPPP, <u>art. L. 2212-1</u>). Par ailleurs, la jurisprudence

³ Pour aller plus loin, voir le <u>Guide sur l'article 8 publié par la CEDH</u> (mis à jour le 31 août 2022).

a consacré la compétence du juge judiciaire, s'agissant du domaine routier (art. L. 116-1 du Code de la voirie routière).

CE, 5 mars 2014, n° 372422

« Considérant, d'autre part, que le terrain litigieux a été mis à la disposition de la communauté urbaine Lille Métropole par la commune de Lezennes et est affecté au service public de l'assainissement ; que se trouve notamment sur ce terrain une trappe d'accès à un siphon en activité ; que le terrain est en outre fermé à clé par un portail métallique ; qu'ainsi, et contrairement à ce que soutient Mme A., le terrain en cause, affecté au service public et ayant fait l'objet d'un aménagement indispensable, fait partie du domaine public [...]. »

CE, 9 octobre 2013, n° 364062

« Considérant qu'après avoir relevé que l'association sportive "Barbe d'Or" n'étant pas chargée d'un service public et que le local en cause n'ayant pas fait l'objet d'aménagements spéciaux, un tel local ne pouvait constituer une dépendance du domaine public, le juge des référés du tribunal administratif a rejeté la demande de l'office public de l'habitat Lille Métropole Habitat comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître ; qu'il a ainsi porté sur les faits qui lui était soumis une appréciation exempte de dénaturation et n'a pas commis d'erreur de droit [...] ».

À partir du moment où un terrain réunit les conditions nécessaires pour être classé dans le domaine public, ce classement reste applicable, même si ces conditions ont disparu, tant qu'il n'a pas fait l'objet d'une décision de déclassement.

CE, 8 avril 2013, n° 363738

« Considérant que l'association soutient, à l'appui de son pourvoi, que le juge administratif des référés n'était manifestement pas compétent pour statuer sur la demande d'expulsion dont il était saisi, dès lors que celle-ci portait sur des parcelles qui, en l'absence d'aménagement spécial, n'auraient jamais fait partie du domaine public ; que, toutefois, ainsi qu'il ressort des écritures des parties, avant la date à laquelle l'association a été autorisée par l'État, par la convention du 15 juin 2005, à occuper les parcelles cadastrées section B n° 1081, 1480, 1072 et 1069 situées sur le territoire de la commune de Villeneuve-les-Béziers, ces parcelles avaient été acquises par l'État en vue de la réalisation des travaux, déclarés d'utilité publique par décret du 30 mars 2000, de raccordement de l'autoroute A75 à l'autoroute A9 aux abords de l'échangeur de Béziers Est ;

Qu'ainsi, la personne publique avait prévu de manière certaine de réaliser les aménagements nécessaires ; que, par suite, ces parcelles étaient soumises aux principes de la domanialité publique ; que la circonstance qu'elles n'aient finalement pas été utilisées pour la réalisation des infrastructures de transport ainsi envisagées, ainsi qu'il résulte d'une déclaration d'utilité publique modificative du 16 novembre 2007, est sans incidence, en l'absence de décision de déclassement, sur leur appartenance au domaine public ; que, par suite, les emplacements occupés par l'association, alors même qu'ils n'ont fait l'objet ni des aménagements projetés en 2000 ni d'autres travaux d'aménagement ferroviaire, ne sont pas manifestement insusceptibles d'être qualifiés de dépendance du domaine public dont le contentieux relève de la juridiction administrative [...]. ».

Concernant l'occupation d'un talus soutenant le boulevard périphérique de Paris et qui fait donc partie du domaine public routier, la Cour d'appel de Paris fait application de <u>l'article L. 116-1</u> du Code de la voirie routière pour retenir la compétence du juge judiciaire.

CA Paris, 22 janvier 2015, n° 13/19308

« Que ce talus constitue une dépendance du domaine public routier de la Ville de Paris et que son occupation, sans autorisation préalable et pour une utilisation non conforme à sa destination, ne relève pas des dispositions de l'article L. 2231-1 du Code général des propriétés des personnes publiques, qui attribuent à la juridiction administrative les litiges relatifs aux autorisations ou contrats comportant

occupation du domaine public, mais entre dans le champ d'application des articles L. 116-1 et R. 116-2, 3° du Code de la voirie routière, dont il résulte que de tels faits, passibles d'une amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe, sont poursuivis devant la juridiction judiciaire, sous réserve des questions préjudicielles relevant de la compétence des juridictions administratives ;

Considérant qu'il résulte des articles 2 et 4 du Code de procédure pénale que la personne qui entend faire cesser des agissements dont elle s'estime victime et qui sont susceptibles de constituer une infraction pénale, dispose de la faculté d'intenter son action indifféremment devant la justice pénale ou devant la justice civile, ce dont il découle que l'absence de poursuite pénale par la Ville de Paris ou par le ministère public ne fait pas obstacle à la saisine du juge civil ; [...] ».

Dans le même sens concernant le domaine public routier :

CA Douai, 8 septembre 2016, n° 15/06475

CA Paris, 5 avril 2018, n° 17/01697

Remarque

Lorsque l'administration décide de l'évacuation d'un terrain ou d'un immeuble sur le fondement de ses pouvoirs de police pour des raisons tenant à la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques (voir chapitre III), c'est le juge administratif qui sera compétent pour statuer sur sa légalité en cas de contestation, même si le terrain ou l'immeuble appartient à un propriétaire privé ou fait partie du domaine privé d'une personne publique.

CHAPITRE 1. LES EXPULSIONS ORDONNÉES PAR LE JUGE JUDICIAIRE

En vertu de <u>l'article L. 411-1 du Code des procédures civiles d'exécution</u> (CPCE), <u>l'expulsion d'un lieu habité ne peut être réalisée qu'en vertu d'une décision de justice</u> et selon les formes et modalités légales, notamment <u>la signification aux occupants</u> d'un commandement de quitter les lieux.

ATTENTION

La plupart des décisions de première instance mentionnées dans ce recueil de jurisprudence ont été rendues avant la Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Depuis cette loi, les tribunaux d'instance (TI) et de grande instance (TGI) ont été fusionnés au sein d'une juridiction unique : le tribunal judiciaire.

Le tribunal judiciaire reprend entièrement leurs compétences, quel que soit le montant du litige. En matière de contentieux d'occupation sans droit ni titre, il n'y a donc plus de distinction pour le juge compétent, qu'il s'agisse d'un immeuble bâti ou non.

Plusieurs articles du code des procédures civiles ayant été modifiés, certains extraits de jurisprudence peuvent également comporter des numéros d'articles caduques.

I. UNE EXCEPTION: L'ENQUETE EN FLAGRANCE ET LA VOIE DE FAIT DE L'ADMINISTRATION:

Il est communément admis que si les autorités de police constatent une occupation illégale moins de 48h après l'entrée des occupant·e·s dans les lieux, elles peuvent ouvrir une procédure d'enquête « en flagrance ». Pour autant, cette initiative ne devrait pas, en théorie, leur donner le droit de procéder à l'expulsion des habitant·e·s sans une décision préalable du juge. Cette notion de « flagrant délit » se comprend comme le fait pour la police de surprendre l'auteur d'un délit pendant qu'il le commet (ou dans un temps très proche). Cela lui permet ainsi, en ouvrant une enquête, de mettre en œuvre certains pouvoirs, comme celui de convoquer les occupant·e·s pour un interrogatoire ou de les placer en garde à vue. En pratique, sur la base de ce « flagrant délit », de nombreuses expulsions sont réalisées, dont certaines ont été sanctionnées par le juge.

Des collectivités et l'État ont ainsi fait l'objet de poursuites pour **voie de fait de l'administration** en raison de l'opération d'expulsion elle-même ainsi qu'en raison de la destruction des biens, comme l'illustrent les jurisprudences ci-dessous. Depuis la jurisprudence *Bergoend* du Tribunal des conflits (**TC, Bergoend**, **17 juin 2013, n°C3911**), l'administration commet une voie de fait lorsqu'elle a :

- Soit 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 pris une décision qui a les mêmes effets (d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction du droit de propriété) et est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative.

Dans cette hypothèse particulière, l'expulsion a lieu sans décision de justice mais le contentieux de la voie de fait commise par l'Administration relève néanmoins de la compétence du juge judiciaire.

<u>TI Montreuil, 26 octobre 2017, n° 12-17-000140</u>

« [...] la commune de Montreuil, ni dans ses écritures, ni dans ses développements à l'audience et même sur interrogation expresse du président de connaître le fondement textuel de sa décision de procéder à l'expulsion, n'est pas en mesure de le fournir.

Elle évoque l'infraction de dégradation en flagrance, voire la violation de domicile. Cependant ces textes ne prévoient aucunement la possibilité d'expulser, se bornant à prévoir des sanctions d'amende ou de prison en cas de dégradation (articles 322-1 et suivants du Code pénal), de violation de domicile (article 226-4 du Code pénal), et la flagrance définie à l'article 53 du Code de procédure pénale permet la réalisation d'actes d'enquête, aux rangs desquels l'expulsion ne figure pas. [...].

Il doit donc être constaté que la commune, agissant en tant que propriétaire privé d'un bâtiment, a pris la décision de le faire évacuer sans s'assurer d'aucun fondement juridique à sa demande, que cette décision ne se rattache à aucun pouvoir de l'autorité administrative et a porté atteinte, par son exécution forcée, à la liberté individuelle des occupants ainsi qu'à leurs droits fondamentaux. »

Le juge constate par conséquent que l'expulsion des habitantes a été constitutive d'une voie de fait et ordonne la réintégration dans les lieux.

TGI Lille, 6 février 2018, n° 17/01276

« Quand bien même les services de la police nationale seraient intervenus la veille de l'expulsion aux fins de constater et de poursuivre une infraction pénale, aucun texte ne permettait ni à l'Etat ni à la commune de procéder à la moindre expulsion sans autorisation judiciaire. Il résulte en l'espèce des photographies produites et des attestations, en particulier celle établie par M. X, que les services de la police nationale participaient aux opérations illicites d'expulsion, puisque des CRS étaient présents sur les lieux, en présence d'un représentant de la préfecture du Nord, simultanément avec des policiers municipaux, dont les véhicules bloquaient les accès, et des employés de la commune manœuvrant des engins s'affairant à démolir les cabanes installées sur le terrain par les demandeurs. »

TGI Nanterre, 13 août 2018, n° 18/01675

Des policiers procèdent à l'expulsion forcée et violente d'habitant·e·s d'un terrain, sans décision de justice. Ces derniers assignent l'agent judiciaire de l'État devant le TGI (devenu tribunal judiciaire) afin que le juge constate la **voie de fait** et ordonne la réintégration des occupant·e·s dans les lieux.

Le juge rappelle que l'expulsion des cabanes construites ne peut intervenir qu'en application de l'article 38 de la loi du 5 mars 2007⁴ ou d'une décision de justice. Or, le juge précise : « Cette opération d'expulsion sans respect des règles pour y parvenir constitue une voie de fait, caractéristique d'un trouble manifestement illicite qu'il convient de faire cesser. » En réparation de ce trouble, le tribunal octroie aux demandeurs la somme de 1 000 € au titre des dommages-intérêts. Il refuse cependant de prononcer leur réintégration en estimant que l'occupation du terrain étant illicite, la réintégration recréerait un trouble manifestement illicite.

CA Douai, arrêt du 24 mars 2022, n° RG 21/05043

En première instance, le juge se déclare incompétent et de ce fait donne raison au préfet. Celui-ci soutenait que l'expulsion en cause avait été diligentée par le procureur à la suite d'une enquête en flagrance et ne relevait donc pas de la voie de fait comme dénoncée par les demandeurs et les associations les accompagnant.

Dès lors, en appel, la Cour de Douai est amenée à se prononcer sur la qualification de la voie de fait. Elle rappelle l'attendu de la décision *Bergoënd* du Tribunal des conflits⁵ et les conditions dans lesquelles le juge judiciaire est compétent pour ordonner à l'Administration de cesser ou réparer la voie de fait par exception au principe de séparation des pouvoirs. Ainsi, il y a voie de fait lorsque l'Administration procède 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; ou lorsque l'Administration prend une décision manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir

⁴ Article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, version en vigueur du 06 mars 2007 au 09 décembre 2020, modifié par la loi « ASAP » du 7 décembre 2020.

⁵ TC, arrêt *Bergoend* du 17 juin 2013, n° C3911.

appartenant à l'autorité administrative et qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction du droit de propriété.

En l'espèce, la Cour d'appel retient que les déclarations du préfet et le manque de précisions des procèsverbaux du parquet sur la façon dont les 600 personnes ont été réparties dans 30 bus et déplacées du site en moins de 24h, montrent que « La présence de centaines de migrants était donc connue depuis plusieurs semaines et l'évacuation du camp, impliquant la mobilisation de plusieurs dizaines de personnes et une logistique complexe, n'a pu être décidée en quelques heures ». Elle en déduit qu'il s'agissait d'une seule opération visant à évacuer les personnes, menée par le préfet avec l'assistance des forces de police⁶, alors que celui-ci n'a requis aucune autorisation du juge administratif pour y procéder.

En outre, la Cour soulève que depuis l'arrêté préfectoral interdisant toute distribution alimentaire, la zone de Virval était l'un des rares endroits où « Les migrants, personnes vulnérables dans une situation de grande précarité, se réunissaient ainsi (...) en sachant qu'ils pourraient y subvenir à leurs besoins essentiels, suite à l'injonction du tribunal administratif. Il ne peut dès lors être sérieusement soutenu que la fermeture de cette zone avait un objectif humanitaire ». Par ailleurs, le parquet ne donnant aucune indication sur les conditions d'hébergement prétendument proposées aux personnes après l'expulsion, la décision du préfet était bien manifestement insusceptible de se rattacher à l'un de ses pouvoirs relatifs à la mise à l'abri des personnes.

Poursuivant son raisonnement, la Cour recherche si l'expulsion et ses conditions ont porté atteinte à la liberté individuelle des personnes. Après avoir rappelé la distinction entre la liberté personnelle et la liberté individuelle⁸, elle relève que la rétention de migrants dans des bus afin de les diriger vers un autre lieu d'hébergement relève de cette dernière. En outre, la présence des forces de police est de nature à constituer une contrainte en elle-même, surtout pour des personnes vulnérables, d'autant qu'en l'espèce celles-ci étaient également fouillées avant d'être dirigées vers les bus. Elle en conclut que « Le confinement des étrangers dans des bus destinés à les acheminer vers une destination inconnue ne constitue dès lors pas une restriction de la liberté d'aller et venir mais une atteinte à leur liberté individuelle au sens des dispositions de l'article 66 de la Constitution ».

Considérant enfin que l'administration n'a pas le pouvoir de prendre une telle mesure privative de liberté, elle a donc agi hors de ses prérogatives de puissance publique et a ainsi commis une voie de fait. La Cour d'appel de Douai se déclare compétente. Toutefois, saisi, le Tribunal des Conflits revient sur cette qualification par une décision du 4 juillet 2022.

TC, 4 juillet 2022, n° 4248

Contredisant l'interprétation de la Cour de Douai, le Tribunal des Conflits retient une lecture toute autre des évènements en estimant que l'évacuation du terrain n'a pas été ordonnée par le préfet mais bien par le procureur de la République dans le cadre d'une opération de police judiciaire visant à faire cesser l'infraction réprimant l'occupation sans titre d'un terrain d'un an d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende (article L. 322-4-1 du Code pénal) sur le fondement de la flagrance. L'expulsion des 600 personnes ne constitue donc pas une voie de fait.

Concernant le rôle du préfet, le Tribunal des Conflits indique que « L'évacuation du terrain s'est accompagnée, sur décision du préfet, de propositions d'accueil, pour les personnes intéressées, dans des centres d'hébergement situés sur l'ensemble du territoire national et de la mise à disposition de moyens

⁶ Et non par le parquet comme cela était soutenu par le préfet dans ses conclusions.

⁷ Une ordonnance du 26 juin 2017 avait enjoint l'Etat à installer sur ce site des points d'eau, des toilettes, et organiser une distribution alimentaire par le biais d'une association.

⁸ L'atteinte à la liberté individuelle supposant l'existence d'une privation de liberté. Pour une explication de la jurisprudence du Conseil constitutionnel voir le <u>dossier consacré</u>.

de transport vers ces lieux d'accueil. Cette action de l'administration se rattache à la mission confiée au préfet par les dispositions de l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles, consistant à mettre en place dans le département un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une évaluation de leur situation et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état, et ne s'est pas traduite par une exécution forcée. Il s'ensuit qu'elle ne saurait être qualifiée de voie de fait ».

Dans cette affaire, la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie afin de contester la version retenue par le Tribunal des conflits et faire reconnaître la voie de fait de l'administration et l'illégalité de cette expulsion. Au moment de la mise à jour de ce recueil, elle n'a pas encore rendu sa décision.

Ces principes ont également été rappelés par le Défenseur des droits (DDD) :

Défenseur des droits, 8 mars 2018, décision n° 2018-014

Des familles occupantes un bâti sans droit ni titre ont été expulsées par les forces de l'ordre dans le délai de 48h, généralement considéré comme « flagrant délit ». Le Défenseur des droits estime qu'au-delà de la procédure civile d'expulsion prévue à l'article L. 411-1 du CPCE ci-dessus cité, deux procédures administratives permettent l'intervention du concours de la force publique pour expulser des habitants : l'une, applicable en cas d'introduction et de maintien dans le domicile à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte (article 38 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement⁹), l'autre lorsqu'il y a péril pour les occupant·e·s. Selon le DDD, « Il convient de dissocier ces procédures de la procédure pénale visant à réprimer le comportement des occupants en cas de violation de domicile ou de dégradation de biens. [...] si le délit flagrant justifie l'intervention des fonctionnaires de police, celle-ci doit se faire sous l'autorité du procureur de la République pour procéder, le cas échéant, à des interpellations et non pas à des expulsions ». La procédure pénale dans ce cadre ne peut donc en aucun cas constituer un mode d'expulsion.

Ainsi, le DDD rappelle que le concours de la force publique (voir infra), qui ne visait aucune base textuelle, ne pouvait être accordé. Cette décision d'accorder le concours de la force publique « en dehors de toute procédure légalement prévue » et « sans que les occupants n'aient été invités à quitter les lieux au préalable » « a entraîné une atteinte aux droits et libertés des occupants et notamment à leur droit à la vie privée et familiale, et pourrait constituer l'élément matériel de l'infraction prévue à l'article 432-4 du Code pénal. » Le DDD recommande en conséquence des poursuites disciplinaires à l'encontre du préfet

Le DDD considère également que l'usage de la force a été disproportionné pendant l'expulsion, et recommande par conséquent des poursuites disciplinaires à l'encontre d'un gardien de la paix ayant, lors de celle-ci, violenté et blessé l'une des habitantes, et de rappeler au commissaire de police les dispositions de <u>l'article R. 434-25</u> du Code de la sécurité intérieure.

<u>Défenseur des droits, 7 décembre 2018, décision n° 2018-286</u>

Dans le même sens, le DDD a rendu une décision à la suite de l'expulsion de treize personnes d'un squat. À cette occasion, il rappelle les mêmes éléments que lors de la décision citée ci-dessus et constate que « l'éviction à laquelle il a été procédé ne relève pas des pouvoirs de la police judiciaire, même en cas de flagrance » et qu'en tout état de cause le procureur doit être avisé dès qu'une infraction en flagrance est constatée par les forces de l'ordre (ce qui a été fait bien après l'intervention en l'espèce) en tant qu'il a également un rôle de direction et de surveillance.

Il rappelle dans cette décision que « si le constat d'infraction peut entraîner des interpellations, la procédure pénale ne peut constituer un mode d'expulsion » ; il constate l'illégalité de l'intervention et un manquement du commissaire à <u>l'article R. 434-2</u> du Code de sécurité intérieure, sans que le procureur

11

⁹ Modifié par Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 – article 73.

de la République n'ait été en mesure de contrôler cette opération ; il estime encore que la contrainte exercée sur les occupant·e·s s'analyse comme un usage disproportionné de la force (en violation de l'article R. 434-18 du code susvisé) et, en conclusion, il recommande des poursuites disciplinaires à l'encontre du commissaire concerné. Le DDD sollicite également la rédaction d'une instruction visant à rappeler le cadre légal des expulsions ou évacuations des lieux habités ainsi que leur diffusion large auprès des forces de l'ordre.

II. UNE CONDITION PREALABLE: L'EXISTENCE D'UN TITRE DE PROPRIETE

Pour solliciter une mesure d'expulsion, le propriétaire du terrain ou de l'immeuble doit justifier de son titre de propriété. À défaut, le juge déclare la demande d'expulsion irrecevable pour absence d'intérêt à agir.

CA Paris, 18 février 2014, n° 13/09541

« Considérant qu'en l'espèce, le relevé de propriété produit par RFF établit que l'État était propriétaire de la parcelle cadastrée section DK n° 46 à Vitry-sur-Seine gérée par la SNCF jusqu'au transfert de propriété opéré par la loi du 13 février 1997 ; que celle-ci a confirmé par courriel du 11 octobre 2013 que le terrain, objet du litige, est bien la propriété de RFF ; qu'il n'est pas contesté en outre que ce terrain entre bien dans la catégorie des immeubles non affectés à l'exploitation des services de transport par la SNCF ; Considérant que l'appelant justifie, en conséquence, de sa qualité de propriétaire et ce même s'il ne produit pas d'acte notarié translatif de propriété ou d'attestation notariale de propriété [...] ».

CE, 22 avril 2021, n° 440611

Une commune de Martinique forme un référé mesures-utiles afin d'obtenir l'expulsion de personnes vivant sur une parcelle du domaine public maritime de l'Etat. Le juge des référés prononce l'expulsion des habitants avec astreinte. Ces derniers se pourvoient en cassation auprès du Conseil d'Etat.

Celui-ci retient que : « Seule l'autorité propriétaire ou gestionnaire du domaine public est recevable à demander, sur le fondement de ces dispositions, l'expulsion de l'occupant irrégulier de ce domaine. » Ainsi, le Conseil d'Etat relève que le juge des référés a commis une erreur de droit en estimant que la commune avait la qualité de gestionnaire de cette parcelle alors qu'elle était simplement titulaire d'une autorisation d'occupation à titre précaire et révocable. Il note également que cette autorisation n'avait ni pour objet ni pour effet de conférer la qualité de gestionnaire de cette dépendance du domaine public à la commune requérante. Il annule donc l'ordonnance prononçant l'expulsion.

Afin d'assurer leur effectivité, les expulsions visent à la fois les personnes identifiées comme habitant le lieu sans titre mais aussi les « occupants de leur chef ». A ce titre, ces derniers peuvent également bénéficier de l'octroi des délais.

TJ Paris, 22 juillet 2022, n° 22/80671

La Ville de Paris conteste l'octroi des délais à des personnes non défenderesses à l'instance ayant abouti à une ordonnance d'expulsion accordant 18 mois de délais. A cette occasion, le juge définit la notion **d'occupant de son chef** et explicite son intérêt.

Cette notion doit être interprétée comme visant les personnes dont l'expulsion a été autorisée « qu'elles aient été ou non parties à l'instance ayant abouti à l'ordonnance du 24 juin 2021. Cela sera d'ailleurs à n'en pas douter l'interprétation de la Ville de Paris lorsqu'elle fera procéder à l'expulsion, puisqu'à défaut, il faudrait considérer que la Ville de Paris ne dispose d'un titre qu'à l'encontre des parties désignées par l'ordonnance de référé et qu'elle ne pourrait donc procéder à l'expulsion d'éventuels autres occupants, ce qui ne mettrait pas fin à l'occupation illicite. La mention « occupants de leur chef » vise à permettre l'expulsion de toute personne installée sur l'emprise dont la libération est poursuivie, y compris celles qui n'auraient pas été parties à l'instance ayant abouti à la décision d'expulsion ».

Le juge conclut que toute personne installée sur le lieu de vie informel litigieux peut solliciter des délais.

III. LES DIFFERENTES PROCEDURES D'EXPULSION

En matière d'expulsion, la procédure sur requête ne peut être utilisée qu'exceptionnellement. Dans la plupart des cas, le propriétaire doit mettre en œuvre la procédure du référé, qui est engagée par une assignation remise aux occupant·e·s par un commissaire de justice (anciennement appelé huissier de justice).

A. La procédure d'ordonnance "sur requête"

1. La mise en œuvre de la procédure d'ordonnance sur requête

Elle permet au propriétaire d'un terrain occupé d'obtenir du président du tribunal judiciaire ou du juge des contentieux et de la protection une décision ordonnant l'expulsion des occupant·e·s, sans que ces derniers soient convoqués au tribunal (art. 493 et 845 du CPC). Il s'agit d'une procédure non contradictoire, raison pour laquelle elle ne peut être utilisée que de manière exceptionnelle, notamment si le propriétaire apporte la preuve de son incapacité à obtenir l'identité des occupant·e·s.

Le propriétaire doit justifier non seulement des raisons pour lesquelles il a recours à une procédure non contradictoire mais également de l'urgence qu'il y a à obtenir une ordonnance d'expulsion.

La même procédure peut être utilisée par le propriétaire d'un immeuble occupé : dans ce cas la requête doit être présentée devant le juge des contentieux de la protection (art. L. 213-4-3 du Code de l'organisation judiciaire).

Pour contester une décision d'expulsion ordonnée "sur requête", les personnes qui sont visées par la procédure peuvent saisir le juge des référés d'une demande de rétractation de l'ordonnance rendue sur requête.

2. La contestation de l'ordonnance sur requête : le référé rétractation

Le juge saisi de cette demande de rétractation (art. 496, al. 2 du <u>CPC</u>), doit vérifier s'il y avait bien des motifs objectifs et suffisants pour utiliser une procédure non contradictoire. Si ce n'est pas le cas, le juge des référés annulera l'ordonnance sur requête.

CA Paris, 2 mars 2012, n° 110707

Les occupant·e·s d'un terrain appartenant au Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis ont été expulsés en exécution d'une ordonnance rendue sur requête par le président du tribunal de grande instance de Bobigny le 7 avril 2011. Ils ont introduit un référé-rétractation, qui a été rejeté, décision contre laquelle ils ont fait appel.

« En admettant même que [l'huissier] ait été précisément chargé par le département de la Seine-Saint-Denis de recueillir l'identité des personnes occupant le terrain en cause, ce qui ne ressort pas de façon évidente des énonciations du procès-verbal de constat, les seules diligences de sa part accomplies à cette fin ne suffisent pas à démontrer que ces personnes n'étaient pas identifiables ou qu'il était impossible de les identifier, alors en particulier que cet huissier ne s'est adressé qu'à l'une d'elles ; [...] ».

Voir, dans le même sens :

TGI Bobigny, 21 septembre 2011, n° 11/01168

CA Paris, 22 juin 2011, n° 10/19587

TGI Lille, 17 septembre 2013, n° 13/00932

« Il ressort du constat du 27 février 2013 qui avait été produit au soutien de la requête en expulsion que l'huissier n'a effectué aucune diligence auprès des occupants du terrain pour obtenir leur identité alors même que l'un d'entre eux s'est présenté spontanément à lui et lui a déclaré son nom, de sorte que la société [XX] n'a pas administré la preuve qu'elle se heurtait à une impossibilité d'attraire en justice les occupants du campement, preuve nécessaire pour justifier de l'emploi d'une procédure non contradictoire ».

TGI Bordeaux, 4 avril 2016, n° 16/00143

« Au vu des énonciations de ce procès-verbal de constat, il apparaît que l'huissier n'a pas cherché à obtenir l'identité des occupants alors que le respect du principe fondamental de la contradiction exige qu'il soit acquis de façon certaine qu'il estime impossible d'identifier les personnes concernées par l'expulsion qui est demandée. »

Le juge saisi du référé-rétractation vérifie également que la condition d'urgence était bien remplie au moment où la requête a été présentée.

CA Douai, 19 février 2015, n° 14/04934

L'urgence alléguée ne suffit pas à déroger au principe de contradiction ; le terrain est occupé depuis deux ans et une convention de sécurisation du lieu avait été passée avec la société intimée, un des habitants ayant été recruté par cette société.

Si, au moment où il statue, l'expulsion a déjà eu lieu, le juge doit s'assurer du respect des dispositions de <u>l'article 495</u> alinéa 3 du CPC qui prévoit la remise de la copie de la requête et de l'ordonnance au moment de l'expulsion. Si ce n'est pas le cas, le juge des référés doit annuler l'ordonnance sur requête.

Enfin, si le juge saisi du référé-rétractation estime que la procédure sur requête a été régulièrement utilisée, il examinera alors si la demande d'expulsion est justifiée au jour de l'audience et il pourra rétracter l'ordonnance pour d'autres motifs que le non-respect du contradictoire.

TGI Lille, 18 septembre 2012, n° 12/00936

Rétractation de l'ordonnance sur requête au motif que les occupant·e·s ont un bail verbal, de sorte qu'il n'y avait pas d'occupation illicite.

« Il est acquis aux débats que l'occupation de l'immeuble de la SCI [...] a été négociée moyennant le paiement de 50 € par famille et par chambre. Dès lors la SCI [...] ne pouvait se prévaloir au soutien de la requête, ayant donné lieu à l'ordonnance critiquée d'une occupation illicite. » Il peut également accorder des délais s'il décide de faire droit à la demande d'expulsion.

TGI Bordeaux, 11 juin 2018, n° 18/00719

L'établissement Bordeaux Métropole demande l'expulsion de familles occupant un terrain privé. Leur expulsion est prononcée par une ordonnance sur requête du tribunal judiciaire (ancien TGI), lequel accorde un délai de deux mois pour quitter les lieux. Les familles assignent l'établissement Bordeaux Métropole devant le juge des référés du tribunal judiciaire afin qu'il ordonne la rétractation de l'ordonnance ou, à titre subsidiaire, leur octroie un délai d'exécution d'un an.

Si le juge constate que la violation du droit de propriété entraîne l'existence d'un trouble manifestement illicite, il précise que les terrains litigieux sont laissés vacants et qu'aucun projet d'aménagement n'est prévu dans un délai déterminé. Il ne rétracte pas l'ordonnance mais accorde un délai d'un an aux occupant·e·s, en estimant que « l'absence de toute recherche préalable de solutions d'intégration, ou éventuellement de solutions alternatives, [constituerait] une atteinte excessive au droit à la vie privée et serait contraire à l'intérêt supérieur des enfants. » Il précise que les troubles allégués résultent du caractère précaire de l'occupation, ce qui justifie que des solutions alternatives soient trouvées, afin que l'expulsion ne reporte pas sur une autre commune les troubles dénoncés.

Par ailleurs, le juge a été amené à rappeler le cadre dans lequel ce référé-rétractation devait s'exercer : le propriétaire d'un terrain ne peut s'en prévaloir pour contester un délai qui aurait été accordé aux habitant·e·s.

TGI Bordeaux, 24 septembre 2018, n° 18/01403

Une communauté de communes saisit par requête le président du tribunal judiciaire pour obtenir l'expulsion, sous un délai de trois jours, d'occupant·e·s d'un terrain lui appartenant. Le juge ordonne leur expulsion et leur accorde un délai de six mois. Insatisfaite de la décision, la communauté de communes saisit le tribunal judiciaire en référé pour obtenir une modification de la décision concernant le délai accordé.

Le juge rappelle et précise ici les règles de procédure relatives à la contestation des ordonnances sur requête définies à l'article 496 du Code de procédure civile. Il indique : « [...] seule la voie de l'appel est ouverte au requérant dès lors qu'il n'a pas été fait droit à sa requête, ce qui doit s'entendre comme un rejet en tout ou partie. » L'ordonnance sur requête n'ayant pas fait entièrement droit aux demandes de la communauté de communes, seule la voie de l'appel lui était ouverte

Le référé-rétractation est quant à lui possible uniquement s'il est fait entièrement droit à la demande du requérant dans l'ordonnance sur requête.

TJ Bordeaux, ordonnance du 22 juin 2020

Le juge estime que la société propriétaire était fondée à saisir le tribunal judiciaire sur requête, dès lors que l'ordonnance sur requête s'est fondée sur un constat d'huissier indiquant le refus des occupant·e·s de décliner leurs identités. Le tribunal judiciaire n'ordonne donc la rétractation de l'ordonnance sur requête qu'en « ce qu'elle dit que l'expulsion des occupants sans droit ni titre du terrain appartenant à la société [...] pourra être poursuivie avec le concours de la force publique passé un délai de 5 jours à compter de la signification de cette décision et d'un commandement de quitter les lieux. » Le juge accorde donc un délai de neuf mois.

B. Les procédures d'urgence : les référés

La personne propriétaire du lieu peut saisir en référé le président du tribunal judiciaire pour obtenir une ordonnance d'expulsion des occupant·e·s d'un terrain ou d'un immeuble. Les mesures ordonnées dans le cadre d'une procédure de référé ont un caractère provisoire : elles sont susceptibles d'être remises en cause par le juge qui statuera sur le fond de l'affaire, s'il est saisi, au cours d'une procédure ultérieure. Si le juge du fond n'est pas saisi, l'ordonnance de référé continuera néanmoins de produire ses effets comme n'importe quelle décision de justice. La personne propriétaire du terrain peut demander l'expulsion d'occupant·e·s en référé dans deux situations distinctes, qui peuvent se cumuler (les propriétaires les invoquent d'ailleurs presque toujours ensemble) :

- Soit s'il justifie de l'urgence à expulser les habitant e⋅s du terrain (art. 834 CPC)
- Soit s'il justifie d'un **péril imminent** ou d'un **trouble manifestement illicite** (<u>art. 835 CPC</u>)

Si le propriétaire invoque l'urgence, le juge ne pourra accorder l'expulsion demandée que si celle-ci ne se heurte à aucune contestation sérieuse.

S'il invoque un péril imminent ou un trouble manifestement illicite, le juge devra statuer même si les occupant·e·s opposent une **contestation sérieuse** à la demande d'expulsion : dans ce cas il devra trancher cette contestation, c'est à dire apprécier si elle justifie que l'expulsion soit refusée.

Si aucune de ces situations n'est caractérisée, le juge rejettera la demande d'expulsion.

Lorsqu'il statue sur l'existence d'un trouble manifestement illicite, le juge doit effectuer un **examen de proportionnalité et mettre en balance les intérêts en présence**.

1. La demande d'expulsion fondée sur l'urgence

La notion **d'urgence** est appréciée par le juge à la date à laquelle il prend sa décision et au regard des circonstances de l'espèce. Le juge dispose donc ici d'un large pouvoir d'appréciation. C'est pourquoi il est important de contester les motifs de l'urgence invoquée par les demandeurs, qu'il s'agisse de motifs liés à l'environnement ou tenant à l'état des lieux en question.

L'urgence est souvent admise, notamment pour des raisons de sécurité ou en raison de l'imminence de la réalisation d'un projet sur le terrain en question.

Du fait des conditions d'hygiène et de sécurité :

CA Paris, 30 avril 2014, n° 13/20884

« Qu'ainsi, les conditions d'hygiène et de sécurité en ces lieux sont manifestement contraires à une vie privée et familiale normale ; Qu'il n'est pas justifié que l'intérêt des enfants soit préservé par le maintien dans les conditions de vie actuelles sur cette parcelle, qui demeurent insalubres et dangereuses. »

Si les mauvaises conditions d'hygiène et de sécurité dues, ici, à l'absence de services de première nécessité, à la précarité des installations et à leur localisation justifient l'urgence de la mesure d'expulsion pour la Cour d'appel, en revanche l'urgence n'a pas été retenue en première instance dans les cas suivants :

Du seul fait de la « proximité des voies de chemin de fer » :

TGI Bobigny, 24 janvier 2014, n° 13/02254

« [..] que l'urgence [selon les requérants] à prononcer les mesures sollicitées résulte de la proximité des voies de chemin de fer et de la station-service automatique – et non surveillée – dite 'AS 24' [...]. » Néanmoins, le juge constate que la seule invocation de ces faits est insuffisante « à caractériser l'urgence qu'il y aurait à procéder à une évacuation forcée des personnes présentes, dont il est au demeurant permis de supposer qu'elles connaissent les dangers d'une divagation sur des voies de chemin de fer. »

Du seul fait de la dangerosité de la situation géographique des lieux occupés :

CA Paris, 5 avril 2018, n° 17/01697

« Il convient toutefois d'apprécier de manière concrète la situation d'urgence invoquée par les parties requérantes. Force est de constater en l'espèce que nonobstant la longue durée d'occupation des lieux par les parties intimées, il n'a pas été signalé d'incidents majeurs ou mineurs survenus dans le cadre de cette occupation : départs de feu, incidents envers le voisinage, attitude hostile vis-à-vis des personnes susceptibles d'intervenir à proximité du pont. [...]. S'il est effectif que les installations dans lesquelles vivent les occupants sont manifestement dépourvues des conditions d'hygiène minimales, cette situation de fait doit être appréciée à l'aune de la situation des parties intimées, lesquelles n'ont pas en l'état d'autre solution de logement. Par ailleurs, l'huissier dans le cadre de son constat a relevé que l'accès au campement se faisait par le talus dans la mesure où la clôture séparant la voie de circulation de la végétation avait été fermée au moyen d'une chaîne et d'un cadenas. Il en résulte que l'accès à la voie de circulation est normalement empêché et il n'a pas été prétendu par ailleurs que les occupants auraient endommagé de quelque manière que ce soit la clôture de séparation avec la voie de circulation. Pour le surplus les parties appelantes ne font pas valoir que des travaux sont envisagés à proximité des routes nationales concernées, ce qui rendrait l'expulsion immédiate des occupants nécessaire de ce chef. »

Du seul fait de l'absence d'infrastructures sanitaires et de point d'eau sur place :

TGI Bobigny, 24 janvier 2014, n° 13/02254

« Quant à l'absence d'infrastructure sanitaire et de point d'eau sur place, si elle caractérise l'extrême précarité dans laquelle vivent les personnes présentes et appelle à cet égard des mesures urgentes, il n'apparaît pas, faute de solution de relogement annoncée, que l'expulsion sollicitée puisse répondre à cette urgence en étant, par ses effets propres, de nature à mettre fin à cette situation de précarité, laquelle serait seulement renouvelée à l'identique en autre lieu. »

TGI Évry, 5 mai 2015, n° 15/429

« Enfin, la demanderesse souligne les conditions sanitaires dégradées pour les occupants de la parcelle. Or, dans la mesure où il n'est ni établi, ni même allégué qu'une solution de relogement soit envisageable pour les familles occupant ce site, il ne peut être soutenu qu'une mesure d'expulsion aurait pour effet de remédier à la précarité subie au premier chef par les occupants.

Il en résulte que la demanderesse **ne saurait tirer argument de cette situation pour justifier l'urgence de l'expulsion.** »

TGI Évry, 5 mai 2015, n° 15/00206

« Enfin, la demanderesse souligne les conditions sanitaires dégradées pour les occupants de la parcelle. Or, dans la mesure où il n'est ni établi, ni même allégué qu'une solution de relogement soit envisageable pour les familles occupant ce site, il ne peut être soutenu qu'une mesure d'expulsion aurait pour effet de remédier à la précarité subie au premier chef par les occupants. Il en résulte que la demanderesse ne saurait tirer argument de cette situation pour justifier l'urgence de l'expulsion. »

TGI Créteil, 21 juin 2016, n° 16/00063

« Si l'absence d'infrastructure sanitaire et de point d'eau sur place caractérise l'extrême précarité dans laquelle vivent les habitants, il n'apparaît pas non plus, faute de solution de relogement annoncée, que l'expulsion sollicitée puisse répondre à l'urgence invoquée en étant, par ses effets propres, de nature à mettre fin à cette situation, laquelle serait seulement renouvelée à l'identique en un autre lieu. » D'autant plus lorsque les familles sont installées sur ce terrain depuis plus de neuf mois.

TGI de Béthune, 12 octobre 2016, n° 16/00170

« Il ne peut être sérieusement mis en avant le caractère d'urgence dans ce dossier, au vu de **l'ancienneté** de l'implantation de ce camp de migrants sur le site dit de Norrent-Fontes et de la présence d'associations humanitaires [qui] permettent de lutter même difficilement contre les conditions de précarité ; [...] ». Sur la présence de rats, fréquente en zone agricole « [...] ce sont les migrants eux-mêmes qui en seraient les premières victimes et restent pour autant sur place [...] ». Enfin, « [...] aucun projet n'est mis en avant ni par la commune, ni par les propriétaires [...] ».

Cette décision a été confirmée par la CA Douai, 6 avril 2017, n° 16/06615

Du fait de la seule évocation d'un projet d'aménagement du terrain :

TGI Bobigny, 2 décembre 2011, n° 11/01635

Même si les conditions de vie sur le terrain concerné sont insalubres, l'hygiène inexistante et les baraquements constitués de tôle, l'urgence n'est pas pour autant démontrée. Le juge estime que le requérant « ne fournit aucune plainte du voisinage » et constate qu'il n'existe aucun projet d'aménagement pour ce terrain. De plus, les installations sont présentes depuis plusieurs semaines, voire plusieurs mois, et le terrain semble délaissé. Par conséquent, l'urgence diminue au fur et à mesure que l'occupation se prolonge dans le temps. Si l'existence d'un projet immobilier est démontrée, elle peut caractériser l'urgence de l'expulsion. Encore faut-il démontrer la réalité et l'imminence de ce projet :

TI Lille, 17 janvier 2013, n° 12-000244

« Si [la société requérante] justifie être propriétaire du logement occupé par les [défendeurs] depuis juillet 2005, elle ne verse aucune pièce sur l'avancement du projet "écoquartier" à Faches-Thumesnil ou sur l'imminence de travaux à réaliser. »

TGI Marseille, 20 novembre 2014, n° 14/03988

La société requérante a fait l'acquisition d'un tènement immobilier, loué à une autre société en vertu d'un bail commercial. Selon le juge, « il était prévu une cessation d'activité au 31 octobre 2008, l'acquéreur prévoyant une opération de construction immobilière après démolition de l'existant sous couvert d'un permis non définitif délivré le 13 mai 2008; Le dossier de la [société requérante] est vide de tout document sur l'évolution de ce projet immobilier depuis sept ans. Il semble qu'il y ait eu démolition, évacuation des décombres et mise en place d'une clôture mais les photos produites sont très insuffisantes et non datées ; [...] Il n'y a pas de projet immobilier justifié (marché de travaux) ni preuve d'effraction ni urgence puisque selon les défendeurs les enfants auraient été scolarisés en 2013. La demande est donc rejetée. ».

TI Ivry sur Seine, 16 octobre 2015, n° 12-14-000086

Même si la société propriétaire du terrain occupé sans droit ni titre « évoque un projet de réaménagement avec démolition puis reconstruction du bâtiment, elle ne justifie ni du caractère imminent de ces travaux, ni, en conséquence, de l'urgence à voir prononcer l'expulsion des défendeurs. Le seul fait que l'acquisition par la SADEV 94 s'inscrive dans le projet d'aménagement de la ZAC Ivry-Confluences ne saurait justifier à elle seule l'urgence et la nécessité de prononcer une mesure d'expulsion en référé, et ce d'autant plus que le demandeur reconnaît lui-même que les travaux à réaliser sur cet immeuble sont prévus à l'horizon 2020. »

2. La demande d'expulsion fondée sur l'existence d'un trouble manifestement illicite

Lorsque l'urgence n'est pas démontrée, c'est l'existence d'un trouble manifestement illicite – qu'il faut faire cesser – qui est le plus souvent invoquée et se révèle déterminante pour obtenir une mesure d'expulsion en référé. Les propriétaires font valoir que l'occupation les trouble nécessairement dans l'exercice de leur droit de propriété, le caractère manifestement illicite de ce trouble se déduisant de ce que les occupant·e·s n'ont aucun droit ni aucun titre à leur opposer.

Toutefois, l'examen de la jurisprudence montre que l'interprétation faite par les juges judiciaires de la notion de « *trouble manifestement illicite* » n'est pas totalement uniforme. C'est notamment sur l'appréciation du caractère « manifestement » illicite du trouble que des différences d'appréciation peuvent apparaître (voir infra).

Dans ce cadre, les juges sont appelés par la Cour européenne des droits de l'Homme à effectuer un examen de proportionnalité entre les intérêts en présence (ceux des propriétaires et ceux des habitant-e-s sans titre) dans les situations qui leur sont soumises.

a) L'examen de proportionnalité : la jurisprudence de la CEDH

La Cour, dans un arrêt condamnant la France, a rappelé l'exigence d'un tel examen préalablement à toute décision d'expulsion et a apporté des éclaircissements intéressants en considérant le droit à la protection du domicile comme découlant de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme. À ce propos, elle rappelle que la notion de « domicile » au sens de cet article « ne se limite pas au domicile légalement occupé ou établi, mais qu'il s'agit d'un concept autonome qui ne dépend pas d'une qualification en droit interne. »

CEDH, 17 octobre 2013, Winterstein c/France, req. n° 27013/07

« La Cour rappelle que la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile et que toute personne qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir en faire examiner la proportionnalité par un tribunal ; en particulier, lorsque des arguments pertinents concernant la proportionnalité de l'ingérence ont été soulevés, les juridictions nationales doivent les examiner en détail et y répondre par une motivation adéquate [...]. Dans la présente affaire, les juridictions internes ont ordonné l'expulsion des requérants sans avoir analysé la proportionnalité de cette mesure [...] : une fois constatée la non-conformité de leur présence au plan d'occupation des sols, elles ont accordé à cet aspect une importance prépondérante, sans le mettre en balance d'aucune façon avec les arguments invoqués par les requérants [...]. Or, comme la Cour l'a souligné dans l'affaire Yordanova et autres, cette approche est en soi problématique et ne respecte pas le principe de proportionnalité : en effet, l'expulsion des requérants ne peut être considérée comme "nécessaire dans une société démocratique" que si elle répond à un "besoin social impérieux" qu'il appartenait en premier lieu aux juridictions nationales d'apprécier. »

Parmi les éléments dont la Cour tient compte afin d'apprécier la proportionnalité d'une mesure d'expulsion, elle souligne « les possibilités de logement de remplacement existantes [...]. Certes, l'article 8 ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile [...], mais dans les circonstances spécifiques de l'espèce et au vu de l'ancienneté de la présence des requérants, de leurs familles et de la communauté qu'ils avaient formée, le principe de proportionnalité exigeait [...] qu'une attention particulière soit portée aux conséquences de leur expulsion et au risque qu'ils deviennent sans abri ».

La Cour a par ailleurs rappelé (CEDH, 24 avril 2012, Yordanova et autres c/Bulgarie) que : « [...] Dans des affaires comme celle-ci, l'appartenance des requérants à un groupe socialement défavorisé et leurs besoins particuliers à ce titre devaient être pris en compte dans l'examen de proportionnalité que les autorités nationales sont tenues d'effectuer, non seulement lorsqu'elles envisagent des solutions à l'occupation illégale des lieux, mais encore, si l'expulsion est nécessaire, lorsqu'elles décident de sa date, de ses modalités et, si possible, d'offres de relogement ».

La Cour consacre donc l'exigence d'un examen de proportionnalité en imposant une justification et une motivation quant à la nécessité de la mesure d'expulsion ainsi qu'une prise en compte de la situation des occupant·e·s au regard de l'article 8 de la <u>Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales</u>. En effet, la Cour EDH estime qu'une décision d'expulsion constitue une ingérence dans le droit à la vie privée et familiale des habitant·e·s, protégé par l'article 8. Cette ingérence, pour être justifiée, doit remplir certaines conditions :

- Être prévue par la loi
- Poursuivre un but légitime d'intérêt général
- Être considérée comme nécessaire, proportionnée au but légitime poursuivi et enfin, répondre à un besoin impérieux

Dans l'arrêt en question, pour apprécier la proportionnalité de la mesure, la Cour relève notamment (mais pas uniquement), l'existence de liens suffisamment étroits et continus des personnes concernées avec les lieux habités pour qu'ils soient considérés comme des domiciles devant être protégés, indépendamment de la légalité de l'installation.

CEDH, arrêt du 14 mai 2020, Hirtu et autres c. France (Requête n° 24720/13)

Des familles de nationalité roumaine et appartenant à la communauté Rom résidaient sur un terrain qu'ils ont dû quitter en raison d'un arrêté préfectoral de mise en demeure. Ils se sont alors installés sur un autre terrain d'où ils ont été à nouveau expulsés. La Cour estime que l'Etat n'a pas commis de violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du fait de l'expulsion, et que les requérant es ne sont pas fondés à invoquer le droit au respect de leur domicile découlant de l'article 8 de la même Convention dès lors qu'ils ne démontraient pas de lien suffisant et continu avec le premier lieu, occupé seulement depuis six mois.

Cependant elle relève qu'une atteinte a été portée à leur droit au respect de leur vie privée. En effet, la Cour distingue l'expulsion en soi des modalités dans lesquelles celle-ci a eu lieu. Elle note que la mesure a été prise selon la procédure de mise en demeure de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 et non en vertu de l'exécution d'une décision de justice. Ainsi les familles n'ont eu qu'un bref délai pour exercer un recours contre l'arrêté, et aucune des mesures préventives contenues dans la circulaire du 26 août 2012¹⁰ n'a été mise en œuvre (diagnostic et accompagnement social), de sorte que leur situation particulière liée à leur appartenance à la communauté Rom n'a pas été prise en compte selon la Cour : « Or d'une part, la Cour a affirmé que l'appartenance des requérants à un groupe socialement défavorisé et leurs besoins particuliers à ce titre doivent être pris en compte dans l'examen de proportionnalité que les autorités nationales sont tenues d'effectuer, non seulement lorsqu'elles envisagent des solutions à l'occupation illégale des lieux, mais encore, si l'expulsion est nécessaire, lorsqu'elles

-

¹⁰ Le GISTI y consacre une page de son site, à consulter <u>ici</u>.

décident de sa date, de ses modalités et, si possible, d'offres de relogement [...]. D'autre part, au titre des garanties procédurales de l'article 8, toute personne victime d'une ingérence dans les droits que lui reconnaît cette disposition doit pouvoir faire examiner la proportionnalité de cette mesure par un tribunal indépendant à la lumière des principes pertinents qui en découlent (arrêt Winterstein et autres c. France, 2013). »

Sur le grief de l'atteinte au droit au recours juridique effectif garanti par l'article 13 de la Convention européenne, la Cour relève que « aucun des recours que les requérants ont introduits ne leur ont permis ultérieurement de faire valoir leurs arguments devant une juridiction », et qu'ainsi l'examen de la proportionnalité de la mesure a été tardif (18 mois après l'expulsion). Elle constate que les requérant·e·s n'ont pas bénéficié d'un recours effectif au sens de l'article 13, car « aucun examen juridictionnel des arguments des requérants sous l'angle des articles 3 et 8 de la Convention n'a eu lieu en première instance, ni au fond, ni en référé ». Elle condamne donc l'Etat à la réparation de leur préjudice moral.

Ce contrôle de proportionnalité est une avancée majeure dans la prise en compte des droits fondamentaux opposés lors d'un contentieux d'expulsion. S'il doit être en principe réalisé par le juge, la Cour de cassation en a amoindri la portée (voir *infra*).

Cass. Civ. 3^e, 17 décembre 2015, n° 14-22095

« Attendu que, pour accueillir la demande de la commune, l'arrêt retient que la parcelle appartenant à Mme X. est située dans un espace boisé classé comme zone naturelle, dans laquelle le PLU interdit l'implantation de constructions à usage d'habitation, les terrains de camping ou de caravanage ainsi que l'implantation d'habitations légères de loisir et le stationnement de caravanes à l'usage de résidence principale ou d'annexe à l'habitation, qu'il est établi et non contesté que les consorts X., après avoir défriché et aménagé le terrain, y ont installé cinq caravanes, [...] en infraction à l'article R. 421-9 du Code de l'urbanisme, et que l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et le droit au logement ne peuvent faire obstacle au respect des règles d'urbanisme ni faire disparaître le trouble résultant de leur violation ou effacer son caractère manifestement illicite;

Qu'en statuant ainsi, sans rechercher, comme il le lui était demandé, si les mesures ordonnées étaient proportionnées au regard du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile des consorts X., la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision ; [...]. »

b) Le trouble manifestement illicite et l'examen de proportionnalité

Dans l'arrêt mentionné ci-dessus, la Cour de cassation sanctionne la décision du juge d'appel qui ne procède pas à l'examen de proportionnalité. Ce faisant, elle ne se prononce ni sur la façon dont le juge doit y procéder ni sur les conséquences qu'il doit ensuite tirer des résultats de cet examen. C'est donc au juge des référés que revient cette tâche. Au regard de la jurisprudence qui s'est développée depuis l'arrêt Winterstein de la CEDH¹¹ et, surtout, depuis l'arrêt de la Cour de cassation du 17 décembre 2015¹², deux approches semblaient possibles et ont pu être adoptées par les juges selon les cas.

Dans la première, l'examen de proportionnalité se traduira par la mise en balance des droits respectivement invoqués par les parties dans le litige présenté au juge : le droit de propriété d'une part et celui de la protection au domicile d'autre part. Dans ce cadre, si le droit à la protection du domicile est pris en compte, il tempère le caractère illicite du trouble au droit de propriété créé par l'occupation : cette illicéité n'est plus « manifeste », elle devient au minimum discutable. Dans cette approche, l'occupation n'est donc pas manifestement illicite par elle-même : dans certains cas, cette illicéité devient relative et il n'y a donc pas lieu à référé, les conditions d'intervention du juge – l'existence d'un

¹¹ CEDH, cinquième section. 17 janvier 2014, aff. Winterstein et autres c. France.

¹² C. cass., 3ème chambre civile. Arrêt du 17 décembre 2015, n° 14-22.095.

trouble « manifestement illicite » – n'étant pas réunies.

Dans la deuxième approche, cet examen de proportionnalité consistera à mettre en balance non plus les droits en présence mais seulement les conséquences de l'ingérence dans le droit de propriété que constitue l'occupation, d'une part, et de l'ingérence dans le droit à la protection du domicile que constitue une expulsion d'autre part. Il s'agira donc, finalement, d'une évaluation comparée des préjudices subis par chacune des deux parties. Dans cette approche, l'occupation crée un trouble qui est, en soi, nécessairement et manifestement illicite mais, au regard de l'importance et des conséquences des troubles invoqués de part et d'autre. Là encore, deux approches jurisprudentielles se confrontent :

- L'une permet au juge de rejeter la demande d'expulsion
- L'autre contraigne le juge à ordonner l'expulsion mais lui laissant la possibilité d'en différer l'exécution en accordant des délais. C'est l'approche actuellement retenue par la Cour de cassation mais qui ne reflète pas l'ensemble des décisions adoptées par les juridictions de première instance et d'appel.

Cette approche semble constituer une interprétation particulièrement restrictive de la jurisprudence européenne.

§1. Première approche : la mise en balance des droits respectifs (le trouble créé par l'occupation n'est pas nécessairement "manifestement illicite")

Certains juges considèrent que, si l'existence d'un trouble est avérée du fait de la violation de la propriété privée, son caractère manifestement illicite doit s'apprécier au regard des différents droits susceptibles d'être invoqués par les occupant·e·s. Puisque le droit de propriété et le droit à la protection du domicile s'opposent, le ou la juge peut, tout en reconnaissant l'existence d'un trouble, effectuer l'examen de proportionnalité et ne pas retenir la qualification de trouble manifestement illicite.

TGI Lyon, 16 novembre 2009, n° 2009/02850

Le juge des référés du tribunal judiciaire de Lyon a jugé que le trouble manifestement illicite n'était pas caractérisé, la violation du droit de propriété n'ayant pas de conséquence sur l'exercice de ce droit : « [...] le droit de propriété sur le terrain litigieux du Département du Rhône, défini par l'article 544 du Code civil comme étant "le droit de jouir et de disposer des choses" ne semble pas remis en question par la présence des personnes occupant le campement installé puisque le Département du Rhône n'utilise pas ce terrain et ne justifie d'aucun projet immédiat. Dès lors, l'expulsion n'apparaît, en l'état, pas nécessaire à la protection des droits du département du Rhône. Aucun dommage imminent ni trouble manifestement illicite n'étant caractérisé, le demandeur sera débouté. »

TGI Bobigny, 2 juillet 2014, n° 14/01011

« Que l'illicéité [d'un] trouble n'est manifeste que si les occupants sont non seulement sans titre — ce qui n'est pas contesté en l'espèce — mais encore insusceptibles d'invoquer des droits fondant leur maintien sur le terrain en cause et de nature, à ce titre, à justifier une restriction au droit de jouir de sa propriété de la manière la plus absolue que le propriétaire tient des dispositions de l'article 544 du Code civil; Que si des droits de nature à justifier de telles restrictions au trouble, indéniable, que subit le propriétaire sont utilement invoqués par les occupants, l'illicéité de ce trouble perd son caractère manifeste et devient au contraire sujette à appréciation de sorte que le juge des référés perd lui-même le pouvoir d'y mettre fin , seul le juge de fond disposant du pouvoir d'arbitrer entre des parties invoquant des droits concurrents ; [...] l'article 8 de la Convention ne garantit pas l'accès à un logement à ceux qui en sont dépourvus mais garantit, en revanche, à ceux qui disposent d'un domicile, notion distincte, le droit à sa protection ; Que si les défendeurs sont à l'évidence privés de logement au sens impliquant un niveau décent de confort [...], ils justifient en revanche avoir établi leurs domiciles sur le terrain en cause ; Qu'ils sont en conséquence recevables à invoquer et opposer le droit à sa protection [...]. »

Il confirme ainsi l'approche selon laquelle le droit à la protection du domicile (parmi d'autres) peut empêcher qu'une atteinte au droit de propriété soit considérée nécessairement comme un trouble manifestement illicite et que le premier peut, sous certaines conditions, justifier une limitation à l'exercice du second. Ainsi, les habitant·e·s de squats ou bidonvilles peuvent se voir reconnaître, si ce n'est le droit de s'installer définitivement sur le terrain sur lequel ils ont établi leur domicile, au moins le droit de résister à une demande d'expulsion dès lors qu'ils ne bénéficient pas d'une solution de relogement pérenne.

TGI Créteil, 21 juin 2016, n° 16/00063

« Il résulte [de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme] que la protection du droit de propriété d'autrui ne peut justifier qu'il soit porté atteinte au droit à la protection du logement que si cette atteinte est proportionnée au but légitime que constitue la protection de ce droit de propriété. La mesure d'expulsion sollicitée par l'État serait de nature, dans les circonstances de l'espèce, à provoquer un trouble plus grave dans l'exercice par les habitants du campement de leurs droits à la protection de la vie privée et familiale, à la protection de leur domicile et à la protection de l'intérêt supérieur de leurs enfants, de sorte que ce trouble qu'il subit lui-même dans l'exercice de son droit de propriété du fait de leur maintien sur le terrain en cause ne peut être tenu pour manifestement illicite. »

TI Bobigny, 8 novembre 2017, n° 12-17-000241

« [...] en tant que garant du respect des dispositions de la CESDH, ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), le juge national doit, dans le cadre d'une procédure d'expulsion, procéder à un examen de proportionnalité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale des occupants ainsi que de leur domicile [...]. La CESDH, telle qu'interprétée par la Cour, ne garantit pas un droit au logement, mais le droit au respect du domicile. Il convient donc, en l'espèce, d'apprécier la proportionnalité de la mesure d'expulsion sollicitée avec les intérêts des défendeurs, à l'aune de leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur droit à la dignité, qui sont de valeur égale au droit de propriété de la commune de Drancy. [...]

L'atteinte au droit de propriété de la commune de Drancy est ainsi caractérisée et l'empêche de pouvoir jouir pleinement de ses prérogatives de propriétaire. Néanmoins, ladite commune ne fait état d'aucun projet s'agissant de l'immeuble litigieux. [...] La gravité de l'atteinte portée au droit à la vie privée et familiale des requérants doit par ailleurs s'apprécier en considération des alternatives d'hébergement éventuellement proposées à ceux-ci. [...] Si l'occupation illégale ne peut constituer un moyen licite de mettre en œuvre le droit au logement, il y a lieu néanmoins de retenir que les défendeurs ont accompli toutes les démarches amiables et contentieuses à leur disposition pour que le droit au logement soit reconnu. [...]

[...] Il en résulte que leur expulsion, en l'absence de toute solution de relogement, constituerait une atteinte disproportionnée à leur droit au respect de leur vie privée et familiale, mis en balance avec le droit de propriété de la commune de Drancy. En conséquence, il y a lieu de considérer que le trouble manifestement illicite n'est pas caractérisé et que le juge des référés n'est pas compétent. »

CA Toulouse, 4 novembre 2015, n° 15/01195

Le juge judiciaire constate ici que l'occupation objet du litige, certes sans droit ni titre, « se prolonge depuis plusieurs mois, voire plusieurs années ; que nonobstant des conditions précaires voire insalubres, des familles sont installées sur les lieux, nombre d'enfants des intimés sont scolarisés comme ils en justifient, un travail de suivi sanitaire et social a été engagé depuis plusieurs mois, des membres de la communauté justifient avoir accompli des démarches auprès de Pôle emploi [...] ». Par conséquent, l'expulsion demandée sans aucune proposition de relogement des familles concernées, « aurait pour effet [...] de jeter les personnes expulsées dans une précarité plus grande que celle dans laquelle elles vivent actuellement et serait susceptible de mettre en danger les enfants, leur interdisant de poursuivre une scolarité dans des conditions normales. Qu'ainsi l'atteinte portée au droit au respect à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la CEDH et à l'intérêt de l'enfant garanti par l'article 3-1 de la convention

internationale de New York serait disproportionnée par rapport à la protection du droit de propriété des appelantes. »

TJ Bobigny, 11 avril 2022, n° RG 21/01998

Le juge rappelle qu'il doit se livrer au contrôle de proportionnalité de la mesure d'expulsion par la mise en balance du droit de propriété à l'aune du droit au respect de la vie privée et familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En l'espèce il relève que le terrain est situé dans une zone d'aléa moyen et que la nature des installations ne permet pas de caractériser un risque grave ou imminent pour les occupant·e·s ou les tiers. Il ajoute que les habitant·e·s prouvent qu'ils sont unis par des liens familiaux et qu'ils comptent parmi eux des femmes enceintes et des enfants en bas-âge ou scolarisés. De plus, le juge retient que les requérant·e·s prouvent qu'ils sont suivis par des associations et qu'ils bénéficient « (...) d'un accompagnement professionnel et social nécessaire au regard de leur situation de précarité et donc de vulnérabilité, ainsi que de la scolarisation de plusieurs enfants ». Il en conclut que les installations de fortune constituent le domicile des défendeurs, indépendamment de la légalité de l'occupation.

Par conséquent, il retient que « si l'ingérence que constitue l'expulsion pour remédier à l'occupation sans droit ni titre, est prévue par la loi et qu'elle apparaît nécessaire au regard de la précarité des conditions de vie des occupants dudit terrain, celle-ci apparaît constituée (sic) une atteinte disproportionnée au droit des occupants à voir respecter leur vie privée et familiale, à la protection de leur domicile et à l'intérêt supérieur des enfants présents et au risque qu'ils se retrouvent sans abris, et ce alors même qu'aucune mesure d'accompagnement n'est justifiée en dépit de la vulnérabilité constatée et que le motif visant à remédier à la précarité dans laquelle vivent les personnes occupant le terrain n'est pas invoqué par la commune de Montreuil, laquelle est pourtant partie prenante des actions de l'Etat visant à améliorer la prise en charge de ces personnes par le biais du plan national d'appui et de suivi par la DIHAL et de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites ». Dès lors, le juge rejette la demande d'expulsion de la commune.

Décisions négatives :

TI Marseille, 11 janvier 2018, n° 12-17-004167

La mesure d'expulsion « n'apparaît pas disproportionnée au regard du respect du domicile et de la vie privée et familiale comme au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant dès lors que : — l'occupation des lieux est récente puisque remontant au mois de novembre 2017 pour les plus anciens occupants ; — les lieux occupés par les défenseurs ne peuvent offrir un hébergement sécurisant et compatible avec une vie de famille compte tenu de la surpopulation incontestable des lieux, du caractère indigne des modalités d'occupation qui s'avèrent potentiellement dangereuses tant pour les occupants eux-mêmes et notamment pour les enfants que pour les tiers, s'agissant d'un bien immeuble faisant partie d'une copropriété, — le droit de propriété fait également partie des droits subjectifs fondamentaux qui doit être respecté et l'absence de projet concernant les bâtiments en question est inopérante, un propriétaire disposant comme il l'entend de sa propriété privée. »

TI Limoges, 29 octobre 2019, n° 19-000967

90 personnes dont 22 enfants, majoritairement en situation irrégulière, occupent un ancien site industriel. Son propriétaire saisit le tribunal en référé pour solliciter leur expulsion sans délai.

Se fondant sur l'arrêt Winterstein de la CEDH, le tribunal procède à un examen de proportionnalité entre le droit de propriété et le droit à la vie privée des occupant·e·s pour juger si l'occupation des lieux constitue un trouble manifestement illicite, fondant sa compétence en matière d'expulsion. En l'espèce, il estime qu'au regard de l'installation récente des occupant·e·s, du projet de réhabilitation des lieux et de la pollution du site portant des risques sanitaires « le caractère illicite du trouble causé au droit de jouissance du propriétaire doit être qualifié de manifeste. ». En conséquence, il ordonne l'expulsion du site. Cependant, estimant que le propriétaire ne démontre pas la voie de fait des occupant·e·s, il refuse de supprimer le délai de deux mois pour quitter les lieux ainsi que le bénéfice de la trêve hivernale.

Le juge des référés peut également écarter la notion de trouble manifestement illicite, même en cas d'occupation sans droit ni titre, en constatant que la violation du droit de propriété n'est pas caractérisée compte tenu de la nature du terrain ou des modalités de son occupation. Le juge des référés considérera alors que l'occupation ne constitue pas un trouble manifestement illicite puisque la jouissance du terrain par le propriétaire n'est pas troublée en pratique.

TJ Bobigny, 25 janvier 2021, n° RG 20/01502

Des personnes vivent sur un terrain appartenant à l'Etat et géré par un établissement public. Ce dernier assigne les personnes en référé en vue d'obtenir leur expulsion.

Le juge retient que les conditions du référé sont remplies car l'occupation sans droit ni titre constitue un trouble porté au droit de propriété. Il poursuit en rappelant l'exigence du contrôle de proportionnalité dans le cadre d'une procédure d'expulsion et en constatant que les conditions d'occupation, si elles sont précaires, ne constituent pas un risque de dommage imminent pour les personnes. Ainsi, selon le juge, compte tenu des éléments en présence, et de l'absence de mise en œuvre de mesures d'accompagnement des défendeurs, ce malgré la situation sanitaire actuelle, « [...] la mesure d'expulsion sollicitée apparaît, dans les circonstances de l'espèce, disproportionnée au regard du droit au respect de la vie privée et familiale des défendeurs et à la protection de l'intérêt supérieur de leurs enfants, de sorte que le trouble que subit l'EP GPA dans l'exercice de son droit de propriété du fait du maintien des défendeurs sur le terrain en cause ne peut être tenu pour manifestement illicite. » Le juge estime à ce titre qu'il n'y a pas lieu à référé et rejette la demande d'expulsion.

§2. Seconde approche : la mise en balance des préjudices respectifs (le trouble est nécessairement « manifestement illicite »)

Le 21 décembre 2017, la Cour de cassation s'est à nouveau prononcée sur le rôle du juge des référés dans le cadre de l'appréciation du trouble manifestement illicite et de l'examen de proportionnalité. Sans remettre en cause l'obligation de procéder à un tel examen, elle sanctionne néanmoins l'approche radicale adoptée par le juge d'appel selon laquelle le droit à la protection du domicile consacré par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales peut faire disparaître le caractère manifestement illicite du trouble causé au droit de propriété par l'occupation.

Cour de cassation, chambre civile, 21 décembre 2017, n° 16-25469

« Attendu que, pour dire n'y avoir lieu à référé, l'arrêt retient qu'une mesure d'expulsion, qui aurait pour effet de placer M. et Mme X. dans une plus grande précarité, s'agissant de ressortissants syriens ayant été contraints de quitter leur pays d'origine, caractériserait une atteinte plus importante au droit au respect du domicile de M. et Mme X., que le refus de cette mesure au droit de propriété de Habitat Toulouse, et serait, à l'évidence, dans les circonstances de l'espèce, de nature à compromettre l'exercice

par ceux-ci de leurs droits consacrés par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, de sorte que le trouble allégué est dépourvu de toute illicéité manifeste; Qu'en statuant ainsi, alors que l'occupation sans droit ni titre du bien d'autrui constitue un trouble manifestement illicite, la cour d'appel a violé le texte susvisé [...] ».

Pour la Cour de cassation, l'examen de proportionnalité ne peut pas consister en une évaluation comparative des droits à protéger et de l'importance à leur accorder mais en une évaluation comparative des conséquences préjudiciables qui résulteraient, pour les habitants, de leur expulsion et, pour le propriétaire, de leur maintien dans les lieux. En revanche, la Cour n'a toujours pas donné d'indications quant aux conséquences que le juge pourra tirer des résultats de l'examen de proportionnalité dont l'objet a ainsi été précisé. Ainsi, les juges font primer tantôt les droits des habitant-e-s sur ceux des propriétaires, tantôt les intérêts des propriétaires sur ceux des habitant·e·s.

CA Paris, 24 octobre 2018, n° 18/05011

Le juge estime que l'occupation sans autorisation du légitime propriétaire « constitue en soi un trouble manifestement illicite au sens de l'article 809 alinéa 1^{er} du Code de procédure civile ».

Cependant, « le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile est un droit fondamental pour garantir à l'individu la jouissance effective des autres droits fondamentaux qui lui sont reconnus; Considérant qu'il s'ensuit que, dans le cadre d'une procédure d'expulsion, il doit être recherché si la mesure ordonnée est proportionnée au regard du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile des occupants [...] ». En l'espèce, il n'y a pas une telle atteinte eu égard à la brièveté de l'occupation, au défaut de preuve sur la scolarisation alléguée de certains enfants, aux conditions de vie sur le terrain qui sont extrêmement précaires, et à l'absence de toute démarche de la part des habitant·e·s en vue de pourvoir à leur relogement dans des conditions normales.

Cour de cassation, 3^e civ., 4 juillet 2019, n° 18-17119

Les propriétaires d'une parcelle à Montpellier assignent en référé des personnes habitant sur le terrain afin d'obtenir leur expulsion. La Cour d'appel rend un arrêt confirmant l'expulsion ordonnée en référé, considérant que toute occupation sans droit ni titre du bien d'autrui constitue un trouble manifestement illicite permettant au propriétaire d'obtenir, en référé, l'expulsion des occupant·e·s. Ces derniers se pourvoient en cassation en invoquant la violation du droit à la protection de leur domicile garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme du fait de la mesure d'expulsion prononcée à leur encontre.

La question posée à la Cour est de savoir si le référé expulsion visant à protéger le droit de propriété n'est pas disproportionné par rapport à l'atteinte à la vie privée des occupant·e·s de la parcelle se trouvant privés de domicile du fait de l'expulsion. La Cour de cassation répond par la négative en retenant d'une part que l'expulsion est la seule mesure de nature à permettre au propriétaire de protéger son droit de propriété. D'autre part elle affirme que « l'ingérence qui en résulte dans le droit au respect du domicile de l'occupant, protégé par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ne saurait être disproportionnée eu égard à la gravité de l'atteinte portée au droit de propriété; qu'ayant retenu à bon droit que, le droit de propriété ayant un caractère absolu, toute occupation sans droit ni titre du bien d'autrui constitue un trouble manifestement illicite permettant aux propriétaires d'obtenir en référé l'expulsion des occupants, la cour d'appel, qui n'était pas tenue de procéder à une recherche inopérante, a légalement justifié sa décision.».

La Cour confirme ainsi sa position antérieure (<u>Cass. Civ. 3^e</u>, <u>arrêt 21 déc. 2017, n° 16-25.406</u>; <u>Cass. Civ. 3^e</u>, <u>arrêt du 17 mai 2018, n° 16-15.792</u>) et opère un contrôle de proportionnalité abstrait. En estimant que l'atteinte ne saurait être disproportionnée, elle édicte « <u>une forme de présomption irréfragable de proportionnalité de la sanction</u> »¹³. L'atteinte causée au droit au respect du domicile des occupant·e·s du

_

¹³ BOFFA R., « *La propriété et le contrôle de proportionnalité* », Recueil Dalloz, 2019.2163.

fait de l'expulsion est en quelque sorte présumée proportionnée car l'atteinte au droit de propriété est jugée encore plus grave et justifie donc l'expulsion. Le domicile étant une notion juridique fonctionnelle se matérialisant surtout sur le plan administratif, sa valeur normative est inférieure à celle du droit de propriété, qui a valeur constitutionnelle et un caractère absolu et exclusif (art. 544 du Code civil ; <u>Cons. const. 16 janv. 1982, n° 81-132-DC</u>). Ce caractère exclusif permet à la Cour d'insister sur la gravité de l'atteinte au droit de propriété du fait de l'occupation sans titre, qui justifie ainsi le recours à l'expulsion.

« En définitive, le contrôle de proportionnalité n'est pas qu'une mise en balance aléatoire de deux intérêts équivalents. Il est des cas (droit exclusif préexistant) où la proportionnalité est présupposée, dès lors que l'atteinte est grave et que la sanction est la seule mesure efficace. Dans d'autres hypothèses (pas de droit subjectif contraire ou conditions non remplies), le juge doit peser les intérêts en présence, en appréciant les circonstances d'espèce. Il appartiendra à la Cour de cassation de construire ce régime par touches successives. Ainsi, qu'il soit permis d'espérer que le contrôle de proportionnalité, manié par le juge de cassation avec la plus grande précaution, renforce paradoxalement son rôle d'unification du droit¹⁴ ».

Cass. Civ. 3^e, 28 novembre 2019, n° 17-22.810

La Cour réitère sa position dans cet arrêt concernant l'expulsion de personnes vivant sur un terrain communal. La Cour casse l'arrêt de la cour d'appel qui avait estimé que malgré l'existence d'un trouble manifestement illicite, la mesure d'expulsion pouvait porter atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale, au droit au respect du domicile et à l'intérêt supérieur des enfants. La troisième chambre retient en effet que « l'expulsion étant la seule mesure de nature à permettre au propriétaire de recouvrer la plénitude de son droit sur le bien occupé illicitement, l'ingérence qui en résulte dans le droit au respect du domicile de l'occupant ne saurait être disproportionnée eu égard à la gravité de l'atteinte portée au droit de propriété [...] ».

Dans le même sens : CA Douai, 8 avril 2021, n° RG 20/01520

La question se pose donc de savoir quelle est la portée de l'examen de proportionnalité et quelle est la marge d'appréciation laissée au juge. Deux approches sont à nouveau concevables. Dans la première, après avoir constaté, dans un premier temps, l'existence du trouble manifestement illicite qui conditionne l'intervention du juge des référés, ce dernier pourra néanmoins rejeter la demande d'expulsion présentée par le propriétaire (c'est à dire le débouter de sa demande) en relevant le caractère disproportionné des conséquences qui résulteraient d'une telle décision d'expulsion au regard des conséquences, pour le propriétaire, de l'occupation des lieux.

Dans la deuxième approche, le juge qui constate le caractère disproportionné des conséquences d'une décision d'expulsion ne pourrait pas, pour autant, rejeter la demande du propriétaire puisque celui-ci se prévaut d'un trouble manifestement illicite qui est nécessairement causé par l'occupation. Dans ce cas, le juge pourrait donc seulement décider de différer l'exécution de l'expulsion. La conséquence de l'examen de proportionnalité se limiterait alors à la possibilité d'accorder des délais afin d'atténuer, autant que faire se peut, les conséquences de cette mesure.

Depuis les arrêts de la Cour de cassation du 21 décembre 2017 et du 4 juillet 2019¹⁵, il semble que la seconde approche ait été retenue par la Cour. Cette approche ne reflète cependant pas l'ensemble des décisions adoptées par les juridictions de première instance et d'appel. Elle semble constituer une interprétation restrictive de la jurisprudence européenne.

_

¹⁴ Idem.

¹⁵ Voir infra p.23-24

c) La portée de l'examen de proportionnalité

 a. Portée de l'examen de proportionnalité au regard des conséquences respectives de l'occupation et d'une décision d'expulsion : le pouvoir du juge de rejeter la demande d'expulsion

Il s'agit ici d'examiner la portée de l'examen de proportionnalité au regard des conséquences respectives de l'occupation et d'une décision d'expulsion.

TI Montreuil, 13 mars 2015, n° 11-14-000211

« Le fait pour la commune de retrouver la jouissance effective du bien dont elle est propriétaire ne peut être acquis au prix d'une expulsion aux conséquences humaines d'autant plus lourdes qu'elle s'inscrit dans un contexte de multiples expulsions de ce type qui n'ont pour effet que de déplacer les occupations illégales et de maintenir les personnes qui en sont l'objet dans un état de grande précarité. En l'absence de projet spécifique de la commune justifiant la récupération des lieux, en l'absence de trouble à l'ordre public et en l'absence de démarche, par la mairie, pour apporter à ces familles démunies une alternative à l'expulsion, il sera considéré que cette expulsion porte une atteinte disproportionnée au droit à un domicile et à une vie privée et familiale normale. La demande en expulsion de la commune de Montreuil sera donc rejetée. »

CA Versailles, 11 juin 2015, n° 15/00166

La Cour d'appel, saisie d'une demande de suspension de l'exécution provisoire de la décision d'expulsion rendue par le juge des référés relève « que M. et Mme X. faisaient état de la situation particulière de cette famille composée de 11 personnes dont neuf enfants, récemment expulsée d'un terrain où elle s'était installée dans une caravane [..], alors que les enfants sont scolarisés dans cette commune limitrophe où la famille est connue depuis une dizaine d'années et qu'une demande d'allocation de logement prioritaire "Dalo" est restée à ce jour infructueuse ». Procédant elle-même à l'examen de proportionnalité que le juge d'instance avait éludé, la Cour considère que les conséquences de l'exécution immédiate et provisoire de la décision, rendue en référé « seraient en l'espèce manifestement excessives en l'absence de toute proposition effective de relogement et de solution de scolarisation des enfants ». En conséquence la Cour ordonne la suspension de l'exécution de la décision d'expulsion.

CA Paris, 17 mai 2016, n° 15/12953

Des attestations font état des démarches faites par les familles, soutenues par des bénévoles associatifs, en vue de l'accès aux droits comme la santé, l'emploi, la scolarisation, le logement, l'insertion. De plus, « le lien entre les personnes occupantes et le terrain occupé est suffisamment étroit pour que ce dernier puisse être considéré comme un domicile dont la protection doit être assurée ». Enfin, le fait que ces familles appartiennent à une minorité vulnérable implique qu'il faut tenir compte de leurs besoins et de leur mode de vie. Par conséquent, « l'ingérence dans le droit de ces familles au respect de leur vie privée et familiale qui constituerait une expulsion du terrain qu'ils occupent serait dans ces conditions disproportionnée au regard du but légitime poursuivi ». La décision de première instance qui avait rejeté la demande d'expulsion est donc confirmée.

TGI Montpellier, 16 mars 2017, n° 17/30156

Si le trouble manifestement illicite subi par la commune est caractérisé par une atteinte à son droit de propriété, « en l'espèce, l'expulsion sans aucune mesure d'accompagnement ou de relogement alors que les familles concernées ont des enfants en bas âge, que certains enfants sont scolarisés, que les adultes de la communauté font des efforts d'insertion et sont accompagnés en ce sens par des associations, est susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale des défendeurs mais également, à l'intérêt supérieur de l'enfant [...] ». La demande d'expulsion de la commune est écartée.

CA Aix-en-Provence, 15 juin 2017, n° 17/05637

Des familles roumaines habitent depuis plusieurs années sur une partie d'un terrain communal constitué de plusieurs parcelles à l'état de friche. Le juge relève qu'aucune pièce du dossier ne révèle une situation de danger, de trouble à l'ordre public ou de dommage imminent pour les familles ou pour les tiers résultant de l'occupation des lieux. Il estime ainsi que :

« Le trouble manifestement illicite est avéré du fait de l'occupation irrégulière des parcelles appartenant à la commune, mais le premier juge, a par des motifs complets et pertinents que la cour fait siens, exactement rappelé que la mesure d'expulsion sollicitée est disproportionnée au regard du respect aux droits garantis par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et l'article 3-1 de la Convention de New York relative aux droits des enfants, revendiqués par les familles roumaines occupant les parcelles ».

b. Portée de l'examen de proportionnalité au regard des conséquences respectives de l'occupation et d'une décision d'expulsion : pouvoir du juge limité à l'octroi de délais

Dans cette approche, le juge n'a d'autre choix que de prononcer l'expulsion. Dès lors, la portée de l'examen de proportionnalité au regard des conséquences respectives de l'occupation et de la décision d'expulsion se limite au pouvoir du juge d'octroyer des délais aux habitants pour quitter les lieux.

L'article <u>L. 412-3 du Code des procédures civiles d'exécution</u> (CPCE) prévoit la possibilité d'accorder le sursis à exécution des décisions d'expulsion. <u>L'article L. 412-4</u> précise la durée et les éléments pris en considération pour accorder ou non ces délais. Aux termes de ce dernier : « *La durée des délais prévus à l'article L. 412-3 ne peut, en aucun cas, être inférieure à trois mois ni supérieure à trois ans.* Pour la fixation de ces délais, il est tenu compte de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la qualité de sinistré par faits de guerre, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques, ainsi que des diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement. Il est également tenu compte du droit à un logement décent et indépendant, des délais liés aux recours engagés selon les modalités prévues aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation et du délai prévisible de relogement des intéressés. »

Le juge des référés doit tenir compte, dans son interprétation des textes et son appréciation quant à l'octroi de délais aux occupants, des droits fondamentaux consacrés par les articles 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et 3-1 de la Convention de New-York relative aux droits de l'enfant.

L'octroi de délais fondé sur l'absence de solution de relogement et la situation familiale :

TGI Lyon, 24 décembre 2012, n° 2012/02846

« [...] que si cette occupation sans droit ni titre, qui caractérise une atteinte illicite portée au droit de jouissance dont dispose la commune sur le terrain considéré, justifie une mesure de remise en état par le juge des référés, l'objectif de valeur constitutionnelle que représente le droit pour toute personne de disposer d'un logement décent, exige également que les occupants aient une possibilité effective d'hébergement que le pouvoir public se doit de rechercher et de mettre en œuvre [...] ».

TI Saint-Etienne, 12 novembre 2014, n° 12-14-000315

« Toutefois, les défendeurs justifient qu'ils ne disposent d'aucune solution de relogement dans l'hypothèse de leur expulsion alors qu'ils ont des enfants à charge, les demandes d'hébergement formulées auprès de la préfecture à compter du 12 mars 2014 étant demeurées sans effet, tandis que [les personnes concernées] justifient qu'[elles] ont des problèmes de santé importants et que la famille a deux enfants à charge, régulièrement scolarisés. » Le juge accorde par conséquent un délai de huit mois pour quitter les lieux.

TGI Evry, 9 décembre 2014, n° 14/01022

« Attendu qu'afin de faire cesser le trouble relevé, mais en considération des justificatifs de travail et de scolarité qu'ont communiqués les défendeurs, il s'impose de leur laisser un délai expirant le [...] juin 2015 pour libérer les lieux après y avoir enlevé tous biens édifiés par leurs soins [...] ».

TI Lille, 3 août 2015, n° 14-000559

« L'expulsion sans délai lorsqu'elle ne répond pas à un danger sanitaire avéré ou à un risque caractérisé pour les personnes contribue à aggraver la situation des personnes visées et à déplacer le problème de leur prise en charge. [...] occupent la maison avec [...] leur fils majeur et leurs sept enfants mineurs âgés de 15 à 6 ans ; quatre enfants sont scolarisés. Il n'est pas contestable qu'une expulsion aurait des conséquences d'une exceptionnelle gravité pour la famille qui risquerait de se retrouver séparée alors qu'un équilibre certain existe. Dans ces conditions et compte tenu des intérêts en présence, il convient d'accorder à [...] un délai de dix mois pour quitter les lieux ; [...] ».

TI lvry-sur-Seine, 16 octobre 2015, n° 12-14-000086

Le juge estime que, pour accorder des délais, « il doit notamment tenir compte de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la qualité des sinistrés par faits de guerre, la situation de la famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques, ainsi que des diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement. »

Dans le cas d'espèce, plusieurs éléments sont apportés :

- Les défendeurs connaissent « une situation personnelle, financière et professionnelle fragile », et l'installation sur le terrain objet du litige « leur a permis de stabiliser leur situation et d'entamer des démarches sérieuses d'insertion », avec l'appui d'une association.
- De plus, « ils recherchent de manière active des solutions d'hébergement pérennes, l'occupation de l'immeuble par ces personnes ne constituant qu'un passage transitoire au cours duquel ils peuvent trouver une certaine stabilité et solidarité, puis trouver un logement régulier », ce qui a été le cas d'une des familles visées initialement dans l'assignation.
- Enfin, des familles qui occupent l'immeuble en question vivent avec des enfants mineurs « qui ont pu s'investir dans leur scolarité grâce à la stabilité offerte par leur installation ». D'autres familles ont même trouvé un emploi, certains en CDI, d'autres en intérim et ont bénéficié d'une formation professionnelle auprès de Pôle emploi. Par conséquent, « une expulsion sans délai mettrait à néant leurs efforts de réinsertion. »

Au regard de tous ces éléments, et en tenant compte de « la précarité de l'ensemble des défendeurs » et des « efforts de réinsertion menés depuis plusieurs mois et qui ont été rendus possibles par la stabilité offerte par l'occupation à titre d'habitation » de l'immeuble objet du litige, le juge accorde un délai de trois ans pour quitter les lieux.

CA Douai, 26 mai 2016, n° 15/05279

Le juge effectue un examen de proportionnalité : il oppose la volonté d'insertion des habitants, établie par diverses pièces, au projet d'aménagement du propriétaire et sa tolérance du bidonville pendant deux ans. Il confirme l'ordonnance qui a autorisé l'expulsion en accordant un nouveau délai de six mois pour « permettre la poursuite des mesures d'accompagnement social aux fins de relogement et la mise en œuvre des mesures prévues par la circulaire du 26 août 2012 ».

CA Douai, 06 juin 2019 n° 19/00172

La Cour relève la très grande précarité des occupant-e-s. Elle constate : « les requérants sont, au moins en partie, des personnes étrangères en situation irrégulière sur le territoire français, en situation de grande précarité, isolées et ne bénéficiant d'aucune ressource. Il se déduit de ces éléments qu'ils sont dans l'impossibilité de se reloger dans des conditions normales ; ils n'ont en effet pas les capacités financières pour se loger dans le parc privé et ne peuvent se voir attribuer un logement social à défaut de pouvoir justifier d'un séjour régulier en France ; il n'apparaît pas qu'une solution d'hébergement ait été proposée par les pouvoirs publics. » La Cour précise que l'expulsion aurait pour conséquence de placer les occupant·e-s dans des conditions de vie encore plus précaires, alors que le bailleur ne fournit aucune preuve de la dangerosité du lieu, ni n'établit l'importance de son préjudice financier. Par conséquent, elle juge que l'expulsion porterait une atteinte disproportionnée au droit des occupants de vivre dans des conditions décentes et accorde un délai de trois ans pour quitter les lieux.

CA Paris, 7 mai 2019, n° 18/26602

Trois familles sont installées sur un terrain, propriété du département. Le tribunal de proximité (ancien tribunal d'instance) ordonne en référé leur expulsion tout en leur octroyant un délai de dix mois pour quitter les lieux. Le département interjette appel de cette décision et sollicite une expulsion immédiate.

Procédant à un examen de proportionnalité entre le droit de propriété du département et le droit au respect de la vie privée des familles, les juges constatent que : « si le département [...] invoque au soutien de sa demande d'expulsion sans délai l'imminence de la signature d'une promesse de vente et le projet immobilier prévu sur la parcelle occupée pour la construction notamment d'un foyer d'intérêt général [...] cette circonstance ne justifie pas la mesure réclamée au regard du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile qui doit être reconnu aux populations vulnérables. » En conséquence, le juge d'appel estime que les délais accordés en première instance sont justifiés et considère qu'en raison des démarches de relogement toujours en cours, il convient d'accorder aux familles un délai supplémentaire de 8 mois et demi, expirant le 30 janvier 2020.

TGI Melun, 11 octobre 2019, ordonnance n° 19/00282

Des personnes occupent, depuis mars 2019, un terrain situé à Lieusaint (Seine et Marne). L'établissement public d'aménagement du Sénart, propriétaire, saisit le juge des référés d'une demande d'expulsion. Le tribunal établit que l'occupation du terrain sans l'accord du propriétaire porte une atteinte manifeste au droit de propriété. Il prononce donc l'expulsion qui « apparaît comme la seule mesure nécessaire, adaptée et de nature à rétablir pleinement les propriétaires dans leurs droits. »

Quant aux délais sollicités par les occupants pour quitter les lieux, le tribunal ne constate ni trouble à l'ordre public ou du voisinage, ni danger imminent. Il relève également que les occupant·e·s se trouvent en situation de grande détresse économique et sociale et « que leur expulsion aurait pour seule conséquence d'aggraver plus encore leur situation puisqu'aucun autre lieu répondant à de meilleures conditions d'hébergement et de prise en charge n'a été proposé. » Il estime qu'une expulsion immédiate porterait une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et familiale des occupant·e·s et leur accorde un délai de six mois pour quitter les lieux.

CA Lyon, 23 juin 2020, n° 19-06932

Le juge relève que les défendeurs sont toujours en attente de traitement de leur demande d'asile et n'ont aucune solution alternative pour accéder au logement, surtout depuis le début de l'état d'urgence sanitaire. Il retient par ailleurs que le futur acquéreur est au courant de l'occupation du bien immobilier et que « l'impossibilité d'y accéder immédiatement n'est pas de nature à remettre en cause les engagements respectifs des parties soumises elles aussi aux contraintes sanitaires susvisées. » Il en déduit que le délai d'un an accordé aux défendeurs ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété de la Métropole et confirme donc la décision (<u>TI Lyon, ordonnance du 24 septembre 2019,</u> n° 1219-000197, voir infra p.32).

TJ de Montpellier, ordonnance du 25 novembre 2020

Le juge, se fondant sur l'article 835 du Code de procédure civile, ordonne l'expulsion des habitant⋅e⋅s, et estime qu'une voie de fait est caractérisée¹⁶, mais relève que : « [...] *ledit juge doit composer avec le droit* pour tous à un logement, droit qui revêt une importance fondamentale et grandissante dans notre système juridique. ». En l'espèce, il relève que si la société prétend que l'immeuble est voué à être détruit, elle n'en rapporte pas la preuve par la production d'un permis de démolir ou d'un planning de travaux. Se fondant ensuite sur l'article L. 412-3 du CPCE, le juge retient que le relogement des personnes visées par l'expulsion ne peut avoir lieu dans des conditions normales car plusieurs d'entre elles sont en attente de décision administrative ou judiciaire relative à leur présence sur le territoire national, et ne disposent pas de ressources suffisantes pour s'assurer un logement. Il retient que : « Dès lors, la présente juridiction doit assurer la proportionnalité entre la propriété d'un logement vide voué à la destruction sans qu'aucune date ne soit encore arrêtée pour cette dernière, et l'hébergement de personnes en situation précaire sur le territoire national ne pouvant se loger dans des conditions normales, sauf à vivre dans la rue à l'approche de la mauvaise saison et en période de confinement sanitaire en lien avec l'épidémie de Covid-19. » Il octroie par conséquent un délai de douze mois aux habitant·e·s pour quitter les lieux, durant lequel ces derniers devront payer une indemnité d'occupation mensuelle de 500 €.

CA Douai, 8 avril 2021, n° RG 20/01520

L'établissement public de coopération intercommunale Métropole européenne de Lille forme un référé en vue d'obtenir l'expulsion de personnes d'un terrain lui appartenant. Le juge de première instance prononce l'expulsion, rejette la demande de suppression des délais et accorde un délai de trois mois pour quitter les lieux. Les habitant·e·s interjettent appel de l'ordonnance auprès de la Cour d'appel, qui relève que l'occupation du terrain constitue un trouble manifestement illicite et confirme l'expulsion, retenant que cette dernière est la seule mesure permettant au propriétaire de recouvrer son droit de propriété. Puis, elle infirme le jugement concernant l'octroi du délai de 2 mois à compter du commandement de quitter les lieux, affirmant que les habitants étaient nécessairement entrés par voie de fait car des blocs de béton avaient été déplacés à l'entrée du chemin. Toutefois, la Cour confirme le bénéfice de la trêve hivernale, tenant compte de la présence de 20 enfants sur les lieux.

La Cour infirme ensuite l'ordonnance en accordant un délai de 6 mois aux habitant·e·s pour quitter les lieux, estimant que « *le relogement des appelants ne peut avoir lieu dans des conditions normales*. » Elle note qu'en l'espèce 37 personnes vivent sur le terrain depuis septembre 2019, que les enfants sont scolarisés, et enfin que certains des appelant·e·s bénéficient d'un diagnostic SIAO et ont sollicité le dispositif d'hébergement d'urgence en octobre 2019. Enfin, concernant l'argument lié au fait que les habitants ont "profité" du délai de la procédure ayant duré 18 mois, la Cour admet qu'il doit en être tenu compte mais que cela ne fait pas obstacle à l'octroi d'un délai de 6 mois et du bénéfice de la trêve hivernale.

¹⁶ Sur l'appréciation de l'existence d'une voie de fait des habitant·e·s par le juge judiciaire, voir infra (citer)

TJ Toulouse, ord., 21 juillet 2022, n° 22/00884

Le juge retient le **trouble manifestement illicite** en ce que l'accès au lieu de vie informel s'est réalisé en dégradant un grillage et en utilisant des planches de bois pour enjamber un fossé. Il précise toutefois que rien ne prouve que les occupant·e·s en cause aient commis une voie de fait.

Par ailleurs, le juge reconnaît les efforts d'insertion des occupant·e·s, à savoir la scolarisation des enfants et la conclusion de contrats de travail en CDI ainsi qu'une absence de possibilité de relogement à Toulouse.

Il conclut à l'octroi d'un an de délai en vertu des dispositions combinées des articles L. 412-2 et 412-4 du code des procédures civiles d'exécution et de l'article 8 de la CEDH.

L'octroi de délais fondé sur la salubrité des lieux, la situation personnelle et professionnelle des personnes, les efforts d'insertion des parents, la scolarisation des enfants :

TGI Bobigny, 17 décembre 2014, n° 14/01830

Un délai de huit mois à partir de la date de notification de l'ordonnance est ainsi accordé pour les motifs suivants : Insertion des occupants et scolarisation des enfants : « Il est justifié que grâce à la mobilisation d'associations et de collectif [sic], des actions ont été entreprises pour assurer l'insertion des occupants : assistance médicale, orientations médico-sociales, alphabétisation, emploi [...]. Il est justifié de la scolarisation des enfants. »

« Il est versé aux débats une attestation de la mission Bidonvilles qui précise que dans le cadre d'une collaboration entre Médecins du Monde et Plaine Commune, et concernant le **ramassage des déchets**, des containers ont été mis à disposition par la communauté d'agglomération et un ramassage d'ordures a été mis en place afin de garder le site sain. Une **latrine** a été installée. »

Tl lvry-sur-Seine, 3 mai 2016, n° 12-15-001767

Le demandeur soulève comme argument, parmi d'autres, pour demander l'expulsion, l'insalubrité des lieux. À cela, le juge rétorque que « les défendeurs ont produit des **photographies des locaux** ne laissant apparaître aucun élément d'insalubrité manifeste. [...] Au surplus [...] leur **installation** dans ces locaux leur a permis de **stabiliser leur situation personnelle et professionnelle**, particulièrement fragile ; qu'ainsi, ils font l'objet d'un **suivi socio-professionnel**, deux d'entre eux étant parvenus à trouver un emploi en contrat à durée indéterminée. De plus, ils justifient de la scolarisation des enfants et de leur suivi, tant sur le plan médical que scolaire. » Un délai de quitter les lieux de 9 mois leur est ainsi accordé.

<u>CA Douai, 6 octobre 2016, n° 15/07195</u>

« Attendu [...] qu'il ressort du rapport des deux associations qui accompagnent la famille, que cette dernière est très **impliquée dans sa volonté de réinsertion sociale**; qu'en l'état aucun hébergement même d'urgence n'a pu être trouvé mais que la situation évolue dans la mesure où M. X. bénéficie d'un contrat de travail de 6 mois [...]; qu'une expulsion sans solution d'hébergement compromettrait l'insertion de la famille; [...] ». Dans le cas d'espèce, le juge accorde un délai supplémentaire de deux mois en plus des deux mois prévus par l'article L. 412-1 du CPCE et le sursis à l'expulsion lors de la trêve hivernale, prévu à l'article L. 412-6 du même code (cf. ci-dessous).

CA Douai, 3 novembre 2016, n° 16/00999

« Attendu d'un autre côté, qu'il ressort des documents produits, et notamment du témoignage d'un membre de l'association "L'atelier solidaire" qui accompagne les occupants, que ces derniers sont régulièrement suivis, que les enfants âgés entre 6 et 16 ans sont presque tous **scolarisés**, que plusieurs adultes suivent des **cours d'alphabétisation**, que beaucoup d'entre eux sont inscrits à **Pôle Emploi** et qu'ils sont demandeurs de **contrats d'insertion** (deux contrats étant versés aux débats) ; qu'en l'état aucun hébergement même d'urgence n'a pu être trouvé, hormis pour une famille ; Attendu qu'au vu de ces éléments et des droits respectifs des parties il y a lieu d'ordonner l'expulsion des occupants du terrain mais

de leur accorder un délai supplémentaire pour quitter les lieux, fixé à quatre mois à compter de la signification du présent arrêt [...] ».

Le juge constate également l'emplacement du terrain occupé, situé à proximité de voies de circulation routière et ferroviaire ainsi que d'un bassin d'orage et d'un puits d'assainissement très profond.

TI Évry, 9 novembre 2016, n° 12/16-000180

Concernant l'octroi des délais, le juge estime encore que : « malgré un accompagnement social limité et l'absence de justificatifs de démarches actives dans la recherche d'une solution de relogement, il est justifié de ce que cinq des enfants observent actuellement une scolarisation dans plusieurs communes à proximité des lieux occupés. La fin de la trêve hivernale intervenant le 31 mars de chaque année soit trois mois avant la fin de l'année scolaire, il apparaît primordial de ne pas entraver la démarche de scolarisation des enfants qui tient une part importante dans leur intégration [...] ».

CA Paris, 5 avril 2018, n° 17-01697

Après avoir fait droit à la demande d'expulsion, le juge dit qu'il convient d'examiner la demande de délais dans le respect du principe de proportionnalité. Le juge relève plusieurs éléments produits aux débats :

- Les personnes habitant le terrain « sont dans une situation sociale particulièrement précaire et appartiennent à un groupe social fragilisé. »
- « Il n'a pas été argué [...] de ce que des solutions de relogement adaptées leur auraient été proposées dans un court terme. »
- Les enfants sont scolarisés.
- De nombreuses pièces justifient des « efforts d'insertion des personnes concernées ».

Il alloue en conséquence un délai de 18 mois aux habitants pour quitter les lieux.

TI Pantin, 19 novembre 2019, n° 12-19-000197

Concernant la demande de délai des occupant·e·s, le juge estime que le péril imminent soulevé par le propriétaire n'est pas constitué. Il constate également que les occupant·e·s ont réhabilité les lieux pour en faire un centre d'activités culturelles et sociales hébergeant des personnes en grande précarité. Il souligne l'occupation paisible des lieux et la volonté des occupants de trouver une solution amiable avec le propriétaire. En conséquence, il fait droit à la demande de maintien dans les lieux jusqu'au début des travaux de construction envisagés par la ville, dans la limite de trois ans. Le juge invite également les occupant·e·s et le propriétaire à rencontrer un conciliateur de justice afin de trouver un accord sur l'occupation des lieux, « notamment par la conclusion d'une convention d'occupation précaire des lieux visant à sécuriser et stabiliser les lieux. »

TI Limoges, 29 octobre 2019, n° 19-000967

Concernant la demande de délai formulée par les occupants, le juge constate d'une part que le propriétaire ne démontre pas l'imminence de son projet de réhabilitation et d'autre part que le relogement des occupants « ne peut avoir lieu dans des situations normales en raison de la situation administrative irrégulière de la majorité d'entre eux [...] et dont les demandes de logement de secours se heurtent à la saturation du dispositif d'hébergement. » Il juge que l'expulsion porterait une atteinte majeure au droit à la protection du domicile des occupant·e·s et serait contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Il décide, conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant, d'accorder des délais aux occupant·e·s permettant aux enfants de finir leur année scolaire. Il précise dans sa décision : « il sera octroyé aux défendeurs un délai supplémentaire pour quitter les lieux qui sera cependant limité compte tenu des risques sanitaires générés par l'occupation du site, soit jusqu'au 15 juillet 2020. »

CA Montpellier, 27 mai 2021, n° RG 20/04619

Des familles vivant sur un terrain appartenant au domaine privé d'une Métropole sont visées par une procédure d'expulsion en référé. Après que celle-ci ait été prononcée par le tribunal, les familles interjettent appel de l'ordonnance auprès de la Cour d'appel. La Cour retient que l'occupation cause un trouble manifestement illicite au droit de propriété et confirme l'ordonnance d'expulsion mais accorde un délai aux appelants pour quitter les lieux en raison de l'absence de solution de relogement. A cet égard la Cour retient que « il apparaît en revanche que les appelants justifient des diligences entreprises depuis plusieurs années pour mettre en place des solutions de nature à permettre leur insertion [...]. » Selon la Cour, ces derniers sont en effet en attente d'une orientation par le SIAO et les enfants sont scolarisés. Par conséquent la Cour relève que l'expulsion immédiate sans solution pérenne de logement pourrait avoir des conséquences disproportionnées pour les familles, d'autant que la Métropole ne justifie d'aucun projet en cours actuellement sur les parcelles litigieuses. Le juge prononce l'expulsion et accorde un délai d'un an aux habitant·e·s pour quitter les lieux.

TJ Evry, 1^{er} octobre 2021, ord. n° RG 21/00862

Une commune introduit un référé auprès du tribunal judiciaire en vue d'obtenir l'expulsion de personnes vivant sur une parcelle de son domaine privé. Invoquant une entrée dans les lieux par **voie de fait**, elle demande aussi la suppression du délai de 2 mois à compter de la notification du commandement de quitter les lieux et du bénéfice de la trêve hivernale.

Le juge relève d'une part que la commune ne prouve pas l'existence d'une voie de fait, par conséquent il rejette la demande de suppression du délai de 2 mois du commandement de quitter les lieux. D'autre part, il relève qu'elle ne démontre pas l'existence d'une situation d'urgence ou d'un dommage imminent justifiant l'expulsion immédiate des habitants au regard de l'article 835 du Code de procédure civile. Enfin, il retient que la commune ne démontre pas que l'expulsion pourra mener à un relogement des personnes dans des conditions normales alors qu'elle reconnaît que les enfants des défendeurs sont scolarisés, ajoutant que : « Ainsi, l'intérêt des enfants justifie qu'ils puissent terminer leur année scolaire 2021/2022 dans les conditions les plus stables et sereines, malgré leur situation de précarité ».

Le juge prononce donc l'expulsion des défendeurs en leur accordant le bénéfice de la trêve hivernale puis d'un délai de 3 mois pour quitter les lieux.

L'octroi de délais fondé sur l'inutilité des locaux, l'absence de solution de relogement et la nécessité de mettre en place des mesures d'accompagnement social :

TI Évry, 3 avril 2018, n° 11-17-002066

« En outre, il est non seulement constaté que [la société demanderesse] ne justifie pas de l'existence de démarches devant permettre un hébergement d'urgence de ces familles, mais son représentant souligne [...] que "les locaux sont vides depuis plusieurs années, il n'y a aucune activité sur le site. Le terrain est toujours en vente. Personne n'est intéressé actuellement concernant l'achat du terrain. Dans ces conditions, et pour faciliter la mise en œuvre de mesures d'accompagnement social aux fins de relogement, il conviendra d'accorder aux occupants des lieux, sur le fondement de l'article L. 412-3 du code précité un délai de 8 mois, à compter de la signification de la présente décision, pendant lequel l'expulsion ne pourra pas avoir lieu. »

TJ Lyon, ord. 24 juillet 2020, n° 12-20-000054

Le juge relève que la Métropole ne démontre pas l'existence d'un projet concret visant l'immeuble, et que celle-ci ne s'est rendu compte de son occupation qu'un an après l'installation des personnes. Il relève que les personnes jouissent paisiblement du lieu, que les riverains s'accommodent parfaitement de leur présence, et qu'elles ont pour la plupart introduit une demande d'asile « depuis un an voire deux, après un parcours migratoire lourd », après avoir vécu dans d'autres squats démantelés ou à la rue dans des conditions précaires. Il ajoute que le lieu n'est pas dangereux, et que la Métropole sait que les délais de mise en place de solutions d'hébergement pérenne sont longs. Il affirme enfin « que le contexte de

tension actuelle pour les jeunes migrants, mais aussi la crise sanitaire récente conduit à la mobilisation de nombreuses associations qui, après mise en œuvre de l'expulsion, conduira à l'occupation d'autres bâtiments publics ou privés, précarisant encore davantage ces personnes. ». Il accorde donc un délai de 2 ans pour quitter les lieux.

TJ Calais, ord. 25 octobre 2022, RG n° 12-22-000094

Des personnes exilées occupent sans titre un immeuble dans la commune de Calais. Ce bien est abandonné depuis la mort de son propriétaire en 2015. Certains de ses héritiers, désormais propriétaires, ont sollicité le préfet pour qu'il procède à l'évacuation accélérée du lieu habité en application des dispositions de l'article 38 de la loi DALO. Le préfet a refusé en raison du caractère vide et non meublé du logement, ne pouvant donc pas être qualifié de domicile. Les propriétaires ont assigné les occupants devant le tribunal judiciaire de proximité de Calais afin que le juge constate l'occupation sans droit ni titre et prononce l'expulsion.

Avant d'écarter la voie de fait, le juge indique que les défendeurs « connaissent une situation personnelle, financière et professionnelle très fragile et que leur installation dans l'immeuble, objet du litige, leur a permis de se stabiliser et d'échapper ainsi aux violences endogènes des lieux de vie de campement sauvage d'une part, et aux violences liées aux opérations systématiques d'expulsion et de destruction de ces lieux de vie (appelés points de fixation par les pouvoirs publics) par la préfecture d'autre part ».

Il relève également que leur installation dans l'immeuble litigieux « leur a permis d'entamer des démarches, entre autres de logement ». Il précise qu'ils ont fait des recours DALO et que l'occupation de l'immeuble ne constitue qu'un « passage transitoire au cours duquel ils peuvent trouver une certaine stabilité et solidarité, comme le relèvent les associations Utopia 56, l'Auberge des Migrants, Calais Food

Collective et le Secours Catholique, qui sont intervenues à plusieurs reprises au sein de l'immeuble litigieux ». Le juge indique que le bien litigieux est abandonné depuis 7 ans et qu'il fait l'objet d'une préemption contestée devant un juge. Il ne présente toutefois pas de risques pour les occupants. Le juge conclut qu'il n'existe aucune urgence à expulser les personnes occupant l'immeuble.

Le juge octroie donc trois ans de délai, soit le maximum possible.

L'octroi de délais fondé sur l'absence de projet imminent prévu sur les lieux litigieux, l'appartenance à un groupe socialement défavorisé, la présence d'enfants scolarisés :

TI Montreuil, 13 mars 2015, n° 11-14-000211

« Dès lors, en l'absence de projet spécifique de la commune justifiant la récupération des lieux, en l'absence de trouble à l'ordre public et en l'absence de démarches, par la mairie, pour apporter à ces familles démunies une solution alternative à l'expulsion, il sera considéré que cette expulsion porte une atteinte disproportionnée au droit à un domicile et à une vie familiale et privée normale. La demande en expulsion de la commune sera donc rejetée. »

TI Saint Denis, 20 novembre 2017, n° 12-17-494

« En l'espèce, si les demandeurs apportent bien la preuve du projet de restructuration urbaine, que l'occupation des lieux litigieux par les défendeurs retarde ou empêche, les permis de démolir et de construire qu'ils produisent à cet égard datent de fin 2015 et aucune pièce ne démontre l'imminence des travaux dont la réalisation est projetée. »

« Par ailleurs, au vu des démarches entreprises par les défendeurs pour se reloger et qui sont demeurées vaines à ce jour, de leur appartenance à un groupe socialement défavorisé qui rend ces recherches plus difficiles, des conditions actuelles anormalement difficiles de leur relogement, de la scolarisation en cours des enfants, et de la présence d'enfants en bas âge, il convient d'accorder aux défendeurs un délai de trois mois à compter de la signification de la présente décision, pour quitter les lieux. »

TI Saint Denis, 16 avril 2018, n° 12-17-001698

Les défendeurs sollicitent un délai de 18 mois pour quitter les lieux. Le juge souligne que la société demanderesse « justifie d'un projet d'aménagement », mais « sans justifier d'un état plus avancé du projet » que l'existence d'une étude urbaine en vue d'une réunion de pilotage. Il relève également que l'établissement « ne démontre pas en quoi les conditions d'occupation des lieux présenteraient un risque particulier pour la sécurité des biens et des personnes ou pour leur santé ». Il poursuit en estimant que « afin de tenir compte de l'appartenance des défendeurs à un groupe socialement défavorisé pour rechercher un hébergement et pour permettre aux enfants scolarisés de terminer leur année scolaire plus sereinement, il y a lieu d'accorder aux intéressés un délai supplémentaire de deux mois à compter de la signification de la présente ordonnance. ».

TJ Paris, 22 juillet 2022, n° 22/80671

Après être revenu sur la définition de la notion « d'occupant de son chef » (v. *supra*) et de préciser que toute personne installée sur le lieu de vie informel litigieux peut solliciter des délais, le juge statue sur ces derniers.

A ce titre, il se livre aux considérations suivantes :

- Les communautés vivant en bidonville sont fragilisées ;
- Leur relogement est difficile;
- Les personnes y appartenant sont en situation de précarité administrative et financière;
- Le délai accordé par le juge des référés est de fait insuffisant malgré les nombreuses démarches effectuées ;
- Aucun trouble à l'ordre public n'a été rapporté.

Il ajoute : « Il serait [...] paradoxal de rejeter une demande de délai à raison du caractère dangereux et insalubre si cette décision doit avoir pour conséquence de les contraindre à vivre dans la rue ou dans un autre campement du même type où ils devraient reconstruire les mêmes baraquements avec encore moins de moyens puisqu'ils auraient d'abord perdu leurs maigres possessions ».

Enfin, le juge précise que la ville de Paris ne fait pas état d'un besoin de disposer de la parcelle occupée et décide donc d'octroyer un **délai de 18 mois**.

TJ Limoges, ord., 27 juillet 2022, n° 22/00283

Considérant que l'occupation sans titre constitue d'elle-même un trouble manifestement illicite, le juge ordonne l'expulsion des occupant·e·s. Cependant, il leur octroie des délais en s'appuyant sur deux fondements.

D'une part, il souligne que les occupant·e·s de l'immeuble « des personnes étrangères dont la situation sur le territoire national n'a pas encore été définitivement invalidée par les autorités, en situation de grande précarité, isolées et ne bénéficiant d'aucune ressource. Ils se trouvent donc en grande difficulté pour se reloger dans des conditions normales et donc sans solution d'hébergement, aucune ne semblant avoir été proposée par les pouvoirs publics ».

D'autre part, il précise que la société propriétaire de l'immeuble « *n'est pas en mesure de rapporter la preuve de l'imminence d'un projet de vente*. Elle a par ailleurs décliné la proposition d'établir un bail à commodat (...), au motif allégué que cela conforterait et encouragerait les situations de non droit, quand il s'agirait au contraire d'introduire un droit ».

La prise en compte de la Convention des droits de l'enfant pour des mineur·e·s isolé·e·s étranger·e·s

CA Lyon, 8e chambre, 24 août 2022, n° 12-21-0001

Si la Cour considère l'expulsion justifiée, elle prend en compte les stipulations de la Convention internationale des droits de l'enfant et indique que « l'urgence à assurer – aux mineurs étrangers sans abri, sans ressources et totalement déracinés et isolés – la possibilité de se réfugier temporairement dans un bâtiment inhabité voué à la destruction [mais dans un délai qui n'est pas retenu comme suffisamment justifié] doit être considérée en priorité ».

Dès lors, la Cour considère que la présence de ces mineurs ne constitue aucun trouble à l'ordre public et délaye leur expulsion de douze mois conformément au jugement de première instance.

IV. LES DELAIS ACCORDES AUX HABITANTS DE BIDONVILLES ET SQUATS DONT L'EXPULSION A ETE ORDONNEE

A. Le commandement de quitter les lieux et la trêve hivernale

Certains délais sont applicables de droit, c'est-à-dire que, par principe, l'exécution de la décision d'expulsion ne peut avoir lieu qu'après un délai de deux mois suivant le commandement de quitter les lieux (article L. 412-1 du CPCE) et en dehors de la période de trêve hivernale qui s'étend du 1^{er} novembre au 31 mars de chaque année (article L. 412-6 du CPCE). Les textes, modifiés par la loi « ELAN » de 2018¹⁷ et par la loi « ASAP » de 2020¹⁸, prévoient cependant plusieurs exceptions :

- Lorsque le juge constate que les personnes concernées par l'expulsion sont entrées dans les locaux¹⁹
 par voie de fait, le bénéfice des dispositions relatives au délai de deux mois suivant le commandement de quitter les lieux est désormais systématiquement supprimé.
- Concernant les dispositions relatives au bénéfice de la trêve hivernale (article L 412-6 CPCE):
 - ✓ Le juge peut décider de la réduire ou de la supprimer si les personnes sont entrées dans des lieux habités (tout autre lieu que le domicile) par voie de fait.
 - ✓ Elles ne sont pas applicables lorsque l'entrée par voie de fait concerne le « domicile d'autrui », qu'il s'agisse de sa résidence principale ou secondaire sur le fondement de <u>l'article 38 de la loi « DALO » modifié par la loi « ASAP » en 2020</u>. Cependant, la majorité des squats concerne des bâtis vacants.

1. L'allongement des délais du commandement de quitter les lieux

En vertu de <u>l'article L. 412-2 du CPCE</u>, le juge peut décider de proroger le délai de deux mois du commandement de quitter les lieux, dans la limite d'au maximum trois mois, « *lorsque l'expulsion aurait pour la personne concernée des conséquences d'une exceptionnelle dureté, notamment du fait de la période de l'année considérée ou des circonstances atmosphériques*. »

CA Toulouse, 11 avril 2019, n° 2019/352 et n° 2019/353

Concernant le **délai supplémentaire** de 3 mois accordé par le juge de première instance, la Cour estime qu'ils doivent être confirmés au regard de la précarité financière et matérielle des requérant et, de leur état de santé, de la présence d'enfants en bas-âge et des recherches d'hébergement effectuées.

 $^{^{17}}$ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

 $^{^{18}}$ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

¹⁹ Cette formulation, qui ne mentionne que les occupations de « locaux », et non de « lieux habités », peut laisser penser que seuls les occupants de squats sont concernés par la suppression de ce délai, et non les occupants de terrains. Cette interprétation se fera au cas par cas devant les tribunaux.

2. Restriction ou suppression du délai du commandement de quitter les lieux ou de la trêve hivernale : l'entrée par la voie de fait

La caractérisation de la voie de fait est interprétée de manière variable par les différentes juridictions.

Pour certains juges, l'occupation sans titre ou l'atteinte au droit de propriété emporte par elle-même l'existence d'une voie de fait :

CA Lyon, 31 mars 2015, n° 14/01543

« Il est constant que les occupants des deux logements [...] ont pénétré dans une propriété privée du CCAS sans droit ni titre en sachant qu'ils n'avaient aucun droit d'y pénétrer et encore moins de s'y installer. Il y a donc eu voie de fait [...] peu important en la matière que ces personnes n'aient pas eu éventuellement à forcer la porte d'entrée pour pénétrer dans les lieux, l'irrégularité sanctionnable en la matière n'étant pas obligatoirement caractérisée par une violence physique quelconque mais par une occupation pérenne niant, par la seule présence non désirée des occupants, le principe constitutionnel du droit de propriété. »

<u>TI Marseille, 11 janvier 2018, n° 12-17-004167</u>

Le juge souligne que les constatations du commissaire de justice (ex-huissier) prouvent qu'il y a eu effraction, suite à quoi il ajoute qu'« en tout état de cause, la pénétration des personnes dans une propriété privée, sans autorisation du propriétaire constitue en soi une voie de fait. »

TI Marseille, 18 juillet 2019, n° 12-19-001491

Les occupant·e·s d'un immeuble sont assignés par le propriétaire devant le tribunal d'instance aux fins d'expulsion. Appliquant la décision de la Cour de cassation du 4 juillet 2019, le tribunal ordonne l'expulsion des occupant·e·s en indiquant « qu'il convient donc de faire cesser le trouble manifestement illicite caractérisé par l'atteinte au droit de propriété de [...] en ordonnant l'expulsion sollicitée. » Le juge précise : « En l'occurrence, même si la voie de fait n'a pas été clairement évoquée ni débattue, il convient de constater qu'une atteinte a été portée au droit de propriété, qui est un droit fondamental », et en déduit l'existence d'une voie de fait par les occupant·e·s. Le juge leur accorde toutefois un délai de six mois pour quitter les lieux au regard du défaut de solution alternative à leur relogement, de l'absence de dégradation de l'immeuble et de la précarité de leur situation sociale.

TI Lyon, 24 septembre 2019, n° 1219-000197

Le juge reconnait la voie de fait en considérant que « chacun des occupants, en pénétrant à son tour dans les lieux connus comme étant un squat, fût-il envoyé par une ou plusieurs associations débordées face au nombre de migrants et à l'insuffisance de places d'hébergement officielles, puis en s'y maintenant contre la volonté du propriétaire, ne peut ignorer l'effraction initiale et endosse la responsabilité entière du procédé initialement mis en œuvre. » Le juge rappelle cependant que la voie de fait ne fait pas perdre automatiquement le délai de la trêve hivernale lorsque l'occupation ne porte pas sur le domicile du propriétaire.

NB : Cette ordonnance de référé a été confirmée par la <u>Cour d'appel de Lyon par une ordonnance du 23 juin 2020, n° 19-06932</u> (voir *supra*).

TJ Lyon, ordonnance n° 12-20-000054 du 24 juillet 2020

Le juge relève que les personnes occupent le lieu sans droit ni titre et que l'occupation par elle-même constitue un trouble manifestement illicite au sens de l'article 835 du Code civil. Il considère que la voie de fait est caractérisée par le fait que les personnes revendiquent cette occupation, et supprime donc le délai de 2 mois. Le juge poursuit en affirmant qu'il lui revient d'apprécier « la proportionnalité des conditions de mises en œuvre de la mesure d'expulsion avec les intérêts des défendeurs et leur demande de délai pour quitter les lieux, à l'aune de leur droit au respect de la vie privée et familiale, de leur droit à

la dignité et de leur droit au logement, qui sont de valeur égale au droit de propriété de la Métropole [...]. »

Tandis que d'autres juges estiment que l'existence d'une voie de fait doit être prouvée et ne résulte pas de la simple occupation sans titre

CA Grenoble, 22 avril 2014, n° 13-04492

Le juge a constaté la voie de fait, dont la preuve est établie en l'espèce sur la base des « rapports d'information dressés par la police municipale de la commune, qui ont valeur probante dès lors qu'ils ne sont pas contredits par d'autres pièces, [et] établissent que les lieux avaient été fermés par un cadenas sur le portail et que les accès avaient été condamnés pour éviter l'entrée de tout squatter. »

CA Toulouse, 11 avril 2019, n° 2019/352, et n° 2019/353

Concernant le délai légal de deux mois suivant le commandement de quitter les lieux, la Cour rappelle qu'il est supprimé de plein droit en cas d'entrée dans les lieux par voie de fait. Il appartient cependant au propriétaire de démontrer la voie de fait. En l'espèce, elle estime que la plainte émanant du bailleur lui-même basée sur l'enlèvement d'une porte anti-squat et son remplacement ne suffit pas à justifier d'une voie de fait. En conséquence, elle juge que les conditions de suppression du délai de deux mois ne sont pas réunies.

TJ Gap, ord. 5 janvier 2021, n° RG 12-20-000119

Dans le cadre d'une procédure d'expulsion en référé, des propriétaires allèguent l'existence d'une voie de fait et à ce titre demandent la suppression des délais prévus par le Code des procédures civiles d'exécution. Le juge relève que le remplacement de la chaîne et du cadenas installés par les propriétaires par une autre chaîne cadenassée caractérise l'existence d'une voie de fait. Toutefois le juge relève que ces derniers ne démontrent pas que ce changement de chaîne est imputable aux habitant·e·s. Il considère que « La circonstance qu'ils en profitent, en étant dans les lieux, ne suffit pas à caractériser qu'ils sont à l'origine de l'entrée par effraction, et donc de la voie de fait. » Le juge ordonne l'expulsion des habitant·e·s et leur accorde un délai de 6 mois pour quitter les lieux.

CA Toulouse, 28 octobre 2021, arrêt n° 825/2021

La Cour d'appel confirme l'expulsion mais rejette la demande de suppression du délai de deux mois pour quitter les lieux de l'article 412-1 du CPCE et du bénéfice de la trêve hivernale. Elle conclut en effet que : « la preuve de l'imputation d'une voie de fait aux intimés n'est pas rapportée avec l'évidence requise devant le juge des référés ».

CA Paris, 4 novembre 2021, n° 21/02690

Un EPCI gestionnaire d'un terrain appartenant à l'État, forme un référé en vue d'obtenir l'expulsion de familles y vivant. Invoquant une entrée dans les lieux par voie de fait, elle requiert que les dispositions relatives au délai de 2 mois à compter de la notification du commandement de quitter les lieux ne soient pas appliquées ainsi que la suppression du bénéfice de la trêve hivernale. Le juge du tribunal judiciaire ayant prononcé un non-lieu à référé, le requérant interjette appel de la décision auprès de la Cour d'appel.

Le juge prononce l'expulsion des occupant·e·s. Sur la demande de délais, le juge relève que « *S'agissant de la voie de fait, elle ne saurait résulter de la seule occupation sans droit ni titre du terrain et suppose des actes matériels positifs tels que des actes de violence ou d'effraction.* » Or, en l'espèce, le juge estime que le requérant ne prouve pas l'existence d'une effraction ni que le terrain faisait l'objet d'un quelconque projet de construction. Le juge octroie aux habitant·e·s le bénéfice du délai de deux mois après le commandement de quitter les lieux et de la trêve hivernale. Le juge accorde également un délai de deux mois au titre des articles <u>L. 412-3</u> et <u>L. 412-4</u> du CPCE, relevant que les personnes appartiennent à un groupe socialement défavorisé pour rechercher un logement, sont en situation précaire compte tenu

de leurs difficultés d'insertion et de leur situation de fortune, et que le propriétaire ne démontre pas d'urgence à récupérer la jouissance de son bien.

TJ Calais, ord. 25 octobre 2022, n° RG 12-22-000094

Le juge rappelle que la preuve incombe au demandeur et qu'elle doit être faite en apportant des éléments matériels positifs, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Si les demandeurs affirment que les occupant·e·s ont coupé une chaîne, les constats effectués par les forces de l'ordre ne l'établissent pas. Il conclut à l'absence de voie de fait.

TJ Montmorency, ord. 7 novembre 2022, n° RG 12-22-000012

Le propriétaire d'un immeuble à Deuil-la-Barre demande au juge des référés de se prononcer pour permettre l'expulsion sans délai des occupant·e·s sans titre de son bien. Ce faisant, il souhaite que ces derniers ne bénéficient ni de la trêve hivernale, ni du délai de 2 mois prévu par <u>l'article L. 412-1 du CPCE</u>. A cette fin, il fait valoir que l'immeuble doit être démoli, qu'il a été squatté par les défendeurs alors que son accès a été condamné et que les serrures ont été forcées.

Relevant que les preuves fournies ne suffisent pas à imputer la dégradation de la porte aux défendeurs ni l'existence d'un trouble manifestement illicite, et rappelant qu'aucune date de démolition n'est encore prévue, le juge conclut qu'il n'y a pas lieu à référé. Il réaffirme la procédure de référé comme celle du « juge de l'évidence » qui ne peut statuer sur « l'appréciation de la proportionnalité de la mesure d'expulsion avec les intérêts des défendeurs, à l'aune de leur droit au respect de leur vie privée et familiale, de leur droit à la dignité et de leur droit au logement ».

Complément

Depuis la <u>loi ELAN du 23 novembre 2018</u>, la suppression du délai de deux mois après le commandement de quitter les lieux est <u>automatique</u> si l'entrée par voie de fait dans un lieu habité est prouvée et retenue par le juge (<u>article L. 412-1 CPCE</u>). <u>Mais</u>:

- Le juge peut accorder le bénéfice de la trêve hivernale si le lieu ne constitue pas le domicile du propriétaire²⁰, et octroyer des délais pour quitter les lieux (article L. 412-6 CPCE);

De plus, le juge peut, même si la voie de fait est établie, octroyer des délais de 3 mois à 3 ans pour quitter les lieux, au regard de la situation des occupant·e·s (articles L. 412-3 et L. 412-4 CPCE).

En l'absence d'entrée par voie de fait dans un lieu habité qui n'est pas le domicile d'autrui, le juge ne peut pas supprimer le bénéfice des dispositions en question.

CA Paris, 10 novembre 2021, n° RG 21/04127

Une commune assigne en expulsion des familles vivant sur un terrain appartenant à son domaine privé. Au stade de l'appel, le juge prononce leur expulsion, relevant que les familles ne démontrent pas de liens d'ancrage suffisants avec les lieux et la commune et l'existence d'un projet de réhabilitation en cours. Toutefois le juge octroie aux habitants le bénéfice du délai de deux mois après le commandement de quitter les lieux et de la trêve hivernale, relevant que les éléments du constat du commissaire de justice sont insuffisants pour démontrer l'existence d'une voie de fait, celle-ci ne pouvant résulter de la simple occupation sans droit ni titre, d'autant que les lieux ne constituent pas le domicile d'autrui.

²⁰ Depuis la <u>loi ASAP du 7 décembre 2020</u>, la résidence principale ou secondaire d'une personne peut être considérée comme le domicile d'autrui

Tribunal de proximité de Pantin, ord. 16 décembre 2022, n° RG 12-22-000143

L'établissement public foncier d'Ile de France (EPFIF) est propriétaire d'un immeuble situé à Pantin dans lequel vivent des occupants sans droit ni titre. Il a saisi le juge des référés d'une demande d'expulsion et de suppression des délais du commandement de quitter les lieux et de la trêve hivernale.

S'agissant de la suppression des délais, le juge relève que « le demandeur ne démontre pas un quelconque forçage des lieux par les défendeurs. Il ressort de ses propres écritures que les locaux sont désaffectés ». Il ajoute qu'il ressort des pièces que le site n'est pas bien clôturé et qu'aucune effraction n'a été constatée. Le juge conclut à l'absence de voie de fait et refuse la demande de suppression du délai de 2 mois du commandement de quitter les lieux. Pour les mêmes motifs, il maintient la trêve hivernale.

Le juge ajoute qu'aucun projet d'aménagement n'a été conclu et que les occupants ont « manifesté leur volonté de dégager une issue amiable avec les propriétaires ». Il octroie donc des délais et fait droit au maintien dans les lieux jusqu'au 31 mars 2025. Le juge invite les parties à rencontrer un conciliateur de justice pour tenter de conclure une convention d'occupation précaire.

Pour aller plus loin, voir : « *La voie de fait opposée aux habitants de squats et bidonvilles* », Droits des habitants de terrains et squats, Mars 2021

B. La demande de délais supplémentaires devant le juge de l'exécution

En vertu des articles <u>L. 412-3</u> et <u>L. 412-4</u> du CPCE, le juge peut accorder des délais de 3 mois à 3 ans pour quitter les lieux lorsqu'il prononce l'expulsion. A compter de la délivrance du commandement de quitter les lieux, le juge de l'exécution est compétent pour accorder ces délais. L'appréciation des juges concernant l'application de ces délais aux squats et terrains était très variable jusqu'à la loi « Égalité et citoyenneté »²¹ qui remplace, au sein du CPCE, les termes « *locaux d'habitation ou à usage professionnel »* par les termes « *lieux habités ou de locaux à usage professionnel »*²². Si désormais la possibilité d'appliquer ces délais aux terrains n'est plus remise en cause, les juges se basent sur des arguments très divers pour les accorder ou non.

Remarque

De nombreuses décisions relatives à l'octroi de délais supplémentaires par le juge du fond sont disponibles dans la sous-partie $\underline{III-B-2-c}$ - b. Portée de l'examen de proportionnalité au regard des conséquences respectives de l'occupation et d'une décision d'expulsion : pouvoir du juge limité à l'octroi de délais. Il convient de se référer à cette sous-partie pour accéder à ces décisions.

TGI Bobigny, JEX, 24 janvier 2013, n° 12/13284

[...] « le campement occupé par au moins 150 personnes n'est pas alimenté en eau, qu'à l'entrée et autour du campement existent des monticules de déchets, que les conditions d'hygiène sont déplorables ; il apparaît cependant que beaucoup d'enfants occupent le camp, qu'un certain nombre est scolarisé dans des établissements scolaires voisins et qu'un suivi médical est effectué par l'organisation Médecins du Monde, comme en atteste le compte rendu de vérification effectué par la défenseure des enfants [...]. Par ailleurs, l'AFTRP allègue mais ne justifie pas que l'occupation ne serait pas paisible ; ainsi la lecture du procès-verbal de constat [...] ne permet pas de conclure l'existence d'une activité de récupération de matériaux comme le soutient la défenderesse ; pas plus que le procès-verbal de plainte [...] et le simple certificat de constatation de blessures versés aux débats ne permettent de retenir la responsabilité des occupants du terrain dans la commission d'une quelconque infraction. »

Le juge estime également que le propriétaire du terrain ne démontre pas l'entrée par voie de fait ni que le chantier de reconstruction du collège proche du terrain serait compromis par la présence du bidonville.

²¹ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

²² Article 143, Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Par conséquent, il décide d'accorder des délais supplémentaires : « Au vu de l'ensemble de ces éléments et nonobstant les délais dont ont déjà bénéficié les demandeurs, eu égard à leur situation d'extrême précarité, à la nécessité de trouver une solution de relogement, il y a lieu d'accorder à ces derniers un délai jusqu'au 15 avril 2013 pour quitter les lieux. »

TGI Nantes, JEX, 2 avril 2013, n° 13/0112

Le juge relève ici que « les occupants installés sur le site depuis quelques mois sont exposés à un état de grande précarité avec des charges de famille sans solution immédiate de repli dans des conditions décentes. Dès lors, pour permettre de sauvegarder la dignité de cette communauté de Roms conformément à l'esprit de la Charte sociale européenne et au respect des principes fondateurs de la république sur l'égal traitement des personnes en situation de détresse sociale, l'octroi d'un délai de rémission est impératif. Il est en effet nécessaire de laisser à la Puissance Publique [...] le temps d'apporter une réponse adaptée et de dégager une solution alternative comme le préconise la circulaire interministérielle du 26 août 2012. » Le juge sursoit à l'expulsion durant 3 mois à compter du jugement.

Dans le même sens : TGI Nantes, JEX, 15 octobre 2012, n° 12/04352

CA Paris, 29 janvier 2016, n° 14/21925

Après avoir ordonné l'expulsion, le juge est amené à se prononcer sur la demande à titre subsidiaire présentée par les intimés d'un délai jusqu'à la fin de l'année scolaire pour quitter les lieux. Il relève à ce titre « que les appelants essayent d'entretenir leur logement dans des conditions décentes ; qu'en ce qui concerne les ordures qui encombrent les bennes à ordures du passage Victor Hugo situé sur la voie publique, il appartient aux services de la mairie et de la commune de faire procéder au ramassage des ordures afin d'assurer des conditions d'hygiène et de santé publique satisfaisantes pour les habitants des lieux. »

Il constate également les efforts des habitant·e·s pour entretenir de bonnes relations avec leur voisinage et s'intégrer dans leur quartier, notamment par l'apprentissage du français. Par ailleurs, leurs enfants sont scolarisés depuis plusieurs années. Enfin, ils ont effectué des démarches auprès de la mairie en vue de leur relogement. Un suivi médical de la famille est également assuré. Il estime donc « Qu'en conséquence, il convient, dans l'intérêt supérieur de l'enfant et pour assurer le respect effectif de la vie privée et familiale et, ajoutant à l'ordonnance entreprise, de faire droit à la demande de délais », suspendant ainsi l'expulsion jusqu'en juillet 2016, date de la fin de l'année scolaire.

CHAPITRE 2. LES EXPULSIONS ORDONNÉES PAR LE JUGE ADMINISTRATIF : LE RÉFÉRÉ MESURES UTILES

En principe, le propriétaire de la dépendance du domaine public qui souhaite obtenir l'expulsion du bien immobilier occupé doit préalablement saisir **le juge administratif**.

Le référé conservatoire ou « mesures utiles » (art. L. 521-3, <u>Code de justice administrative</u>) est le moyen le plus fréquemment utilisé par les personnes publiques lorsqu'elles veulent obtenir l'expulsion d'un terrain appartenant au domaine public. Le tribunal administratif saisi peut enjoindre aux occupant·e·s de quitter ce terrain dans un certain délai et dire qu'il pourra être fait appel à la force publique pour faire exécuter l'injonction à l'expiration de ce délai v. ci-dessous).

Toutefois, l'administration peut, sous certaines conditions, décider de l'évacuation d'un terrain – qu'il fasse ou non partie du domaine public – sans saisine préalable du juge, sur le fondement de ses pouvoirs de police. L'autorité de police municipale – le maire de la commune ou le préfet, selon les cas – peut édicter un arrêté ordonnant l'évacuation sur le fondement de <u>l'article L. 2212-2</u> ou de <u>l'article L. 2215-1</u> du Code général des collectivités territoriales, qui confie à l'autorité de police la mission d'assurer la sûreté, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques (voir chapitre 3).

L'exécution d'office, impliquant le concours de la force publique, de l'arrêté du maire ou du préfet ou de la décision du juge enjoignant aux intéressé·e·s d'expulser ou d'évacuer le terrain qu'ils occupent, est, elle aussi, soumise à certaines conditions (voir chapitre 4). Des recours sont possibles pour contester les décisions prononçant l'expulsion ou les arrêtés d'évacuation ou le recours à la force publique pour les faire exécuter (v. *infra*).

I. LES CONDITIONS DE FORME DU REFERE MESURES UTILES

La personne publique peut, sur le fondement de l'<u>article L. 521-3</u> du Code de justice administrative, saisir le juge des référés et demander l'expulsion des occupant·e·s sans titre de son domaine public assortie du concours de la force publique en cas d'inexécution de la mesure. Selon l'article précité « en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ».

A. La compétence du juge administratif

Selon la formule retenue, le juge administratif, saisi de conclusions sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative (CJA), ne peut faire droit à une demande d'expulsion d'un-e occupant-e sans titre d'un terrain ou d'un bâtiment que lorsqu'il est établi que le bien en cause n'est pas manifestement insusceptible d'être qualifié de dépendance du domaine public.

Lorsque le terrain ou le bâtiment en cause est une propriété privée ou relève du domaine privé d'une collectivité, seul le juge judiciaire est compétent pour connaître de la demande d'expulsion.

B. La recevabilité de la requête

La qualité à agir de l'auteur de la demande d'expulsion peut être contestée. La règle est que l'auteur de la demande d'expulsion doit être le propriétaire ou le gestionnaire du bien (<u>CE, 23 septembre 2005, Commune de Cannes, n° 278033</u>).

II. LES CONDITIONS DE FOND DU REFERE MESURES UTILES

Le juge administratif des référés doit ensuite vérifier si la mesure d'expulsion répond aux conditions d'urgence et d'utilité.

A. La condition d'urgence

La condition d'urgence est celle qui est le plus souvent appréciée au regard des considérations de sécurité ou de salubrité publiques.

Le juge reconnaît la condition d'urgence :

TA Montreuil, 31 janvier 2012, n° 1200594

Le tribunal relève, entre autres, la présence de « deux chiens agressifs », l'installation à proximité d'un « transformateur d'électricité qui constitue un risque réel d'accident », le fait que le terrain « ne dispose d'aucun équipement permettant d'assurer aux occupants des conditions d'hygiène minimale », les « risques d'incendie liés à l'utilisation quotidienne [...] d'appareils de chauffage au gaz, au bois ou à l'essence. »

TA Montreuil, 12 avril 2012, n° 1202325

Le tribunal relève, pour estimer que l'évacuation répond à la condition d'urgence : l'absence de conditions d'hygiène minimales, le danger pour la sécurité des personnes, en raison en particulier des risques d'incendie liés à l'utilisation d'appareils de chauffage ou de cuisson alimentés au bois, au gaz ou au kérosène, le risque d'accident car les occupants accèdent aux voies de circulation qui l'enserrent.

CE, 5 mars 2014, n° 372422

Le Conseil d'État retient l'urgence pour les raisons suivantes : « Considérant, en deuxième lieu, que l'implantation de ces familles, du fait de l'absence d'infrastructures sanitaires, de l'entassement d'ordures et de déchets et du danger résultant de la présence de la trappe d'accès au siphon et d'une clôture donnant sur une voie ferrée, forcée en différents endroits, est de nature à porter atteinte à la salubrité et à la sécurité publiques. »

CE, 5 mars 2014, n° 369607

« Considérant [...] que l'impossibilité de l'accès à la canalisation de gaz et au transformateur électrique pose un problème de sécurité pour les occupants du campement mais aussi pour les habitants vivant à proximité, alors que deux incendies se sont déclarés sur le site dans les nuits du 23 au 24 mars et du 31 mars au 1er avril 2013 ; que la proximité de la voie ferrée et du site de remisage de la RATP représente également un danger pour les occupants des parcelles départementales ; qu'il existe aussi un risque sanitaire important en raison de l'accumulation des détritus et de déchets divers. »

Dans le même sens : TA Melun, 11 février 2016, n° 1601190

CE, ord. 16 juillet 2020, n° 437113

Le Conseil d'Etat retient que la demande revêt un caractère urgent et utile car « cette occupation compromet d'une part, le projet de la commune de Corbeil-Essonnes d'acquérir certains terrains afin d'y construire un parc de stationnement », et d'autre part, elle compromet le projet du département d'affecter les bâtiments restant aux services publics départementaux et notamment à une maison des solidarités. Le Conseil d'Etat prononce donc l'expulsion sans délai des habitants sous astreinte de 200€ par jour de retard.

En sens contraire (le juge reconnaît qu'il n'y a pas d'urgence à expulser) :

TA Lille, 1er septembre 2016, n° 1606080

Pour retenir que la condition d'urgence n'est pas remplie, le juge des référés retient que le terrain est occupé par des mineurs isolés étrangers et qu'aucune autre solution d'hébergement n'était, au moment de la saisine du juge, disponible pour mettre à l'abri les occupants.

TA Versailles, 23 mai 2017, n° 1702768

« Considérant que si le caractère irrégulier de l'installation d'un abri de bois sur une aire d'accueil des gens du voyage [...] n'est pas sérieusement contestée par la personne visée par la présente demande d'expulsion, la communauté de communes [...] n'expose pas en quoi le retrait de cet abri en bois présenterait un caractère d'urgence et d'utilité alors en outre qu'il permet à M. X. d'héberger provisoirement son père et la compagne de celui-ci qui sont malades et sans solution de logement [...]. »

CE, 12 juillet 2017, Centre hospitalier de Toulouse, n° 404815

De même, dans une affaire soumise au tribunal administratif de Melun, (<u>TA Melun, 2 mars 2012, n° 1200887/10</u>) et qui concernait des terrains appartenant à l'APHP [Assistance Publique - Hôpitaux de Paris], le juge, après avoir réfuté la réalité des risques graves et imminents invoqués par l'APHP pour la salubrité publique, la santé des occupant·e·s et la sécurité, a considéré que la condition d'urgence n'était pas remplie.

TA de Lyon, 19 mars 2018, n° 1801569

Le Service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) demandait au juge des référés d'ordonner l'expulsion des occupant·e·s sans titre d'un ensemble immobilier dont il était devenu le propriétaire.

Le juge décide de rejeter la demande après avoir estimé que la condition d'urgence n'était pas réunie et que cette expulsion était de nature à créer pour ses quatre-vingts occupants, dont des familles avec des enfants mineurs, une situation d'urgence susceptible de créer un trouble manifeste à l'ordre public. « [...] aucun élément d'explication suffisant n'a été fourni qui aurait permis de connaître, même approximativement, la date prévisionnelle de réalisation de ces travaux et d'apprécier la nécessité d'une évacuation rapide du site [...]. » De même, le juge estime que les difficultés auxquelles se trouvent confrontés les occupants dans ce squat « restent moindres que si les intéressés, compte tenu en particulier de la situation météorologique existante, étaient laissés livrés à eux-mêmes dans la rue. » Sur les risques de dangers invoqués, et notamment d'incendie, le juge conclut « qu'il n'apparaît pas que l'éventualité qu'un sinistre se reproduise constituerait un risque tellement élevé que, au regard de ce qui a été dit précédemment, spécialement de l'intérêt que les occupants du site ont, dans les conditions climatiques actuelles, à être abrités, il créerait à lui seul une situation d'urgence. ».

TA Limoges, 30 août 2018, n° 1801249

La région Nouvelle-Aquitaine, propriétaire des locaux objets du litige avait invoqué, afin de fonder sa requête, la nécessité de reprendre possession des locaux en cause pour concrétiser un projet de réhabilitation prévu. Sauf que, comme le relève le juge, il ressort des pièces que la région a « déclaré sans suite la procédure de consultation, lancée le 19 février 2018 en appel d'offres ouvert, relative aux travaux en 18 lots séparés concernant l'aménagement du campus des formations sanitaires sociales [...]. » La simple affirmation sur l'intention de lancer une nouvelle consultation n'est pas suffisante pour constituer l'urgence pour que l'expulsion demandée soit ainsi ordonnée.

TA Montpellier, 7 novembre 2019, n° 1905768

Un bâtiment, propriété de la région Occitanie, était occupé par une vingtaine de personnes. Le tribunal administratif est saisi en référé d'une demande d'expulsion. Le jour de l'audience, seule une personne occupe encore le bâtiment. Le tribunal constate que sa présence ne porte pas atteinte au fonctionnement du service public, ne comporte aucun risque réel et immédiat pour la sécurité publique et n'empêche pas le projet de rénovation du bâtiment prévu pour 2022. Par conséquent, il juge que la requête présentée par la région tendant à l'expulsion de l'occupant ne présente pas un caractère d'urgence. Celle-ci est donc rejetée.

TA Lille, ord. 26 mars 2021, n° 2101928

Une commune forme un référé mesures utiles visant à obtenir l'expulsion avec le concours de la force publique de personnes vivant sur un terrain appartenant au domaine public depuis le mois de juillet 2020.

Le juge relève que contrairement à ce que prétend la commune, l'occupation ne porte pas atteinte à la salubrité publique car le site est en bon état de propreté, qu'aucune présence de nuisibles n'est attestée, que des associations approvisionnent les habitants en eau et en nourriture plusieurs fois par jour et ont installé des sanitaires à proximité. Le juge ajoute que l'urgence n'est pas non plus caractérisée par l'existence d'un trouble à la sécurité publique car la commune n'apporte aucun élément de preuve tel que des procès-verbaux d'intervention des forces de l'ordre. Idem concernant l'allégation d'un trouble à la tranquillité publique, le juge relève que la commune n'apporte aucun élément de fait, tel des plaintes de riverains, et alors même que le terrain se trouve éloigné de toute habitation. Le juge retient que la condition d'urgence n'est pas remplie et rejette la demande de la commune.

B. Le critère de l'utilité

L'utilité s'apprécie au regard de l'objectif de protection du domaine public, du respect de son affectation et du bon fonctionnement du service public. La collectivité propriétaire doit pouvoir démontrer que la présence des habitants gêne véritablement un projet précis d'exploitation du domaine ou son utilisation conforme à son affectation, notamment à un service public.

En pratique, toutefois, les deux conditions d'urgence et d'utilité font souvent l'objet d'une appréciation globale, les exigences de sécurité justifiant à la fois l'urgence et l'utilité.

CE, 5 mars 2014, n° 372422

« [...] l'implantation de ces familles [...] est de nature à porter atteinte à la salubrité et la sécurité publiques ; dès lors, les conditions d'urgence et d'utilité exigées par l'article L. 521-3 précité sont satisfaites ».

Dans l'affaire déjà citée, <u>CE, 5 mars 2014, n° 369607</u>, la condition d'utilité est remplie dès lors que les baraquements empiétant sur la voirie départementale contribuent à « *empêcher la surveillance hebdomadaire, l'inspection annuelle et un éventuel dépannage en urgence de la canalisation de gaz à haute pression enterrée sous la rue des Coquetiers et à rendre impossible l'accès au transformateur EDF » et que cette occupation « perturbe l'utilisation du domaine public départemental ; [...] ».*

TA Montreuil, 31 janvier 2012, n° 1200594

« L'occupation irrégulière dont il s'agit perturbe l'utilisation du domaine public et porte atteinte au fonctionnement du service public, les travaux d'entretien de l'espace occupé étant rendus difficiles par l'installation des abris. ».

Idem: TA Montreuil, 12 avril 2012, n° 1202325

<u>TA Melun, ord. 23 septembre 2020, n° 2006180</u>

Des familles vivent sur une parcelle appartenant à un syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération. Celui-ci forme un référé mesures utiles auprès du tribunal administratif en vue d'obtenir leur expulsion. Le juge rappelle que lorsqu'il est saisi d'une demande d'expulsion du domaine public, il doit rechercher si celle-ci a un caractère urgent et ne se heurte à aucune contestation sérieuse. Il examine d'abord l'appartenance de la parcelle au domaine public en retenant que, dès son acquisition par le syndicat interdépartemental, elle a été affectée au service public de l'assainissement et a été aménagée spécialement pour constituer une issue de secours et une voie d'accès aux installations de traitement des eaux usées. Selon le juge, la parcelle n'est donc pas insusceptible d'être rattachée au domaine public du syndicat.

Il relève ensuite que les familles ne contestent pas occuper la parcelle sans titre les y autorisant, et que « l'occupation de cette voie rend difficile voire impossible, d'une part, l'accès aux installations et leur entretien, notamment celui du ru de la Gironde, collecteur d'eaux pluviales appartenant au département du Val-de-Marne, dont les regards se succèdent le long de la voie en cause, et d'autre part, la circulation des véhicules de secours et d'évacuation de l'usine en cas de sinistre. » En outre, il relève l'existence d'un projet de construction d'un collecteur d'eaux pluviales devant débuter à la fin du mois. Il estime ainsi qu'« il ne résulte pas de l'instruction, au demeurant, que l'expulsion demandée, dont le caractère urgent et utile est établi [...] porterait une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale des occupants sans titre disproportionnée à ses buts, tenant au bon fonctionnement du service public de l'assainissement, alors que les défendeurs occupent des logements de fortune, dans des conditions sanitaires et de sécurité déplorables. » Le juge ordonne l'expulsion des familles tout en se déclarant incompétent pour octroyer le concours de la force publique pour l'exécution de sa décision.

En sens inverse:

TA Melun, 2 mars 2012, n° 1200887/10

Le juge relève, pour rejeter la demande de l'APHP, que celle-ci « n'allègue même pas qu'elle a besoin de ce terrain pour remplir sa mission de service public ou développer un projet à très court terme sur cet emplacement. »

TA Lille, 1er septembre 2016, n° 1606080

Le juge administratif a estimé que l'évacuation du jardin public des Olieux à Lille, demandée par son propriétaire, la Métropole de Lille, ne présentait pas les caractères d'utilité et d'urgence requis dans le cadre du référé mesures utiles. Le juge fonde sa décision de rejet de l'expulsion demandée : « Considérant que le campement de fortune du jardin des Olieux constitue pour ses occupants le seul abri dont ils disposent aujourd'hui ; qu'en l'absence de toute solution de relogement annoncée, une mesure d'expulsion aura nécessairement pour conséquence de placer les intéressés, en raison de leur âge, des conditions dans lesquelles ils ont accompli leur périple jusqu'en France et de leurs conditions de vie depuis leur arrivée dans ce pays, dans une précarité encore plus grande en les contraignant à l'errance et en les privant de tous les soutiens et services dont ils ont pu bénéficier jusqu'à présent ; [...]. »

Le juge estime également que la Métropole, qui n'est pas « débitrice des solutions de relogement » mais qui « subit les conséquences d'une occupation illégale de son domaine public », avant d'engager une nouvelle action, devait « se rapprocher de l'État, du département du Nord et de la ville de Lille, afin de rechercher et de mettre en œuvre, dès que possible et avant l'entrée du froid, les mesures appropriées pour mettre fin à une situation contraire à la dignité de la personne humaine ; [...]. » A ce titre, il rappelle enfin que « certaines de ces autorités, bien que n'en ayant pas juridiquement l'obligation [...] pourraient tout à fait légalement, dans l'intérêt général et dans celui de ces jeunes en particulier, afin de leur éviter des traitements inhumains et dégradants prohibés par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, à laquelle l'État français est partie, décider d'intervenir, par la mise à disposition de terrains, moyens matériels ou financiers notamment, pour soutenir les autorités compétentes qui doivent faire face à une situation inédite et hors normes ; [...]. »

CE, 12 juillet 2017, Centre Hospitalier de Toulouse, n° 404815

Pour exclure l'existence d'une urgence à faire droit à la demande d'expulsion, le juge des référés a fait état de l'absence de projet du propriétaire concernant le bâtiment occupé et de la situation des occupants, au nombre desquels figurent plusieurs familles reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable ainsi que des personnes malades.

TA Lille, ord. 26 mars 2021, n° 2101928

Une commune forme un référé mesures utiles visant à obtenir l'expulsion avec le concours de la force publique de personnes vivant sur un terrain appartenant au domaine public depuis le mois de juillet 2020. Le juge écarte la prétention de la commune selon laquelle l'occupation porterait atteinte à la conservation du domaine public, relevant que « *Toutefois, il n'est ni établi ni même allégué que les personnes présentes sur le site auraient, par leur occupation, endommagé les installations sportives*. » Il ajoute qu'une pièce du dossier atteste que le ramassage des déchets sur le site n'a représenté que 5% du temps de travail des agents de nettoyage du secteur en 2020. Le juge rejette donc la demande de la commune.

Dans le cadre d'un contentieux devant le tribunal administratif, le juge ne peut pas accorder de délais sur la base du Code des procédures civiles d'exécution et les habitant·e·s ne peuvent bénéficier de la trêve hivernale, en théorie. Il n'y a pas non plus de délivrance d'un commandement de quitter les lieux. Le juge a cependant la possibilité d'accorder un sursis à l'expulsion en mettant en balance l'intérêt des habitant·e·s et leur situation et les intérêts du propriétaire.

CHAPITRE 3. L'ÉVACUATION A LA SUITE D'UNE DÉCISION DE L'ADMINISTRATION

I. LA PROCEDURE ACCELEREE D'EVACUATION EN CAS D'OCCUPATION DU DOMICILE D'AUTRUI

Selon <u>l'article 38 de la loi instituant le droit au logement opposable</u> (dite loi « DALO »), "En cas d'introduction et de maintien dans le domicile d'autrui, qu'il s'agisse ou non de sa résidence principale ou dans un local à usage d'habitation, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte, la personne dont le domicile est ainsi occupé, toute personne agissant dans l'intérêt et pour le compte de celle-ci ou le propriétaire du local occupé peut demander au représentant de l'Etat dans le département de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux, après avoir déposé plainte, fait la preuve que le logement constitue son domicile ou sa propriété et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire, par le maire ou par un commissaire de justice".

Les modalités d'application de cette procédure sont précisées dans une <u>circulaire du 22 janvier 2021</u> relative à la réforme de la procédure administrative d'évacuation forcée en cas de « squat ».

Pour engager cette procédure, le ou la propriétaire doit remplir 3 conditions :

- Déposer plainte ;
- Apporter la preuve qu'il s'agit de son domicile ou d'un local à usage d'habitation ;
- Faire constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire, par le maire ou le commissaire de justice.

Il convient de souligner que depuis sa création en 2007, cette procédure extra-judiciaire a vu son champ d'application s'étendre par deux fois. D'abord, par la loi « ASAP » du 7 décembre 2020 : le domicile ne se limite plus uniquement à la résidence principale, mais se rapporte également à la résidence secondaire ou occasionnelle. Le domicile est entendu au sens de la jurisprudence pénale comme le « lieu où une personne, qu'elle y habite ou non, a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux ». Ensuite par la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite du 27 juillet 2023²³ : à la notion de domicile s'ajoute celle de « local à usage d'habitation » entendue plus largement. Cet ajout permet à cette procédure expéditive de s'appliquer à un plus grand nombre de logements. Etaient visés par exemple par le législateur des logements occupés entre deux locations ou juste après l'achèvement de leur construction. Cependant, en pratique, vu la formulation ouverte de la loi, le type de situations visées pourra être bien plus étendu, comme le démontre la récente jurisprudence.

Saisi d'une demande de mise en demeure, le préfet doit prendre une décision dans un délai de 48h. Le délai d'exécution de la mise en demeure varie selon le type d'arrêté, désormais distinct :

- Ceux visant le local d'habitation : le délai est de sept jours dans le cas d'un local à usage d'habitation. Le recours est dans ce cas suspensif, il est donc conseillé d'engager un référé suspension pour contester l'arrêté;
- Ceux visant le domicile d'autrui : le délai ne peut être inférieur à 24h dans le cas d'une occupation de domicile et le recours est non-suspensif. Il est dans ce cas préférable d'engager pour le contester un référé liberté, afin d'avoir une décision au plus vite.

La circulaire du 22 janvier 2021 précise que cette mise en demeure doit être « publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux » afin dans informer les occupant·e·s. Par ailleurs, les préfets doivent « évaluer les possibilités d'hébergement ou de relogement des personnes concernées », notamment lorsqu'il s'agit de publics vulnérables sans que cela fasse obstacle à l'application de la procédure.

²³ Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

En mars 2023, le Conseil constitutionnel avait confirmé la conformité de l'article 38 de la loi « DALO » à la Constitution, dans sa version antérieure à la loi du 27 juillet 2023. En revanche, il avait assorti sa décision d'une réserve d'interprétation.

Conseil constitutionnel. Décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023

La requérante, soutenue des associations, contestait la constitutionnalité des dispositions de <u>l'article 38</u> de la loi « DALO » du 5 mars 2007²⁴ modifié par la loi « ASAP » du 7 décembre 2020²⁵. Ces dernières instituent une procédure administrative d'expulsion des occupants sans titre d'un logement (résidence principale ou non) sans prévoir d'examen contradictoire de leur situation personnelle et familiale, ni de recours suspensif garantissant qu'un juge se prononce avant qu'il ne soit procédé à leur évacuation. En outre, seule l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général peut amener le préfet à ne pas engager la mise en demeure, une hypothèse extrêmement restreinte.

Mme Z. – victime en l'espèce d'une escroquerie au faux bail, soutient notamment que ces dispositions méconnaissent le droit au recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil constitutionnel rejette ce grief. Il considère que « le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif » et ajoute que « les dispositions contestées ne privent pas l'occupant de la possibilité d'introduire un référé » le délai de jugement dans le cadre d'un référé liberté est de 48 heures, comment dès lors soutenir que la décision d'évacuation par le préfet exécutée dans les 24 heures peut faire l'objet d'un tel recours ? Dans ses conclusions relatives à la transmission par le Conseil d'Etat de la QPC, le rapporteur public M. Florian Roussel n'hésite d'ailleurs pas à souligner que « cette procédure n'a donné lieu qu'à un faible nombre de recours devant les tribunaux »²⁶.

Toutefois, le Conseil constitutionnel assortit sa décision d'une réserve d'interprétation. En effet, il précise que les dispositions contestées, notamment celles prévoyant l'empêchement de la mise en demeure pour motif impérieux d'intérêt général, « ne sauraient être interprétées comme autorisant le préfet à procéder à la mise en demeure sans prendre en compte la situation personnelle ou familiale de l'occupant dont l'évacuation est demandée ».

Intervenue durant les débats de la loi du 27 juillet 2023, le législateur a introduit cette réserve à l'article 38 de la loi "DALO".

Le juge a déjà eu à rendre des décisions depuis la mise en œuvre de la loi du 27 juillet 2023 :

TA Montreuil, 2 octobre 2023, n°2310622

Les occupants sans titre d'un local appartenant à une société devaient quitter les lieux sous 7 jours.

Un arrêté avait été pris sur le fondement de l'article 38 alors même que le propriétaire avait aussi assigné lesdits occupants en expulsion devant le juge judiciaire.

Nombre d'entre eux, ainsi qu'une association, forment un référé-suspension.

Le tribunal reconnait leur intérêt à agir et celui de l'association. L'objet statutaire de cette dernière comprenait la promotion de la solidarité et la lutte contre la paupérisation et le mal logement. Son champ d'intervention est jugé ne pas être limité à un seul quartier.

Le tribunal constate que la décision crée une situation d'urgence eu égard à son objet et ses effets, à savoir, contraindre ses destinataires à quitter les lieux sous 7 jours au risque d'être expulsés par une

²⁴ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

²⁵ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

²⁶ Ces conclusions sont consultables <u>ici</u>.

décision du préfet pouvant intervenir à tout moment.

De plus, un doute sérieux existe quant à la question de savoir si les occupants se sont introduits et maintenus dans les lieux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte. La préfecture se prévalait du déclenchement à plusieurs reprises du système d'alarme de l'immeuble, concomitant à leur présence dans les lieux depuis mi-décembre. Le tribunal estime que cet élément de preuve ne suffit pas à tenir pour établie la voie de fait. A cela s'ajoute que la mention de traces de pesée sur la porte d'entrée, dans l'arrêté, est susceptible d'être à l'origine d'une erreur de fait, et non seulement constitutive d'une erreur matérielle, comme le soutenait le préfet. Enfin, la commissaire de justice s'étant déplacée sur les lieux n'avait pas constaté d'introduction par voie de fait.

Ces différents éléments faisant naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté, et la condition d'urgence étant par ailleurs satisfaite, le tribunal ordonne la suspension de son exécution.

TA Rennes, 14 novembre 2023, N° 2305894

L'arrêté préfectoral enjoignait les requérants – une femme titulaire de la protection subsidiaire et son époux en situation irrégulière – à évacuer les lieux dans un délai de sept jours.

Le TA de Rennes fait droit à leur demande de suspension.

La condition d'urgence est considérée satisfaite au vu de la dégradation de l'état de santé de Monsieur. L'argument du préfet selon lequel cette situation d'urgence serait imputable aux requérants, Madame ayant refusé l'hébergement lui étant proposé, est rejeté. Pour cause, Madame a refusé l'hébergement car son époux ne pouvait en bénéficier.

Le doute sérieux sur la légalité résulte, quant à lui, de la qualification de « domicile d'autrui » apposée aux lieux occupés. Le préfet soutenait que cette qualification était justifiée, un local à usage d'habitation constituant le domicile d'autrui, quand bien même il ne serait pas habité.

Le tribunal souligne que le recours à la notion de local à usage d'habitation doit être limité : « il résulte des travaux parlementaires que l'extension du champ d'application de cette procédure d'évacuation forcée [aux locaux à usage d'habitation] a visé à permettre son application aux locaux d'habitation non effectivement occupés, qu'ils soient meublés ou non, dans des circonstances particulières, notamment entre deux locations, juste après l'achèvement de la construction et avant que le propriétaire n'ait eu le temps d'emménager ou encore le temps de la finalisation d'une vente immobilière. Cette modification législative ne peut ainsi être interprétée, eu égard aux travaux parlementaires explicitant son adoption, comme incluant dans le champ d'application de ces dispositions les locaux de longue date inhabités ou abandonnés et pour lesquels le propriétaire ne manifeste aucune intention de réhabilitation ou de rénovation visant à permettre, à brève ou moyenne échéance, sa mise en vente ou son occupation, par lui-même ou un locataire titré ».

En l'espèce, les lieux occupés étaient dépourvus de tout meuble et de tout commodité à l'arrivée des requérants, courant 2022. De surcroît, la porte d'entrée était murée, et les parpaings découpés. Le tribunal relève par ailleurs que le propriétaire a attendu 5 mois, après avoir fait constater l'occupation illicite, pour saisir le préfet. Enfin, aucun des éléments versés au dossier ne démontrent qu'il entend reprendre possession de son bien, à brève ou moyenne échéance, pour le vendre, le louer ou l'occuper lui-même.

Le tribunal estime par conséquent qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté. Ce doute est renforcé par le fait que la situation personnelle et familiale des requérant ne semble pas avoir été examinée, comme exigé par la décision du Conseil constitutionnel n° 2023-1038 du 24 mars 2023.

L'exécution de l'arrêté est donc suspendue.

II. L'EVACUATION D'UN SQUAT EN PERIL IMMINENT

Lorsqu'un immeuble squatté risque de s'effondrer, la mairie peut prendre un arrêté de péril sur le fondement des <u>articles L. 511-1 et suivants du CCH</u>. Dans ce cadre, il est fréquent que le propriétaire soit contraint de réaliser les travaux nécessaires et le bâtiment interdit d'habitation car il représente un danger pour ses occupant·e·s. Si ces derniers ne partent pas volontairement, ils devront alors être évacués.

En outre, en cas d'interdiction d'habiter pour cause de péril, le propriétaire a l'obligation d'héberger les occupant·e·s le temps des travaux ou de les reloger en cas d'interdiction définitive. Pour bénéficier de ce principe, les occupant·e·s doivent être considérés de *bonne foi*. En dépit d'une conception parfois restrictive de cette dernière par le propriétaire ou l'exploitant en charge du relogement, la circulaire du 2 mai 2002 relative à l'application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre²⁷ indique que la notion doit être entendue largement :

« Le mode d'occupation des lieux est indifférent, ceux-ci pouvant être habités par leur propriétaire, des locataires, **des occupants au statut indéterminé**, des résidents d'hôtels meublés, etc. (...) ».

<u>L'article L. 521-2</u> du même code précise quant à lui qu'en cas d'interdiction définitive d'habiter, « [l]es occupants qui sont demeurés dans les lieux faute d'avoir reçu une offre de relogement (...) sont des occupants de bonne foi qui ne peuvent être expulsés de ce fait ».

III. L'EVACUATION DE TERRAIN JUSTIFIEE PAR UN DANGER IMMINENT OU UNE MENACE GRAVE POUR L'ORDRE PUBLIC

Le maire ou le préfet, en tant que responsables du maintien de l'ordre public, peuvent ordonner aux occupant·e·s d'un terrain de l'évacuer en invoquant des risques d'atteinte à la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publiques.

Dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, les autorités doivent toutefois veiller à ne pas porter d'atteinte excessive aux droits et libertés fondamentaux (v. aussi *infra*, 3. a) Le référé-liberté).

Le juge considère souvent que l'arrêté est justifié :

CE, 5 avril 2011, n° 347949

Le principe de proportionnalité est considéré comme satisfait au regard de la « *gravité des risques encourus* », résultant notamment de ce que des branchements d'électricité frauduleux situés en amont et à proximité de l'alimentation d'un poste de transport de gaz présentaient un danger d'électrocution et d'incendie.

<u>TA Montreuil, 27 janvier 2012, n° 1102247</u>

TA Montreuil, 29 août 2011, n° 1107219

Le maire, en tant qu'autorité de police, « peut légalement, lorsque l'atteinte à la sécurité publique l'exige, prescrire en cas d'urgence toutes mesures nécessaires pour prévenir et faire cesser des risques graves, notamment d'incendie, sous réserve que les mesures qu'il prend soient proportionnées aux nécessités de l'ordre public. » En l'espèce, la mesure est proportionnée car elle vise à parer à « des risques graves et imminents. » En effet, « il résulte de l'instruction que des branchements électriques frauduleux ont été effectués au profit des occupants sans titre du campement en cause, qu'ils utilisent de nombreuses bouteilles de gaz, qu'un incendie s'est déjà déclaré sur le site [...], que la promiscuité et les matériaux des baraquements sont de nature à mettre en péril la vie des occupants en cas d'incendie et que les occupants traversent régulièrement les voies de circulation autoroutière de jour comme de nuit. »

53

²⁷ Circulaire DGS/SD7C n° 2002-286 du 2 mai 2002.

<u>TA Montreuil, 25 août 2014, n° 1407907</u>

L'arrêté pris par le maire de Bobigny commandant aux occupant·e·s de quitter les lieux dans un délai de 48h remplit les conditions de nécessité et de proportionnalité au regard des exigences de la sécurité publique dès lors que le campement est constitué de cabanes de fortune, occupé par 314 personnes dont un tiers d'enfants ; qu'un incendie a eu lieu quelques mois auparavant, ayant provoqué la mort d'un enfant, que le risque d'incendie perdure en raison d'un raccordement sauvage au réseau public d'électricité qui ne présente aucune sécurité ; que les conditions d'hygiène sont très dégradées, favorisant la prolifération des rongeurs. Il y a donc un « danger réel et immédiat » qui justifie la mesure prise.

TA Lille, 25 février 2016, n° 1601386

« [...] il résulte de l'instruction qu'en raison de la géographie de la zone « sud », la présence dense et anarchique des tentes et des abris installés dans cette zone, et l'absence d'aménagement de toute voirie, qui interdit notamment tout accès aux véhicules d'urgence et de secours, la sécurité des habitants de cette partie de la « Lande » ne peut actuellement être assurée ; [...] compte tenu de l'absence de sécurisation de cet espace de 8 hectares et de l'impossibilité de mobiliser plus de forces de police, l'intrusion de passeurs constitue également un danger potentiel pour ces migrants [...]. » L'arrêté municipal est donc justifié.

TA Melun, 7 novembre 2017, n° 1708308

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du constat d'huissier [...] qu'une dizaine de cabanons ont [...] été implantés sur le terrain ; que des matériaux étaient stockés, laissant supposer que ce campement sauvage était susceptible de recueillir d'autres édicules ; que le même constat d'huissier a fait apparaître que ces cabanons étaient alimentés en électricité par des branchements électriques rudimentaires courant à même le sol reliés à des groupes électrogènes ; que les constructions sommaires ne sont reliées à aucun réseau d'assainissement et ne disposent pas d'alimentation en eau potable ; que la présence de bonbonnes de gaz a été relevée à proximité des cabanons ; que sont également présentes sur le terrain des toiles amiantées ainsi que des amoncellements de détritus de toute nature ; qu'en outre, le terrain est occupé par des serres dont les vitres de couverture sont brisées à de nombreux endroits ; qu'à supposer même que des bâches soient installées à proximité de ces serres, elles ne sont pas par elles-mêmes suffisantes pour faire obstacle à l'accès des enfants à l'intérieur et aux alentours de ces serres ; que ces enfants couraient alors un risque de blessures importantes ; que, par conséquent, les atteintes à la sécurité et à la salubrité encourues par les occupants du campement caractérisent une situation d'urgence [...]. »

Mais il tranche aussi parfois dans le sens contraire, en rejetant les arguments du maire ou du préfet :

TA Montreuil, 9 juin 2017, n° 1704552 et 1704561

Un arrêté municipal en date du 15 mai 2017 met en demeure les occupant·e·s d'un terrain de quitter les lieux sous 48h. Le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de l'arrêté d'évacuation, considère que :

- Si l'occupation du terrain comporte certains risques (dispositifs électriques non conformes, pas d'issue de secours, encombrements qui pourraient gêner les secours, nombre croissant d'occupants du terrain), ces derniers ne « paraissent pas d'une importance et d'une gravité telles de nature à nécessiter une évacuation d'extrême urgence du campement, occupé dans des conditions décentes depuis plus de cinq années avec le soutien de la commune et d'associations [...]. ».
- « Que les requérants résident depuis plusieurs années sur le terrain litigieux et y ont installé leur domicile ainsi que le centre de leurs intérêts personnels, familiaux et professionnels avec l'accord de la commune de Bobigny et du propriétaire des lieux à l'époque de la signature de la convention ci-dessus analysée;

- Que, dans ces conditions, l'arrêté attaqué leur faisant obligation de quitter les lieux sous un délai de 48h est de nature à porter une atteinte grave et immédiate à leur situation [...]. »

Le juge suspend donc les effets de l'arrêté par lequel le maire a mis en demeure les occupants de libérer les lieux dans un délai de 48h. Cette décision a été confirmée par le juge du fond (v. ci-dessous).

TA Montreuil, 26 décembre 2017, n° 1704553

Malgré les différents éléments présentés par l'autorité municipale pour justifier un danger grave au sens de l'article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et la mesure d'expulsion dans un si court délai, « ils ne paraissent pas d'une imminence telle qu'ils seraient de nature à justifier une évacuation d'extrême urgence de terrain » d'autant plus au regard des circonstances particulières de l'occupation de ce terrain : depuis plus de 5 ans, avec l'accord de la mairie, avec le soutien des associations. Et de conclure : « dans les circonstances particulières de l'espèce, en assortissant la mise en demeure de libérer les lieux d'un délai de 48h qui n'est pas dissociable du motif qui fonde la mesure attaquée, le maire de Bobigny a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation [...]. »

TA Montreuil, 14 octobre 2020, n° 2010726

Des familles vivant sur un terrain situé à proximité d'une autoroute et appartenant au domaine public, sont mises en demeure par arrêté municipal de quitter les lieux sous 24h. Le tribunal juge que l'arrêté porte « une atteinte grave et manifestement illégale à la vie privée et familiale du requérant et des autres occupants du campement, ainsi qu'à leur droit à un domicile, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier et des déclarations faites à la barre par le conseil de la commune défenderesse que l'évacuation est prévue sans mise en œuvre du diagnostic et des mesures d'accompagnement prévus par la circulaire interministérielle du 26 août 2012²⁸, de sorte que les occupants risquent de se retrouver à la rue, et ce dans un contexte sanitaire qui se dégrade fortement depuis quelques jours, et sans que cette mesure évite que le campement ne se reconstitue ailleurs. »

Le tribunal suspend l'exécution de l'arrêté pris par le maire de la commune « jusqu'à ce qu'un diagnostic ait été établi et des mesures d'accompagnement proposées aux occupants du campement selon les préconisations de la circulaire interministérielle du 26 août 2012. »

<u>TA Versailles, ord. 10 mars 2021, n° 2101956</u>

Des familles vivant sur un terrain forment un référé liberté en vue d'obtenir la suspension d'un arrêté municipal d'évacuation. Le juge relève qu'aucune mesure de diagnostic social prévue par la circulaire du 26 août 2012 n'a été mise en œuvre et que l'évacuation pourra avoir lieu avec le concours de la force publique. Dès lors, il relève que les familles risquent de se retrouver sans abri dans un contexte sanitaire dégradé, ce qui est de nature à porter atteinte à la situation des requérant·e·s dans des conditions propres à constituer une situation d'urgence au sens du référé liberté.

Par ailleurs, le juge relève que l'arrêté est fondé sur des atteintes à l'ordre public et les risques encourus par les familles vivant sur le terrain mais que la commune n'apporte aucun élément pour justifier ces motifs. D'un autre côté, les familles requérantes font valoir que la commune sait qu'elles vivent sur place depuis début 2020, qu'elles disposent de toilettes sèches et remplissent des bonbonnes d'eau dans un centre commercial. Selon le juge ces éléments et l'absence de mise en œuvre de tout diagnostic social préalable à l'évacuation par la commune est de nature à porter atteinte à la liberté fondamentale qu'est le droit au respect de la vie privée et familiale des requérantes. Le juge prononce donc la suspension de l'arrêté litigieux.

²⁸ Circulaire interministérielle du 26 août 2012 prévoyant la mise en œuvre de mesures de diagnostic et d'accompagnement social en matière d'hébergement, de scolarisation et en matière sanitaire

TA Cergy-Pontoise, ord. 30 juin 2021, n° 2108257

Des personnes vivant sur un terrain appartenant à un syndicat mixte d'aménagement sont mises en demeure de quitter les lieux sous un délai de 72h par un arrêté municipal d'évacuation. Ceux-ci forment un référé liberté en vue d'obtenir la suspension dudit arrêté.

Concernant la condition d'urgence, le juge rappelle que « Lorsque le requérant fonde son action non sur la procédure de suspension régie par l'article L. 521-1 du Code de justice administrative mais sur la procédure particulière instituée par l'article L. 521-2 de ce code, il lui appartient de justifier de circonstances caractérisant une situation d'urgence qui implique, sous réserve que les autres conditions posées par l'article L. 521-2 soient remplies, qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doive être prise dans les 48h ».

Le juge relève ainsi que la condition est remplie car les requérant·e·s vivent avec leurs enfants et une trentaine d'autres personnes dans des cabanons de fortune sur le terrain litigieux et n'ont pu bénéficier d'aucune solution de relogement ni mesure d'accompagnement. Dès lors, selon le juge, l'arrêté est de nature à porter une atteinte grave et manifestement excessive à une liberté fondamentale. A cet égard, il relève que le la motivation de l'arrêté repose sur le fait que l'installation met en danger la vie des occupant·e·s et de la population environnante car elle porte des atteintes graves et immédiates à l'ordre public. Toutefois, il retient qu'en l'espèce, aucun des éléments de l'instruction ne démontre l'existence d'un trouble à la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publique. Il conclut donc à la suspension de l'arrêté en affirmant que puisque le péril grave et imminent n'est pas démontré et que l'évacuation est prévue sans mise en œuvre de mesures d'accompagnement ou de relogement, l'arrêté porte bien une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée et familiale.

TA Montreuil, ord. 19 août 2021, n° 2111057

Des habitant·e·s d'un terrain communal sont mis en demeure de quitter les lieux sous 48h par un arrêté municipal d'évacuation. Le maire n'ayant mis en œuvre aucune mesure de diagnostic social, les habitant·e·s forment un référé suspension contre l'arrêté. Le juge relève d'abord que la condition d'urgence est remplie car : « [...] en dépit du caractère récent de l'installation du campement, au début du mois de juillet, l'exécution de l'arrêté litigieux est de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale à la situation du requérant et de sa famille [...] ». Il ajoute que le fait que le requérant ait introduit la requête le 12 août alors que l'arrêté litigieux, datant du 30 juillet, n'a été affiché que le 3 août, n'est pas de nature à lui dénier son caractère d'urgence. Ensuite, le juge retient que la quasi-totalité de l'emprise du campement se situe dans une zone d'aléa moyen ou faible correspondant à un risque d'effondrement modéré, et que « Au demeurant, eu égard à la nature des installations présentes sur le campement, qui consistent, [...] en quelques abris précaires en bois et deux ou trois tentes, le non-respect des prescriptions du plan de prévention des risques naturels de la commune [...] ne permet pas de caractériser un risque grave ou imminent pour leurs occupants ou les tiers. » De plus le juge relève que l'arrêté mentionne la présence de fontis²9 alors qu'aucun rapport n'en fait état³0.

Par ailleurs, le juge retient que la localisation et les conditions d'occupation du terrain ne permettent pas de caractériser un risque grave ou imminent pour les occupant·e·s ou pour des personnes extérieures. En effet, le juge relève qu'il n'y pas d'habitations aux alentours, que les habitant·e·s ont accès à l'eau grâce à une fontaine publique à proximité, à l'assainissement grâce à l'installation de toilettes sèches, qu'ils disposent d'un groupe électrogène pour l'électricité et ont aménagé une cuisine indépendante munie d'une bouteille de gaz. Le juge rappelle aussi qu'il n'est pas démontré que l'occupation cause des nuisances. Il note en outre que la commune n'a procédé à aucune évaluation des conséquences de l'expulsion et de la situation particulière des habitant·e·s, et juge que « Par suite, ni la nécessité ni la proportionnalité de la mesure n'étant démontrée, l'arrêté litigieux porte, en l'état de l'instruction, une

²⁹ Effondrement de terrain dû par exemple à la déliquescence d'une galerie souterraine

³⁰ En l'espèce, un rapport d'huissier, un rapport du service communal d'hygiène

atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée et familiale du requérant et à l'intérêt supérieur de l'enfant. » Le juge ordonne donc la suspension de l'arrêté.

Les arrêtés loi Elan à Mayotte

L'article 197 de la loi ELAN prévoit un dispositif dérogatoire qui permet, à Mayotte et en Guyane, de faciliter l'expulsion des occupant·e·s de terrain sans droit ni titre. Le préfet peut, par arrêté, prescrire l'évacuation de locaux ou d'installations informelles en cas de trouble à l'ordre public. Il doit par contre proposer un relogement ou un hébergement d'urgence aux habitant·e·s.³¹

TA Mayotte, ord. 8 décembre 2022, n° 2205231, 2205236 et 2205345

Le préfet de Mayotte a pris un arrêté portant **évacuation** et **destruction** d'une construction bâtie « *illicitement* » en vertu des dispositions de l'article 197 de la loi ELAN du 23 novembre 2018. Les habitant·e·s de la parcelle litigieuse ont demandé au TA la suspension de cet arrêté ainsi que la transmission au Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) concernant la disposition en question.

Quant à la demande de suspension, le juge considère qu'« au jour de l'audience aucune proposition concrète sur les offres d'hébergement n'a été adressée aux requérants avant la notification de l'arrêté litigieux et, d'autre part, en l'état du dossier, aucune pièce ne permet de connaître la consistance des propositions d'hébergement dont se prévaut la défense, ne permettant pas ainsi au juge d'exercer son contrôle sur la réalité et le caractère adapté desdites propositions contestées par les requérants ». Dès lors, il suspend l'arrêté litigieux.

Sur la QPC, le juge retient que « les moyens tirés de ce qu'en ne définissant pas les notions 'd'ensemble homogène' et de 'proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant' et en s'abstenant de préciser les obligations à la charge des autorités administratives en la matière, le législateur a méconnu sa propre compétence dans des conditions affectant des droits et libertés que la Constitution garantit, dont le droit à la vie privée et familiale, le droit à la propriété, le droit à la sûreté et l'intérêt supérieur des enfants des familles concernées par ces opérations de démolition, posent une question qui n'est pas dépourvue de caractère sérieux ». Il décide donc de transmettre la QPC au Conseil d'Etat.

CE, sect. contentieux, 5e et 6e chambres réunies. Décision du 10 mars 2023, ne 469663

A l'appui d'une demande présentée devant le juge des référés du TA de Mayotte visant à suspendre l'arrêté préfectoral du 19 septembre 2022, les requérants et la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen soulève une question prioritaire de constitutionnalité dont le Conseil d'Etat discute ici le renvoi au Conseil Constitutionnel. En vertu des dispositions de <u>l'article 23-2</u> de l'ordonnance du 7 novembre 1958, le gardien de la Constitution est saisi d'une QPC lorsqu'elle répond à trois conditions : 1) Elle est applicable au litige ou à la procédure ; 2) Elle est nouvelle ; 3) Et elle présente un caractère sérieux.

Dans cette décision, la juridiction administrative suprême conclut que « *la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux* » et refuse donc de la renvoyer devant le Conseil des Sages.

En l'espèce, était contesté <u>l'article 11-1</u> de la loi du 23 juin 2011³², modifié par <u>l'article 197</u> de la loi du 23 novembre 2018³³ (dite loi « ELAN »), qui permet au préfet, à Mayotte et en Guyane, d'ordonner par

³¹ Pour en savoir plus, voir le communiqué de presse du Collectif Migrants Outre-Mer (MOM)

³² Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

³³ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

arrêté d'évacuation la destruction de locaux et d'installations constituant un habitat informel au sens du 2^{ème} alinéa de <u>l'article 1-1</u> de la loi du 31 mai 1990³⁴.

Les griefs soulevés par les requérants à l'encontre des dispositions législatives contestées sont écartés par le Conseil d'Etat. D'une part, il juge que les objectifs du législateur étaient de doter l'autorité administrative « confrontée dans ces départements à un phénomène massif d'habitat informel illicite » des moyens de répondre aux menaces qui en découlent. Par ailleurs, il rappelle « l'ensemble des conditions et garanties qui entourent la mise en œuvre de ces dispositions », notamment l'obligation d'assortir l'évacuation à une proposition de relogement ou d'un hébergement d'urgence à chaque occupant et le délai d'exécution « d'au moins un mois ». Ces conditions d'application permettent, selon la juridiction administrative suprême, la conciliation équilibrée entre la nécessité de la sauvegarde de l'ordre public et les atteintes à la vie privée et à la dignité humaine.

D'autre part, il juge que le législateur a visé « le regroupement dans un même périmètre de locaux ou installations occupés sans droit ni titre » et a entendu prendre en compte « la situation personnelle et familiale des personnes concernées, et notamment leurs facteurs de vulnérabilité ». Dès lors, les dispositions de l'article 11-1 instituent des garanties légales suffisantes afin de sauvegarder le droit au respect de la vie privée tel que protégé par la Constitution.

Enfin, il refuse d'examiner la question de la méconnaissance des dispositions contestées au **principe constitutionnel du droit au recours effectif** au motif que celle-ci n'a pas été soumise en 1^{ère} instance au juge des référés du tribunal administratif de Mayotte.

IV. LES RECOURS CONTRE LES ARRETES MUNICIPAUX OU PREFECTORAUX D'EVACUATION

Pour obtenir la suspension d'un arrêté municipal ou préfectoral, il est possible de saisir le juge administratif par la voie du référé : soit un référé-liberté (article L. 521-2 du CJA), soit un référé-suspension (article L. 521-1 du CJA) qui doit alors accompagner un recours en annulation de la mesure.

Les arrêtés prévoient généralement un délai de 24 à 48h pour quitter le terrain. Un recours de droit commun peut être introduit dans un délai de 2 mois, mais l'arrêté est exécutoire. En conséquence, dans les décisions évoquées ci-dessous, certaines sont intervenues postérieurement à l'évacuation.

Ce court délai plaide en faveur d'un référé liberté, mais qui n'est pas forcément le type de référé le plus efficace : les décisions retenues sont plus favorables en référé suspension.

A. Le référé-liberté

Pour former un référé-liberté, il faut apporter la preuve de l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et démontrer qu'il y a urgence à ce que le juge statue. La seconde condition ne pose en général pas problème, dans la mesure où l'ordre d'évacuation est assorti d'un délai très bref.

En ce qui concerne la première condition, **l'évacuation est incontestablement susceptible de porter atteinte à une série de droits fondamentaux**: le droit à la vie privée et familiale et son corollaire, le droit à la protection du domicile; le droit au logement; le principe de dignité de la personne humaine; l'intérêt supérieur des enfants, notamment lorsque la scolarisation est compromise. Toutefois, le juge administratif, lorsqu'il est saisi d'un référé-liberté, a tendance dans ce type d'affaires à faire prévaloir les considérations d'ordre public, dans la mise en balance qu'il opère entre ces derniers buts et l'atteinte portée aux droits fondamentaux. Dès lors qu'un risque d'incendie est allégué, il a tendance à considérer que la mesure d'expulsion est nécessairement proportionnée.

³⁴ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

Rejet du référé liberté :

CE, 5 avril 2011, n° 347949

« Compte tenu de la gravité des risques encourus [...] l'arrêté contesté n'est pas entaché d'une méconnaissance manifeste des conditions de nécessité et de proportionnalité au regard des exigences de la sécurité publique ; qu'eu égard à la nécessité de sécurité publique justifiant l'arrêté contesté, et alors même qu'il implique le départ des occupants du campement, notamment des enfants scolarisés, cet arrêté ne porte pas une atteinte manifestement illégale à leur liberté d'aller et venir, à leur vie privée et à l'intérêt supérieur des enfants. »

CE, 17 septembre 2014, n° 384387

« [...] qu'eu égard au danger réel et immédiat encouru par les occupants de ce campement, le maire de Bobigny n'a pas entaché sa décision d'une méconnaissance manifeste des conditions de nécessité et de proportionnalité au regard des exigences de la sécurité publique ; que, compte tenu de la nécessité de sécurité publique justifiant le départ des occupants du campement, l'arrêté litigieux ne porte pas une atteinte manifestement illégale à leur liberté d'aller et venir, au respect de leurs biens, à leur vie privée et à l'intérêt supérieur des enfants, quand bien même ces derniers sont scolarisés dans des établissements voisins. »

Contrairement au référé-suspension qui devient sans objet lorsque la mesure a déjà été exécutée, le référé-liberté reste ouvert même après l'exécution de la mesure.

CE, 19 décembre 2012, n° 364444

« [...] la seule circonstance de cette mise en œuvre administrative [de la décision attaquée] ne saurait priver d'effet la présente procédure de référé dès lors qu'elle est présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative qui est destiné à protéger les libertés fondamentales en permettant au juge des référés d'ordonner toute mesure nécessaire à cette fin [...]. »

Mais si l'expulsion a eu lieu après le prononcé de l'ordonnance de référé, cette circonstance est de nature à priver d'objet les conclusions tendant à la suspension de l'exécution de cet arrêté, y compris dans le cadre du référé-liberté.

CE, 7 avril 2016, n° 398286

« [...] qu'en revanche, la circonstance que, postérieurement à l'ordonnance attaquée, le campement concerné par l'arrêté n° DG-2016-18 du 8 février 2016 a été totalement évacué avec le concours de la force publique et les équipements qui y avaient été installés détruits est de nature à priver d'objet les conclusions tendant à la suspension de l'exécution de cet arrêté; que, cette exécution étant intervenue antérieurement à l'introduction de l'appel présenté par M. K. et autres, leurs conclusions qui tendent seulement à la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Champs-sur-Marne sont irrecevables. »

Admission du référé liberté :

TA Montreuil, ord. 6 octobre 2020, n° 2010405

Des personnes vivant sur un terrain sont visées par un arrêté municipal les mettant en demeure de quitter les lieux. Les familles forment alors un référé liberté demandant la suspension de l'exécution de l'arrêté.

Le juge relève que la condition d'urgence est remplie en raison de la présence d'enfants et de l'absence de solution de relogement. Il ajoute que « Si le campement dont l'évacuation a été ordonnée occupe une parcelle située à proximité d'une voie de chemin de fer, il est néanmoins séparé de cette dernière par une grille haute, et qu'un trottoir et une piste cyclable séparent la parcelle en cause de la chaussée de l'avenue qu'elle jouxte. » En outre, le juge relève que si l'arrêté énonce que le terrain ne dispose d'aucun élément de confort, l'instruction démontre pourtant que les familles disposent d'un accès à l'eau, de l'électricité via un groupe électrogène et de toilettes sèches. Par conséquent, il conclut que l'arrêté porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée des familles, eu égard à

l'absence de solution de relogement.

TA Montreuil, 14 octobre 2020, n° 2010726

Des familles vivant sur un terrain situé à proximité d'une autoroute et appartenant au domaine public, sont mises en demeure par arrêté municipal de quitter les lieux sous 24h. Le tribunal juge que l'arrêté porte « une atteinte grave et manifestement illégale à la vie privée et familiale du requérant et des autres occupants du campement, ainsi qu'à leur droit à un domicile, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier et des déclarations faites à la barre par le conseil de la commune défenderesse que l'évacuation est prévue sans mise en œuvre du diagnostic et des mesures d'accompagnement prévus par la circulaire interministérielle du 26 août 2012³⁵, de sorte que les occupants risquent de se retrouver à la rue, et ce dans un contexte sanitaire qui se dégrade fortement depuis quelques jours, et sans que cette mesure évite que le campement ne se reconstitue ailleurs. »

Le tribunal suspend l'exécution de l'arrêté pris par le maire de la commune « jusqu'à ce qu'un diagnostic ait été établi et des mesures d'accompagnement proposées aux occupants du campement selon les préconisations de la circulaire interministérielle du 26 août 2012. »

Remarque:

Le juge se livre ici à un contrôle de proportionnalité entre la mesure de police, qui constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale et les risques matériels liés aux conditions d'occupation du terrain. Dans la seconde décision, l'ingérence est vue comme d'autant plus grave que la mesure d'évacuation n'a pas été précédée d'une mise en œuvre des mesures sociales prévues par les circulaires de 2012 et de 2018.

B. Le référé-suspension et le recours en annulation

Un recours pour excès de pouvoir peut être formé devant le tribunal administratif pour demander l'annulation de la décision. Ce recours doit s'effectuer dans le délai de deux mois à compter de la date de notification ou de l'affichage dudit acte.

Dans ce cadre, il est possible de contester la compétence de l'auteur de l'acte (incompétence du signataire, par exemple), la forme de l'acte (insuffisance de motivation si l'acte est une mesure individuelle, défaut de mention de l'identité de l'auteur de l'acte) et la procédure au terme de laquelle il a été adopté.

Il est également possible de **contester l'exactitude matérielle des faits** retenus par l'administration pour adopter la décision, ainsi que **l'erreur de droit ou l'erreur d'appréciation** commise par l'auteur de l'acte.

Une **requête en référé-suspension** peut être introduite, après le dépôt du recours pour excès de pouvoir³⁶, aux fins que le juge du référé suspende provisoirement l'exécution de la décision jusqu'à l'intervention du juge de l'annulation.

<u>L'article L. 521-1 du Code de justice administrative</u> pose trois conditions pour la présentation de ce référé. Il faut, comme on l'a vu, **qu'une requête tendant à l'annulation de la décision ait déjà été introduite devant la juridiction**, puis il faut encore que le ou la requérante justifie de l'existence d'une **urgence** (cette condition est, en principe, remplie lorsque le justiciable démontre que la décision occasionne un préjudice grave et immédiat à sa situation ou aux intérêts qu'il entend défendre) et de **l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision**.

Le référé-suspension pourra tendre aux mêmes fins qu'un référé-liberté (la suspension de l'exécution d'une décision d'expulsion); mais l'avantage du premier est que le juge y exercera **un contrôle beaucoup**

³⁵ Circulaire interministérielle du 26 août 2012 prévoyant la mise en œuvre de mesures de diagnostic et d'accompagnement social en matière d'hébergement, de scolarisation et en matière sanitaire

³⁶ CE, 5/7 SSR. Décision *Commune de Loches* du 11 mai 2001, n° 231802.

plus large et approfondi que celui qu'il effectue en référé-liberté: dans le référé-suspension, le juge pourra être saisi de tous les moyens de légalité (ceux qui peuvent être soulevés devant le juge de l'excès de pouvoir), tandis que, dans le cadre du référé-liberté, il ne sera susceptible d'accueillir que ceux des moyens qui démontrent l'existence d'une atteinte manifestement grave et illégale à une liberté fondamentale (ne rentre pas dans ce cadre, par exemple, le moyen tiré de ce qu'un acte a été paraphé par un signataire ne bénéficiant pas de délégation de signature ou le moyen tiré de ce que la décision contestée est insuffisamment motivée).

En revanche, la procédure de référé-liberté est jugée beaucoup plus rapidement. Dans celle-ci, le juge doit en théorie se prononcer dans les 48h. Le juge du référé-suspension n'a, quant à lui, pas à respecter de délai particulier pour statuer.

En pratique, le juge suspend rarement l'exécution de l'évacuation dans le cadre du référé suspension :

TA Melun, 11 février 2016, n° 1601190

Le juge des référés refuse de suspendre les effets de l'arrêté de la mairie de Champs-sur-Marne malgré les cas de tuberculose, l'absence d'arrêté municipal sur des bidonvilles très proches et dans les mêmes conditions, en raison « de la gravité des risques encourus au regard de la sécurité et de la salubrité publique. »

Le juge affirme à cette occasion qu'« [...] il conviendra au moment de l'exécution de l'arrêté de permettre à toute personne qui le souhaiterait de subir un contrôle et d'être hospitalisée; Considérant que, dans ces conditions et sous la réserve qui vient d'être exprimée eu égard aux nécessités de sécurité et de salubrité publiques, l'arrêté en cause, même s'il implique le départ des enfants en même temps que celui des parents, ne porte pas une atteinte manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, à la vie privée et familiale, à l'inviolabilité du domicile pas plus qu'à l'intérêt supérieur des enfants. »

TA Montreuil, 7 mars 2017, n° 1701629

Le juge considère que l'urgence à suspendre les effets de l'arrêté attaqué n'est pas établie car « [...] les requérants ne justifient pas que son exécution serait de nature à porter atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à leur situation personnelle ; [...] que le caractère illicite de cette situation, dans laquelle ils se sont délibérément placés, fait obstacle à ce que l'atteinte qui serait portée, selon eux, à leurs droits, puisse être prise en compte au titre de l'urgence, dans la mesure où un campement de fortune [...] ne saurait être regardé comme un logement décent, ni même un abri, que la liberté d'aller et venir n'implique pas celle d'installer sa résidence sur le terrain d'autrui et qu'une évacuation du campement n'aurait en elle-même aucun effet sur la vie privée et familiale des intéressés non plus que sur la scolarisation de ceux des enfants du campement qui en bénéficient [...]. »

Néanmoins, parfois, le juge prononce la suspension de l'arrêté :

Sur la forme:

TA Lille, 2 juillet 2019, n° 1710742 et 1710745

Des personnes se sont installées sur un site situé sur le territoire de deux communes limitrophes. Leurs maires prennent chacun un arrêté ordonnant aux occupant·e·s de quitter les lieux dans un délai de 72h. Saisi par ces derniers, le tribunal administratif est amené à statuer sur la régularité de ces deux arrêtés.

Le tribunal constate qu'« en ordonnant l'un et l'autre (les deux arrêtés) l'évacuation des occupants installés à la fois sur le territoire de la commune de Longuenesse et sur celui de la commune de S., les maires ont méconnu l'étendue de leur compétence, laquelle est nécessairement limitée au territoire de leur commune d'élection. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que les arrêtés contestés sont entachés d'illégalité. » Le tribunal administratif annule en conséquence les deux arrêtés.

TA Versailles, 8 décembre 2022, n° 02208411

Le 19 août 2021, la commune partie au litige a entamé, devant le juge judiciaire, une procédure visant à l'expulsion des occupant·e·s sans droit ni titre d'un immeuble dont elle est propriétaire. Sans attendre sa décision, le maire — sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, a pris un arrêté de mise en demeure contraignant les habitant·e·s à quitter ledit immeuble dans un délai de 24 heures. Les requérant·e·s saisissent donc le juge des référés d'une demande de suspension de cet arrêté du 31 octobre 2022.

Le juge constate d'abord que la condition d'urgence est remplie : « L'exécution d'une mesure mettant en demeure des occupants de quitter un immeuble d'habitation sous 24 heures porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à la situation des requérants sans qu'un péril imminent puisse leur être objecté en l'espèce. La condition d'urgence est donc remplie ».

Au sujet du doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté, il estime que « Il s'ensuit qu'en utilisant ses pouvoirs de police administrative générale afin d'obtenir l'évacuation de la parcelle, dont la commune est propriétaire et pour laquelle le juge judiciaire a prononcé une expulsion à terme, et alors même qu'elle fait état de la dangerosité des lieux en cas d'utilisation des cheminées, la commune a en réalité voulu mettre fin au différend qui l'oppose aux occupants sans titre. Il s'ensuit qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré du détournement de procédure est de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté contesté ». Il suspend donc la décision.

Sur le fond :

Remarque:

Même s'il le nomme rarement en tant que tel (voir <u>TA Guyane, ordonnance n° 2000824 du 5 novembre 2020</u>), le juge réalise souvent un examen de proportionnalité entre les risques de dangerosité et de salubrité allégués par le maire ou le préfet, les risques matériels liés aux conditions d'occupation du terrain, la situation des requérant·e·s, et l'absence de solutions alternatives de mise à l'abri ou d'hébergement d'urgence de mise à l'abri.

TA Lille, 25 février 2016, n° 1601386

Le tribunal suspend l'exécution de l'arrêté préfectoral d'évacuation de la zone sud du bidonville "La Lande" à Calais tant qu'elle porte sur les "lieux de vie". Les "lieux de vie" étant entendus comme des lieux pérennes aménagés par les associations humanitaires et « destinés à offrir aux habitants de la zone des services à caractère social ou culturel » (lieux de culte, école, bibliothèque, abri réservé aux femmes et enfants, théâtres, espace d'accès au droit, espace dédié aux mineurs).

TA Montreuil, 9 juin 2017, n° 1704552 et 1704561

« [...] il ressort des pièces du dossier et qu'il n'est pas contesté que les requérants résident depuis plusieurs années sur le terrain litigieux et y ont installé leur domicile ainsi que le centre de leurs intérêts personnels, familiaux et professionnels avec l'accord de la commune de Bobigny et du propriétaire des lieux à l'époque de la signature [d'une] convention [d'occupation] ; que dans ces conditions, l'arrêté attaqué leur faisant obligation de quitter les lieux sous un délai de 48h est de nature à porter atteinte grave et immédiate à leur situation. »

TA Versailles, 19 novembre 2018, n° 1807364

« [...] la commune, au vu des documents qu'elle produit, ne démontre pas que l'intérêt général nécessiterait l'exécution immédiate de la mesure d'expulsion de l'ensemble des occupants de cette propriété privée, en raison d'une dangerosité particulière pour ceux-ci ou pour les autres habitants de la commune, alors notamment que la présence alléguée d'amiante sur le terrain n'est corroborée par aucun élément précis, ainsi que le confirme le conseil de la commune lors de l'audience publique et que les photographies prises le 5 octobre 2018 sur le site ne démontrent pas par elles-mêmes que les conditions de l'occupation, notamment en ce qui concerne la maison d'habitation existante, présenteraient un risque

immédiat, en particulier au regard du risque d'incendie mis en avant par la commune, ne pouvant être résolu que par l'expulsion dans un délai de 48h de tous ses occupants [...]. » Le juge considère qu'il y a un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté en raison de son caractère disproportionné au regard des circonstances : il n'est pas démontré qu'il y a un trouble à la sécurité et salubrité publiques immédiat, et « l'évacuation forcée des occupants du terrain aurait nécessairement pour conséquence de placer la requérante et sa famille, dont plusieurs enfants mineurs, dans une situation de très grave précarité. »

Il est également précisé que « les occupants des lieux sont des personnes sans abri susceptibles de relever du dispositif de veille sociale prévu aux articles L. 345-2 et suivants du Code de l'action sociale et des familles. Il n'est toutefois pas contesté par la commune de B. que leur situation n'a fait l'objet d'aucune évaluation à ce titre, et qu'aucune solution alternative ou d'hébergement d'urgence ne leur a été proposée à la date d'édiction de l'arrêté. »

TA Cergy-Pontoise, 13 mai 2019, n° 1904856

Le tribunal constate que les occupant·e·s n'ont fait l'objet d'aucune évaluation de leur situation et qu'aucune solution alternative ou d'hébergement d'urgence ne leur a été proposée à la date de l'édiction de l'arrêté. Il en déduit que « l'évacuation forcée des occupants du terrain aurait nécessairement pour conséquence de placer la requérante dans une situation de grave précarité. » Il observe également que la commune ne démontre pas que l'intérêt général nécessiterait une évacuation immédiate en raison d'une dangerosité particulière du site pour ses occupant·e·s ou les autres habitant·e·s de la commune. Le tribunal en conclut que la condition d'urgence à suspendre les effets de l'arrêté est remplie.

Il considère également que tant au regard des effets de l'évacuation sur la situation des occupant·e·s que de l'absence de risque démontré, « le moyen tiré de l'erreur de fait dont serait entachée la décision litigieuse paraît, en l'état de l'instruction, propre à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision. » En conséquence, il suspend l'exécution de l'arrêté municipal.

TA Montreuil, 14 octobre 2020, n° 2010726

Des familles vivant sur un terrain situé à proximité d'une autoroute et appartenant au domaine public, sont mises en demeure par arrêté municipal de quitter les lieux sous 24h. Le tribunal juge que l'arrêté porte « une atteinte grave et manifestement illégale à la vie privée et familiale du requérant et des autres occupants du campement, ainsi qu'à leur droit à un domicile, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier et des déclarations faites à la barre par le conseil de la commune défenderesse que l'évacuation est prévue sans mise en œuvre du diagnostic et des mesures d'accompagnement prévus par la circulaire interministérielle du 26 août 2012³⁷, de sorte que les occupants risquent de se retrouver à la rue, et ce dans un contexte sanitaire qui se dégrade fortement depuis quelques jours, et sans que cette mesure évite que le campement ne se reconstitue ailleurs. »

Le tribunal suspend l'exécution de l'arrêté pris par le maire de la commune « jusqu'à ce qu'un diagnostic ait été établi et des mesures d'accompagnement proposées aux occupants du campement selon les préconisations de la circulaire interministérielle du 26 août 2012. »

TA Guyane, ord. 5 novembre 2020, n° 2000824

Un demandeur d'asile vivant à la rue forme un référé suspension contre un arrêté municipal prévoyant l'interdiction de toute occupation du domaine public privative à défaut d'autorisation expresse.

Le juge rappelle que les mesures d'interdiction prononcées sont soumises au contrôle de proportionnalité. En l'espèce, le juge retient que l'arrêté se contente de mentionner une « installation récurrente de campement sauvage » sans préciser les allégations quant à la gravité des risques pour la

³⁷ Circulaire interministérielle du 26 août 2012 prévoyant la mise en œuvre de mesures de diagnostic et d'accompagnement social en matière d'hébergement, de scolarisation et en matière sanitaire

salubrité et la sécurité publique ainsi que les troubles à l'ordre public causés par cette occupation. Le juge note également que les sept rapports de la police municipale font mention de quelques personnes endormies à même le sol dans certaines rues de la commune sans apporter de précisions sur les allégations de nuisances sonores, environnementales et de tranquillité publique déplorées par les riverains. Le juge retient ensuite que si la situation d'urgence est caractérisée, aucune atteinte à l'ordre public n'est démontrée, et que l'arrêté est applicable sur tout le territoire de la commune. Le juge relève enfin que « le moyen tiré de ce que la maire de Cayenne a excédé les pouvoirs qu'elle tient des dispositions de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales en prenant une mesure disproportionnée à l'objectif de sécurité poursuivi, qui pouvait être atteint par des mesures moins contraignantes est, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté. »

Le juge ordonne donc la suspension de l'arrêté jusqu'à ce que le juge se prononce sur la requête en annulation de l'arrêté.

TA Cergy-Pontoise, ord. 30 juin 2021, n° 2108257

Des personnes vivant sur un terrain appartenant à un syndicat mixte d'aménagement sont mises en demeure de quitter les lieux sous un délai de 72h par un arrêté municipal d'évacuation. Ceux-ci forment un référé liberté en vue d'obtenir la suspension dudit arrêté.

Concernant la condition d'urgence, le juge rappelle que « Lorsque le requérant fonde son action non sur la procédure de suspension régie par l'article L. 521-1 du Code de justice administrative mais sur la procédure particulière instituée par l'article L. 521-2 de ce code, il lui appartient de justifier de circonstances caractérisant une situation d'urgence qui implique, sous réserve que les autres conditions posées par l'article L. 521-2 soient remplies, qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doive être prise dans les 48h. »

Le juge relève ainsi que la condition est remplie car les requérant·e·s vivent avec leurs enfants et une trentaine d'autres personnes dans des cabanons de fortune sur le terrain litigieux et n'ont pu bénéficier d'aucune solution de relogement ni mesure d'accompagnement. Dès lors, selon le juge l'arrêté est de nature à porter une atteinte grave et manifestement excessive à une liberté fondamentale. A cet égard, il relève que la motivation de l'arrêté repose sur le fait que l'installation met en danger la vie des occupant·e·s et de la population environnante car elle porte des atteintes graves et immédiates à l'ordre public. Toutefois, il retient qu'en l'espèce, aucun des éléments de l'instruction ne démontre l'existence d'un trouble à la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publique. Il conclut donc à la suspension de l'arrêté en affirmant que puisque le péril grave et imminent n'est pas démontré et que l'évacuation est prévue sans mise en œuvre de mesures d'accompagnement ou de relogement, l'arrêté porte bien une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée et familiale.

C. Le recours indemnitaire

Si la décision est annulée après qu'elle a été exécutée ou si les conditions de l'exécution forcée n'étaient pas réunies, il est possible de former un recours en indemnité en réparation du dommage subi.

Plus encore, même si la jurisprudence est rare sur ce point, il est, sur le principe, également possible de saisir le juge pour obtenir la réparation résultant de la destruction des biens et de la disparition des effets personnels de l'occupant à l'occasion de l'opération d'évacuation menée par les forces de l'ordre.

D. La procédure de référé sur le fondement d'un élément nouveau : article L. 521-4 du CJA

TA Montreuil, ord. 18 novembre 2022, n° 2215543

TA Montreuil, ord. 7 décembre 2022, n° 2217485

TA Montreuil, ord. 19 décembre 2022, n° 2217154

Par une ordonnance du 18 novembre 2022, le juge des référés a considéré que la libération des terrains occupés par les requérant·e·s présentait « un caractère d'utilité et d'urgence au sens des dispositions de l'article L. 521-3 du CJA ». Il relevait alors que l'occupation desdits terrains faisait peser sur ses occupant·e·s un risque sanitaire et de graves dangers, ainsi qu'elle compromettait la poursuite des travaux de réaménagement des parcelles appartenant au domaine public du département de Seine Saint-Denis (TA Montreuil, 18 novembre 2022, ord. n° 2215543).

Dans le but d'empêcher cette expulsion, les occupant·e·s déposent le 6 décembre 2022 une requête sur le fondement de l'article L. 521- 2 du CJA visant à suspendre la décision du préfet de recourir à la force publique — rejetée (TA Montreuil, 7 décembre 2022, ord. n° 2217485), puis une nouvelle tendant à modifier l'ordonnance initiale en faisant valoir des moyens nouveaux sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-4 du CJA — également rejetée.

Le juge rejette successivement chacun des moyens présentés comme nouveaux par les requérant ·e·s :

- 1) Un moyen relatif à la régularité de la procédure suivie devant le juge des référés initialement saisi ne peut être utilement soulevé dans le cadre de l'article L. 521-4.
- 2) Les parcelles en cause appartiennent bien au domaine public elles ont, par le passé, accueilli une crèche et constituent aujourd'hui une dépendance de l'ensemble plus vaste d'un parc affecté au public.
- 3) Le caractère entretenu du terrain et les différentes installations réalisées par les occupants ne sont pas à regarder comme des éléments nouveaux et ne permettent pas de revenir sur les risques de l'occupation.
- 4) La vulnérabilité particulière des occupant·e·s n'est pas retenue : « les difficultés de relogement dont ils se prévalent ne [peuvent] suffire à remettre en cause le caractère utile et urgent de leur expulsion », lors de l'audience, le département a d'ailleurs indiqué avoir trouvé une solution d'hébergement pour la plupart et rechercher activement une solution pour les autres.
- 5) La mesure d'expulsion vise à la sécurité et à la salubrité publique, ainsi qu'à la préservation du domaine public, à ce titre, elle ne méconnaît pas les dispositions des articles 3 et 8 de la CESDH.

Parallèlement saisie dans le cadre de l'article 39 de son règlement intérieur, la CEDH avait dans un premier temps indiqué au gouvernement français de suspendre la mesure d'expulsion jusqu'à la lecture de la décision du TA de Montreuil. A la suite de ladite ordonnance intervenue le 19 décembre 2022, elle refuse de prononcer une nouvelle mesure provisoire et annonce qu'elle ne s'opposera pas à l'expulsion des requérants au motif que « selon le Gouvernement, des solutions de mise à l'abri ou de relogement des requérants sont prévues » (CEDH, Requête n° 55917/22).

CHAPITRE 4. L'EXÉCUTION DE LA DÉCISION D'EXPULSION ET/OU D'ÉVACUATION

I. LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

L'administration ne peut en principe recourir à la force publique pour faire exécuter une décision d'expulsion que si la loi l'y autorise expressément ou s'il y a urgence.

A. L'exécution d'une décision de justice

L'article <u>L. 153-1 du Code des procédures civiles d'exécution</u> fixe le principe du concours de la force publique. Il prévoit que « l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à réparation ».

B. Nature et durée de la décision d'accord du concours de la force publique

En pratique, dans le cadre de la procédure d'expulsion, la question de la durée des effets de cette décision est récurrente.

Pour savoir pendant combien de temps une telle décision peut produire ses effets juridiques, il faut se demander quelle est sa nature juridique.

1. La nature juridique de la décision préfectorale d'octroi du concours de la force publique (CFP)

La décision préfectorale d'octroi du CFP est un acte administratif unilatéral. En effet, c'est un acte juridique né de la volonté d'une autorité administrative et a des effets juridiques.

- <u>Critère matériel</u>: La décision préfectorale d'octroi du CFP est un acte administratif unilatéral individuel (donc non réglementaire car il vise une personne déterminée).
- <u>Acte créateur de droit</u>: La décision d'octroi du CFP est un acte individuel qui accorde un avantage administratif, à savoir l'autorisation au propriétaire de demander que les forces de l'ordre procèdent à l'expulsion d'un occupant sans droit ni titre.
- <u>Décision administrative prise sur demande</u>: La décision préfectorale d'octroi du CFP est prise sur demande de la personne propriétaire (CE, 10 févr. 2014, n° 350265).

2. La cessation des effets de la décision préfectorale d'octroi du CFP

La décision d'octroi du CFP est un acte administratif unilatéral donc en principe pour qu'il ne produise plus ses effets juridiques :

- Soit l'autorité qui l'a édictée **l'abroge ou la retire** (CE, Soc., n° 306084, 6 mars 2009, Coulibaly³⁸) : à condition d'être illégale, et de demander le retrait/abrogation dans le délai de 4 mois (CE, 26 octobre 2001, Ternon). Ex : si la décision d'octroi du CFP a été accordée en l'absence d'une décision de justice d'expulsion ayant force exécutoire.
- Soit l'acte disparaît par l'effet du temps :
 - Son auteur peut lui fixer un terme au-delà duquel l'acte cesse de s'appliquer sans besoin de prendre un acte contraire (ex : arrêté municipal de couvre-feu)

³⁸ <u>CE, Soc., 6 mars 2009, Coulibaly</u>: « Sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'Administration ne peut retirer ou abroger une décision expresse individuelle créatrice de droits que dans le délai de quatre mois suivant l'intervention de cette décision et si elle est illégale. »

- Disparition par caducité : elle peut être constatée par l'Administration si une loi l'a prévu (ex : permis de construire)
- O Hormis ces 2 hypothèses, pas de disparition « naturelle » au bout d'un certain temps : « [...] faute d'être prévues par une manifestation de puissance publique, la désuétude, la péremption, la prescription extinctive n'existent pas contre un acte administratif unilatéral. [...] un acte administratif unilatéral demeure en vigueur aussi longtemps qu'un acte contraire n'y a pas mis fin. » ³⁹.
- Soit l'acte disparaît après avoir été annulé par le juge administratif (recours en excès de pouvoir).
 Ce recours en annulation peut être doublé d'une contestation par la voie du référé liberté (article L. 521-2 CJA) ou peut être suspendu par un référé-suspension (article L. 521-1 CJA; CE 5 déc. 2005, Min. Sécurité intérieure c/ Chataignier, n° 280050; CE 30 juin 2010, n° 332259).

C. La décision de refus d'accorder le concours de la force publique

L'autorité préfectorale peut refuser d'accorder son concours à l'exécution d'une décision d'expulsion dans le cas où celle-ci occasionnerait **un trouble grave à l'ordre public**. Elle peut, par exemple, légalement refuser d'accorder le concours de la force publique lorsqu'une expulsion aurait pour effet de porter gravement atteinte au principe de dignité de la personne humaine, aujourd'hui rattaché à la notion d'ordre public.

Les occupant·e·s peuvent, quant à eux, contester devant le juge la décision d'accorder le concours de la force publique, en se prévalant des effets excessifs de la mesure d'expulsion sur leur situation personnelle.

CE, 30 juin 2010, n° 332259

En l'espèce, le Conseil d'Etat est saisi d'un recours en excès de pouvoir. En application de l'article L. 821 - 2 du Code de justice administrative, il règle l'affaire au fond et se prononce également sur le bien-fondé du référé suspension introduit par la personne expulsée.

Concernant la demande d'annulation il retient que « Considérant que toute décision de justice ayant force exécutoire peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle est requise, prêter main-forte à cette exécution ; que, toutefois, des considérations impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public ou à la survenance de circonstances postérieures à la décision judiciaire d'expulsion telles que l'exécution de celle-ci serait susceptible d'attenter à la dignité de la personne humaine, peuvent légalement justifier, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, le refus de prêter le concours de la force publique ; qu'en cas d'octroi de la force publique il appartient au juge de rechercher si l'appréciation à laquelle s'est livrée l'administration sur la nature et l'ampleur des troubles à l'ordre public susceptibles d'être engendrés par sa décision ou sur les conséquences de l'expulsion des occupants compte tenu de la survenance de circonstances postérieures à la décision de justice l'ayant ordonné, n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. »

D. Le recours à la force publique justifié par l'urgence

En l'absence d'autorisation du juge ou du législateur, le recours à la force n'est pas possible pour procéder à l'expulsion des occupant·e·s, même s'ils sont sans droit ni titre et si la décision d'évacuation est légale, que s'il y a urgence à faire procéder à cette évacuation, par exemple pour faire cesser une menace immédiate pour la sécurité ou la salubrité publiques.

³⁹ TRUCHET Didier, Droit administratif, 5^e éd., PUF

⁴⁰ Voir supra (point E) pour des décisions de suspension ou d'annulation

L'usage de la force doit par ailleurs être proportionné au regard de la situation des intéressés et ne pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire à l'exécution de la décision.

Le concours de la force publique est donc nécessaire également pour mettre en œuvre une évacuation sur la base d'un arrêté municipal ou préfectoral d'évacuation (voir supra.)

CE, 19 décembre 2012, n° 364444

Le Conseil d'État justifie l'exécution d'office d'un arrêté municipal par les faits :

- D'une part qu'elle est « intervenue afin de faire cesser le danger imminent que les conditions de vie dans les installations illicites constituaient pour leurs occupants, eu égard en particulier à l'absence d'eau potable et de système d'assainissement, à la présence d'appareils de chauffage obsolètes et à l'accumulation de déchets ayant favorisé la prolifération d'une colonie de rats. »
- D'autre part qu'elle a été précédée d'une réunion préparatoire « visant à ce que l'opération soit organisée dans des conditions permettant de préserver dans toute la mesure du possible la situation individuelle des personnes intéressées. »
 - E. La demande de suspension ou d'annulation du concours de la force publique
- a) En matière de suspension

Remarque

Peu de décisions de justice annulent ou suspendent la décision d'octroi du concours de la force publique pour les expulsions concernant les bidonvilles et les squats. Il peut être intéressant de se référer aux décisions de justice prononçant l'annulation du concours de la force publique concernant des expulsions locatives qui, elles, sont plus nombreuses, et seraient susceptibles de s'appliquer aux expulsions concernant les habitant·e·s de bidonvilles et squats, et de bénéficier ainsi aux droits des habitant·e·s de terrains occupés sans titre.

TA Bordeaux, 2 mai 2016, n° 1601695

Dans cette ordonnance, la requérante demandait la suspension de l'exécution de la décision du préfet de la Gironde du 22 mars 2016 qui accordait le concours de la force publique pour exécuter la décision d'expulsion locative d'une habitante occupant son logement sans titre.

Saisi en urgence, le juge des référés a considéré dans cette ordonnance « qu'eu égard aux circonstances particulières de l'espèce dont le juge judiciaire n'a pas eu connaissance, et qui pour certaines d'entre elles sont d'ailleurs postérieures à l'intervention de sa décision, l'exécution de celles-ci serait susceptible d'attenter à la dignité de la personne humaine ; que par suite, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation entachant la décision préfectorale en litige décidant d'accorder le concours de la force publique est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à sa légalité ; [...]. » Le juge suspend donc la décision du préfet de la Gironde du 22 mars 2016.

<u>TA Paris, 14 août 2017, n° 1712214/9</u> TA Paris, 9 octobre 2017, n° 1714956/9

Pour une requérante prioritaire dans le cadre du DALO :

- « [...] eu égard à l'état de dénuement actuel dans lequel se trouve la requérante, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation au regard des risques de troubles à l'ordre public, dont le risque d'ordre social est une composante, qu'est susceptible de provoquer la décision préfectorale autorisant l'expulsion du logement qu'elle continue d'occuper, faute d'avoir trouvé une solution de relogement, est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette décision. »
- « Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision par laquelle le préfet de police a accordé le concours de la force publique pour procéder à l'expulsion de Madame X. du logement qu'elle occupe et ce jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa

requête; [...]. »

Toujours en matière d'expulsion locative, le juge a pu venir sanctionner le non-respect de certaines mesures par le commissaire de justice :

TA Montpellier, ord. 2 août 2021, n° 2103770 du 2 août 2021

En 2018, un locataire menacé d'expulsion obtient un délai de deux ans pour quitter les lieux auprès du juge de l'exécution. La procédure d'expulsion ayant repris son cours à l'issue du délai, l'occupant forme un référé suspension contre la décision préfectorale d'octroi du concours de la force publique.

Le juge retient que la condition d'urgence est remplie car le requérant atteste d'une situation exceptionnelle au regard de son état de santé rendant ses démarches de relogement d'autant plus difficiles qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour accéder au parc privé, qu'il a à sa charge sa fille mineure et que l'expulsion est imminente. Ensuite, il relève qu'il existe un doute quant à la légalité de la décision litigieuse car le commissaire de justice, en demandant le concours de la force publique, n'a pas exposé les diligences accomplies ni fait part des difficultés d'exécution au préfet, et que la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) n'a pas été saisie conformément à l'article L. 412-5 du Code des procédures civiles d'exécution. Le juge prononce donc la suspension de la décision.

Remarque

D'autres décisions concernant les expulsions locatives se trouvent sur le site de <u>Jurislogement</u>.

Récemment le concours de la force publique a été suspendu pour un squat :

TA Toulouse, ord. 20 août 2020, n° 2003985 du 20 août 2020

Une famille vit dans une maison inoccupée appartenant à une société. Le tribunal d'instance ayant ordonné l'expulsion, la famille sollicite une prise en charge par le dispositif de veille sociale, qui leur est accordée pour 3 mois. A la fin du délai la famille retourne sur les lieux, puis le préfet accorde le concours de la force publique. La famille forme un référé liberté demandant la suspension de la décision préfectorale. Le juge administratif estime que la condition d'urgence est remplie en raison, d'une part, de l'imminence de l'expulsion et, d'autre part, des conséquences que celle-ci aurait pour la famille, à savoir : « [...] de mettre à la rue, dans un contexte de pandémie, la famille dont l'enfant mineur de deux ans est atteint d'une pathologie grave et dont le père est immobilisé à la suite d'un accident lui ayant sectionné le pied par une scie circulaire. »

Ensuite, le juge rappelle que lorsque le concours de la force publique a été accordé, le juge doit examiner si l'administration n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans l'évaluation des conséquences que l'expulsion aurait sur les occupant·e·s, notamment en raison de circonstances survenues postérieurement à la décision d'expulsion. En l'espèce, le juge relève que si l'enfant était malade au moment de la décision d'expulsion, l'accident du père et l'arrivée de la pandémie de Covid-19 sont intervenus après celle-ci. De plus, il retient que la famille a formé une demande de prise en charge avant la décision d'expulsion.

Enfin, il estime que « le préjudice subi par la filiale de la SNCF qui a laissé longtemps l'immeuble inoccupé avant de manifester sa volonté d'y reloger des agents est relativement moins important que celui causé aux requérants en les mettant à la rue avec leur enfant dans un contexte de pandémie et sans leur proposer de solution d'hébergement d'urgence. » Par conséquent, selon le juge, la décision préfectorale porte une atteinte grave et manifestement illégale à la dignité humaine et à l'intérêt supérieur de l'enfant et est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de ses conséquences sur les requérant·e·s. Le juge ordonne la suspension de la décision accordant le concours de la force publique jusqu'à la reprise en charge des requérant·e·s dans le dispositif d'hébergement hôtelier ou dans tout autre dispositif d'hébergement d'urgence.

b) En matière d'annulation

TA Paris, 30 mai 2017, n° 1601582

Les habitant·e·s d'un terrain demandent l'annulation de la décision de décembre 2015 par laquelle le préfet de police accorde le concours de la force publique pour exécuter la décision d'expulsion dont ils font l'objet. Le juge administratif estime « qu'ainsi, eu égard aux risques, d'une part, de dissémination de la tuberculose sur d'autres populations situées à l'extérieur du campement et, d'autre part, d'interruption des traitements en cours qu'emporterait l'expulsion des occupants du campement, [la décision autorisant le concours de la force publique] porterait atteinte à la dignité de la personne humaine, et ce alors même que les conditions de vie dans le campement en cause sont insatisfaisantes, s'agissant notamment de l'hygiène; que, dans ces conditions, le préfet de police a commis une erreur manifeste d'appréciation en accordant le concours de la force publique; [...]. »

Cette décision a cependant été annulée en appel par un arrêt de la <u>CAA Paris, 23 octobre 2018,</u> n° 17PA02708.

TA Lille, 7 mars 2019, n° 1709774

Le 19 septembre 2017, 600 personnes présentes sur la commune de Grande-Synthe avaient été expulsées de leurs lieux de vie par les forces de l'ordre et contraintes de monter dans les bus spécialement affrétés pour les acheminer vers des centres d'accueil et d'orientation (CAO), sous prétexte d'une « opération humanitaire de mise à l'abri ». Les tentes et les biens des occupant·e·s avaient été détruits par les forces de l'ordre. Un collectif d'associations et trois occupants avaient saisi le tribunal administratif afin de solliciter l'annulation de la décision préfectorale de recourir à la force publique pour procéder à l'évacuation et l'annulation de l'arrêté préfectoral pris sur la base de l'état d'urgence autorisant la police judiciaire à effectuer des contrôles d'identité et de véhicule.

Concernant l'évacuation, le tribunal constate qu'elle s'est faite **en dehors de toute base légale**. En effet, le préfet n'a fondé son recours à la force publique, ni sur une décision de justice, ni sur décision administrative. Le tribunal rappelle également que l'orientation vers les CAO ne peut être proposée qu'avec le consentement exprès des personnes et sans contrainte. **En conséquence, le tribunal annule la décision préfectorale de recourir à la force publique.**

Sur l'arrêté préfectoral pris sur la base de l'état d'urgence, le tribunal considère que par son caractère général et impersonnel, il porte une atteinte excessive aux libertés fondamentales. Il est donc également annulé par le tribunal.

c) En matière d'expulsion locative à nouveau :

TA de Montreuil, 6 juin 2019, n° 1803723

En exécution d'un jugement d'expulsion, le préfet de Seine-Saint-Denis a accordé, le 10 avril 2018, le concours de la force publique. La locataire sollicite devant le tribunal administratif son annulation.

Le juge rappelle qu'en cas de circonstances impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public ou à la survenance de circonstances postérieures à la décision judiciaire d'expulsion telles que l'exécution de celle-ci serait de nature à attenter à la dignité de la personne humaine, le refus de prêter le concours de la force publique à l'exécution d'une décision de justice peut être légalement justifié.

En l'espèce, il constate que l'époux de la locataire a été victime postérieurement au jugement d'expulsion d'un accident neurologique le rendant handicapé. Il précise également que par un jugement postérieur à l'octroi du concours de la force publique, le tribunal d'instance a suspendu la décision d'expulsion. Il juge en conséquence que la décision préfectorale est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et annule le concours de la force publique.

II. LE RESPECT DE LA PROCEDURE : TENTATIVE D'EXPULSION, PROCES-VERBAL D'EXPULSION, INVENTAIRE DES MEUBLES

Pour que le ou la propriétaire du terrain puisse légalement expulser les occupant·e·s, une décision de justice ne suffit pas en elle-même. La procédure doit respecter certaines étapes ainsi que des conditions de forme sous peine d'être déclarée illégale. C'est le cas par exemple du procès-verbal d'expulsion qui, en l'absence de certains éléments, est entaché de nullité.

L'article R. 432-1 du CPCE précise à cet effet que :

- « L'huissier de justice dresse un procès-verbal des opérations d'expulsion qui contient, à peine de nullité :
- 1° La description des opérations auxquelles il a été procédé et l'identité des personnes dont le concours a été nécessaire ;
- 2° La désignation de la juridiction compétente pour statuer sur les contestations relatives aux opérations d'expulsion.

Le procès-verbal est signé par toutes les personnes mentionnées au 1°. En cas de refus de signer, il en est fait mention. »

A son tour, l'article R. 433-1 du même code énonce que :

- « Si des biens ont été laissés sur place ou déposés par l'huissier de justice en un lieu approprié, le procèsverbal d'expulsion contient, en outre, à peine de nullité :
- 1° Inventaire de ces biens, avec l'indication qu'ils paraissent avoir ou non une valeur marchande ;
- 2° Mention du lieu et des conditions d'accès au local où ils ont été déposés ;
- 3° Sommation à la personne expulsée, en caractères très apparents, d'avoir à les retirer dans le délai de deux mois non renouvelable à compter de la remise ou de la signification de l'acte, faute de quoi les biens qui n'auront pas été retirés seront vendus aux enchères publiques dans le cas où l'inventaire indique qu'ils paraissent avoir une valeur marchande ; dans le cas contraire, les biens seront réputés abandonnés, à l'exception des papiers et documents de nature personnelle qui seront placés sous enveloppe scellée et conservés pendant deux ans par l'huissier de justice ;
- 4° Mention de la possibilité, pour la personne expulsée, de contester l'absence de valeur marchande des biens, à peine d'irrecevabilité dans le délai d'un mois à compter de la remise ou de la signification de l'acte .
- 5° L'indication du juge de l'exécution territorialement compétent pour connaître de la contestation ;
- 6° La reproduction des dispositions des articles R. 121-6 à R. 121-10, R. 442-2 et R. 442-3. »

Ainsi, il est possible pour des habitant·e·s sans titre d'un terrain qui ont fait l'objet d'une expulsion, de demander des dommages-intérêts au titre de la réparation des préjudices (matériels et moraux) lorsqu'il s'avère que le procès-verbal d'expulsion est entaché de nullité ou que d'autres règles de procédure n'ont pas été respectées.

TGI Bobigny, Juge de l'exécution, 21 décembre 2017, n° 17/09269

Les requérant·e·s, ayant fait l'objet d'une expulsion de l'immeuble qu'ils occupaient sans titre, soutenaient que le procès-verbal d'expulsion était entaché de nullité en raison, entre autres, de l'absence d'inventaire des meubles laissés sur place. Ils affirmaient que ces meubles avaient une valeur marchande et la commune n'avait pas répondu à leur demande de restitution. Après avoir rappelé les dispositions de l'article **R. 433-1 du CPCE**, le juge estime que « Le procès-verbal d'expulsion établi le 3 octobre 2017 à la demande de la commune n'inclut pas d'inventaire des biens laissés sur place et mentionne uniquement que ces biens sont des meubles de récupération ou sans valeur. Le fait que les meubles sont sans valeur n'emporte aucune conséquence quant à l'obligation de l'huissier de justice d'établir une liste des

meubles laissés sur place. Par ailleurs, le procès-verbal d'expulsion ne mentionne pas le lieu où ces meubles ont été déposés, les conditions d'accès à ce lieu et la sommation à la personne expulsée d'avoir à les retirer dans le délai d'un mois. » Il en résulte que le procès-verbal est entaché de nullité.

Par la suite, le juge de l'exécution tire les conséquences de cette illégalité. Ainsi, « Compte-tenu de la nullité du procès-verbal d'expulsion du 3 octobre 2017, il sera fait droit à la demande de dommages-intérêts au titre du préjudice matériel et moral formulée par les demandeurs. L'appartenance de [ces derniers] à une minorité vulnérable implique en outre de tenir particulièrement compte de leurs besoins et de leur mode de vie. »

III. LA PERTE OU LA DESTRUCTION DES BIENS

Il est très fréquent que les expulsions des habitant·e·s de terrains ou de squats réalisées avec le concours de la force publique s'accompagnent dans la pratique de la perte, de la dégradation ou de la destruction de leurs biens par les agents chargés de procéder aux expulsions, sans que de telles privations ne soient sanctionnées. L'article 322-1 du Code pénal énonce pourtant que « La destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende, sauf s'il n'en est résulté qu'un dommage léger ». La peine pénale pourra d'ailleurs être aggravée si l'infraction « est commise à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la personne propriétaire ou utilisatrice de ce bien à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. » (Article 322-2 alinéa 4 du Code pénal).

Si la pratique de la destruction ou de la dégradation des biens est fréquente durant les expulsions et peut faire l'objet d'une demande de dommages-intérêts au titre de la réparation du préjudice matériel subi par les occupant·e·s, elle est rarement demandée par les personnes concernées, et très rarement reconnue par le juge.

TGI de Bobigny, Juge de l'exécution, 19 septembre 2017, n° 17/05958

Se prononçant sur l'indemnisation demandée par les requérants du fait de la perte de certains meubles à la suite de l'expulsion de leur logement et pour lesquels aucune adresse du lieu d'emplacement ne leur avait été communiquée, le juge précise qu'« En l'espèce, Madame H. ne conteste pas que l'huissier qu'elle a mandaté a commis une faute en ne s'assurant pas de la conservation des meubles trouvés sur les lieux de l'expulsion, cette faute étant en lien direct avec le préjudice matériel résultant de la perte définitive de ces meubles puisque, en l'absence d'expulsion, les meubles n'auraient pas été perdus.» Par conséquent, la propriétaire des lieux est condamnée à payer une somme au titre des préjudices matériels et moraux aux requérant·e·s.

CHAPITRE 5. LES DROITS FONDAMENTAUX DES HABITANT·ES SANS DROIT NI TITRE

Les habitant·e·s sans droit ni titre ne sont pas dépourvus de tout droit. Certains droits peuvent être obtenus dès leur installation sur un terrain ou dans un squat ; d'autres doivent être pris en compte lorsqu'il est procédé à une expulsion.

Le droit a la defense, aide juridictionnelle et droit a un proces equitable

Lorsqu'une demande d'aide juridictionnelle est déposée, les demandeurs ou leur avocat·e sont en droit de solliciter le renvoi de l'audience, comme pour toute autre procédure. Cependant ce droit leur est plus souvent nié.

CA Douai, 8 janvier 2015, n° 14/00194 du 8 janvier 2015

Non-respect du droit au procès équitable et bénéfice de l'aide juridictionnelle obtenu postérieurement à l'audience.

L'OPH de la Métropole de Lille forme un référé pour obtenir l'expulsion d'une famille vivant dans un logement lui appartenant. Le juge de première instance prononce l'expulsion ainsi que la suppression du délai de 2 mois prévu par l'article L. 412-1 du CPCE. La famille interjette appel de la décision auprès de la Cour d'appel de Douai, en demandant qu'il soit sursis à l'exécution de l'ordonnance. Cette dernière fait valoir qu'elle ne dispose d'aucune solution de relogement alors que les enfants sont scolarisés, et que l'OPH ne justifie d'aucun projet imminent sur le logement en question. Ils font également valoir que l'ordonnance est affectée d'une irrégularité manifeste car le juge a refusé le renvoi de l'affaire, sollicité dans l'attente d'une décision du bureau de l'aide juridictionnelle.

La Cour d'appel retient que : « [...] une décision irréversible ne peut être prise que dans le respect manifeste du principe équitable. » Or, puisque les appelants n'ont obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle qu'après l'audience, la Cour juge qu'il était loisible à l'avocat, en vertu de son mandat, de n'intervenir que pour solliciter le renvoi de l'affaire, dans l'attente de sa désignation par le bureau de l'aide juridictionnelle. Dès lors, la Cour d'appel prononce la suspension de l'exécution de l'ordonnance.

CA Paris, 27 janvier 2022, n° RG 21/18122

Une société forme un référé d'heure à heure en vue d'obtenir l'expulsion des familles vivant sur un terrain lui appartenant. La date d'audience étant fixée dans un délai de quarante-huit heures, l'avocate des défendeurs sollicite le renvoi de l'affaire, ayant déjà une autre audience fixée à cette date. L'audience a lieu malgré tout, et la demande de réouverture des débats en cours de délibéré est rejetée. Le juge de première instance prononce l'expulsion sans délai des défendeurs. Ceux-ci interjettent appel de l'ordonnance devant la Cour d'appel, invoquant notamment la violation du droit au procès équitable protégé par l'article 6 de la CESDH.

Celle-ci retient que le délai de quarante-huit heures laissé par le premier juge au conseil des défendeurs était insuffisant pour lui permettre d'organiser la défense de ses clients. En effet, la Cour rappelle que le juge doit s'assurer qu'un temps suffisant entre l'assignation et l'audience s'écoule afin que la partie assignée puisse préparer sa défense. Elle précise que « Aussi, alors que la nature du litige ne justifiait pas un délai de traitement aussi rapide, le premier juge a contrevenu au principe de la contradiction en retenant l'affaire deux jours seulement après la délivrance de l'assignation au défendeur. ». La Cour annule l'ordonnance et statue au fond, confirmant à ce titre l'expulsion des appelants. Concernant la demande de délais, la Cour retient l'existence d'une voie de fait et écarte donc l'application du délai de deux mois pour quitter les lieux à compter de la signification du commandement de quitter les lieux. Néanmoins, elle octroie le bénéfice de la trêve hivernale aux appelants en considérant d'une part qu'il ne s'agissait pas en l'espèce du domicile d'autrui, et d'autre part, que malgré l'existence d'une voie de fait « (...) il ne sera pas fait usage de cette faculté compte tenu de la situation très précaire des

occupants, appartenant à la communauté du voyage, et du contexte sanitaire actuel ».

Enfin, la Cour accorde un **délai de grâce** de trois mois aux appelants **compte tenu de leur appartenance** à un groupe socialement défavorisé rencontrant des difficultés d'insertion et du fait que le propriétaire ne justifie d'aucune urgence à récupérer la jouissance de sa parcelle du fait d'un quelconque projet en cours.

II. LE DROIT D'ACCES A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT

A. Définition

Le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement vise :

- Le droit de toute personne d'accéder à l'eau potable en quantité suffisante pour les besoins de base, officiellement reconnu en France par l'ordonnance du 22 décembre 2022 et le décret du 29 décembre 2022 relatifs à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- Le droit de toute personne d'accéder à l'assainissement de l'eau. L'assainissement permet notamment de capter les eaux usées domestiques pour les transformer en eau potable, et comprennent d'une part les « eaux grises » (ou « eaux ménagères » utilisées pour se laver, faire la vaisselle, la lessive, etc.), et d'autre part les « eaux noires » venant des toilettes.

En droit international et européen, ces droits sont souvent liés pour être reconnus de manière dérivée. En revanche, le droit à l'eau a été reconnu en droit français suite à la transposition de la directive européenne 2020/2184 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, dite "directive Eau potable".

B. Les sources

Droit international

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est consacré par des textes internationaux qui ne sont cependant pas contraignants juridiquement :

- Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, article 25.1 : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. »
- Observation générale n° 15 du 26 novembre 2002 sur le droit à l'eau, Comité des droits sociaux économiques et culturels de 2002 (fondée sur les articles 11 et 12 PIDESC⁴¹): "L'eau est une ressource naturelle limitée et un bien public; elle est essentielle à la vie et à la santé. Le droit à l'eau est indispensable pour mener une vie digne. Il est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'Homme [...]. Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun [...]."
- Résolution 64/292 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 28 juillet 2010 qui reconnaît que "le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'Homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'Homme", et qu'il signifie que l'eau doit être salubre et propre.

⁴¹ Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels de 1966

- Résolution 15/9 du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, septembre 2010, elle confirme la reconnaissance du droit à l'eau dérivant du droit à un niveau de vie suffisant (article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948).
- Résolution 70/169 de l'AG des Nations Unies, 17 décembre 2015 : « le droit de l'Homme à l'assainissement doit permettre à chacun, sans discrimination, d'avoir accès physiquement et à un coût abordable, à des équipements sanitaires, dans tous les domaines de la vie, qui soient sans risque, hygiéniques, sûrs, socialement et culturellement acceptables et gages d'intimité et de dignité » ; réaffirmation que le droit à l'eau potable et le droit à l'assainissement découlent du droit à un niveau de vie suffisant.
- Article 21.1.c de la CIDE (Convention internationale des droits de l'enfant): "2. Les Etats parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent les mesures appropriées pour: [...) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel"

Droit de l'Union européenne

A l'échelle européenne, le droit à l'eau et à l'assainissement se rattache indirectement à plusieurs droits consacrés dans la Convention européenne des droits de l'Homme : respect de la vie privée et familiale (article 8), prohibition des traitements inhumains et dégradants (article 3). De plus, l'Union européenne le consacre dans plusieurs textes :

<u>Socle européen des droits sociaux</u>, Principe 20 : "Toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, l'assainissement, l'énergie, les transports, les services financiers et les communications numériques. Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un soutien leur permettant d'accéder à ces services" ;

La <u>directive européenne 2020/2184</u> du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine dont l'article 16 enjoint les Etats membres à mettre en œuvre "les mesures nécessaires pour améliorer l'accès de tous aux eaux destinées à la consommation humaine, en particulier l'accès des groupes vulnérables et marginalisés" notamment :

- a) Déterminer quelles sont les personnes qui n'ont pas accès ou qui n'ont qu'un accès limité aux eaux destinées à la consommation humaine, y compris les groupes vulnérables et marginalisés, et les raisons expliquant cet état de fait ;
- b) Evaluer les possibilités d'améliorer l'accès pour ces personnes ;
- c) Informer ces personnes des possibilités de connexion à un réseau de distribution ou des autres moyens d'accès aux eaux destinées à la consommation humaine ;
- d) Prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires et appropriées afin de garantir l'accès à l'eau pour les groupes vulnérables et marginalisés.

Droit interne

L'article L. 210-1 du Code de l'environnement prévoit que « l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accès à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ».

Par ailleurs, la directive européenne "Eau potable" précitée a été transposée en droit français par l'ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 et le décret n° 2022-1721 du 29 décembre 2022. Ces textes sont entrés en vigueur en janvier 2023 et viennent modifier plusieurs codes :

- Code de la santé publique, article L. 1321-1-A: "Toute personne bénéficie d'un accès au moins quotidien à son domicile, dans son lieu de vie ou, à défaut, à proximité de ces derniers, à une quantité d'eau destinée à la consommation humaine suffisante pour répondre à ses besoins en boisson, en préparation et cuisson des aliments, en hygiène corporelle, en hygiène générale ainsi que pour assurer la propreté de son domicile ou de son lieu de vie ";
- Code de la santé publique, article L. 1321-1-B: "Les communes ou leurs établissements publics de coopération, en tenant compte des particularités de la situation locale, prennent les mesures nécessaires pour améliorer ou préserver l'accès de toute personne à l'eau destinée à la consommation humaine. Ces mesures permettent de garantir l'accès de chacun à l'eau destinée à la consommation humaine, même en cas d'absence de raccordement au réseau public de distribution d'eau destinée à la consommation humaine, y compris des personnes en situation de vulnérabilité liée à des facteurs sociaux, économiques ou environnementaux ";
- Code général des collectivités territoriales, <u>article L. 2224-7-2</u>.

Enfin, l'article 1 de la Charte de l'environnement dispose que "Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé", ce droit à un environnement sain a récemment été consacré comme une liberté fondamentale par le Conseil d'Etat (voir <u>CE, juge des référés. Ordonnance</u> du 3 juillet 2023, n° 475136, 475262).

C. La jurisprudence

En droit français, le droit à l'eau ne constitue pas un principe ou objectif à valeur constitutionnelle. Néanmoins, le droit à l'eau potable est intimement lié au droit au logement décent qui, lui, a été reconnu comme objectif à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel en 1995 (Cons. const., 19 janvier 1995, décision n° 94-359 DC). Par ailleurs, le Conseil Constitutionnel a reconnu en 2015 que l'accès à l'eau était une composante de l'objectif à valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent (Cons. const., 29 mai 2015, décision n° 2015-470 QPC).

Ce même droit à l'eau potable et à l'assainissement peut être rattaché à la protection à la santé publique, celle-ci relevant du bloc de constitutionnalité, prévue au 11^e alinéa du Préambule de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs affirmé le statut d'objectif à valeur constitutionnelle de la protection de la santé publique (Cons. const., 13 août 1993, décision n° 93-325 DC).

Ce droit est rattaché au principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité humaine ainsi qu'au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants. Les autorités de police générale (Maire, Préfet et Premier ministre) sont garantes du droit au respect de la dignité humaine. Elles doivent donc prendre en compte les besoins élémentaires des personnes vivant dans des lieux de vie informels afin de les préserver des traitements inhumains ou dégradants résultant de leurs conditions de vie. Le droit au respect de la dignité humaine permet donc de rendre indirectement opposable un droit d'accès à de l'eau potable.

Au sein de la jurisprudence internationale, un droit autonome d'accès à l'eau potable et à l'assainissement n'est reconnu que de manière dérivée. La Cour européenne des droits de l'Homme a pu juger que l'absence d'accès à l'eau potable et à l'assainissement était susceptible de porter atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale des personnes.

CEDH, 10 mars 2020, Hudorovič et a. c/ Slovénie, n° 24816/14 et 25140/14

Dans cette affaire, les requérant·e·s vivent dans deux bidonvilles dépourvus d'accès à l'eau potable et d'équipements d'assainissement. Ils font valoir une violation des articles 3, 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDHLF).

Ils allèguent qu'ils n'ont pas accès aux services collectifs de base, et notamment à l'eau potable et à des équipements d'assainissement. En outre, ils soutiennent que les collectivités locales ont fait preuve à leur égard d'une attitude discriminatoire notamment en ne prenant pas en considération leurs besoins

spécifiques en tant que membres de la communauté Rom.

La Cour précise que même si « l'accès à l'eau potable n'est pas, en tant que tel, un droit protégé par l'article 8 de la Convention », elle le fait entrer, par la protection par ricochet, dans le champ de cet article. En effet, la Cour considère que **le manque persistant d'accès à l'eau potable est susceptible, par ses** « conséquences néfastes pour la santé et la dignité humaine, de porter atteinte au droit à la vie privée et à la jouissance du domicile, au sens de l'article 8. » La Cour n'exclut donc pas que pareille situation, corroborée par des éléments convaincants, pourrait être de nature à faire naître pour l'État les obligations positives découlant de l'article 8.

En l'espèce, la Cour relève que les autorités nationales ont pris en compte la situation des requérant·e·s en leur accordant des prestations sociales leur assurant un certain niveau de subsistance et que les autorités municipales ont pris des mesures concrètes (installation de réservoirs d'eau, etc.) donnant aux requérant·e·s la possibilité d'avoir accès à l'eau potable. La Cour juge donc que l'Etat a satisfait à son obligation positive d'assurer à un groupe socialement défavorisé l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Concernant l'article 3, la Cour n'exclut pas la possibilité que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée par un "traitement" dans le cadre duquel un requérant, totalement dépendant de l'aide publique, serait confronté à l'indifférence des autorités, alors qu'il se trouverait dans une situation de grande misère incompatible avec la dignité humaine. **Néanmoins, des mesures positives, permettant aux requérant·e·s d'avoir accès à l'eau potable, ont été prises par les autorités internes**. Pour cette raison, même si les souffrances alléguées avaient atteint le seuil de gravité requis pour tomber sous le coup de l'article 3, il n'y avait pas eu violation de cet article.

Le Conseil d'État considère quant à lui qu'un refus de raccordement d'un domicile à l'eau potable ou à l'électricité peut constituer une ingérence dans le droit au respect à la vie privée et familiale de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

CE, 27 Juin 1994, Charpentier, n° 85436

« Considérant que si, en vertu de l'article L. 111-6 du Code de l'urbanisme, peut être refusé le raccordement en eau d'un bâtiment, d'un local ou d'une installation construit ou transformé en méconnaissance des dispositions des articles L. 111-1, L. 421-11 ou L. 510-1 du même code et si le Syndicat intercommunal du Goëlo pouvait refuser le raccordement d'un terrain particulier pour un motif tiré de la bonne gestion et de la préservation de la qualité du service d'adduction d'eau, il ne tenait d'aucun texte le pouvoir de refuser le raccordement au réseau d'eau potable de tous les terrains non constructibles ; que, dès lors, la délibération attaquée est entachée d'une erreur de droit et doit être annulée. »

CE, 15 décembre 2010, n° 323250

« La décision par laquelle le maire refuse, sur le fondement de l'<u>article L. 111-6 du Code de l'urbanisme</u>, un raccordement d'une construction à usage d'habitation irrégulièrement implantée aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone a le caractère d'une ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale » qui doit être proportionnée au but légitime poursuivi. »

Il s'agit bien d'une atteinte à la vie privée et familiale pouvant être invoquée à l'appui d'un référé-liberté.

Plus récemment, le juge administratif s'est prononcé en faveur du droit d'accès à l'eau potable :

CE référé, 23 novembre 2015, n° 394540

La haute juridiction administrative estime qu'en absence de texte particulier, « il appartient en tout état de cause aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti ».

Si des carences des autorités publiques exposent des personnes à être soumises, de manière caractérisée,

à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, et si la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de 48h, le juge des référés peut prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de ces carences.

Ainsi, dans le cas d'espèce, « il résulte, tout d'abord, de l'instruction, que le centre "Jules Ferry" ne met à la disposition des migrants, de 10h30 à 19h30, que quatre points d'eau, 60 douches, 50 toilettes, dont 10 pour les femmes, ainsi que des bacs à laver ; que ne sont, en outre, implantés, sur la Lande que quatre points d'eau, dont trois comportant cinq robinets, 66 latrines et que 22 autres latrines n'ont été ajoutées que tout récemment en exécution de l'ordonnance attaquée ; que la distance pour accéder à ces installations peut atteindre 2 kilomètres ; que l'accès à l'eau potable et aux toilettes est, dans ces conditions, manifestement insuffisant [...] ». Ces conditions de vie apparaissent comme étant de nature à exposer les migrants vivant sur le site à des traitements inhumains ou dégradants. Dès lors, l'Etat et la commune de Calais sont enjoints à mettre en place dans les huit jours des points d'eau, des toilettes et des dispositifs de collecte des ordures supplémentaires, de procéder à un nettoyage du site, et de créer des accès pour les services d'urgence.

CE, 31 juillet 2017, n° 412125, 412171

Plusieurs centaines de personnes migrantes, dont certaines mineures, sont présentes à Calais, en dehors du centre-ville. « [...] ces migrants, qui se trouvent dans un état de dénuement et d'épuisement, n'ont accès à aucun point d'eau ou de douche ni à des toilettes et ne peuvent ainsi, notamment, ni se laver ni laver leurs vêtements et souffrent en conséquence de pathologies telles que la gale ou des impétigos, de divers troubles liés à une mauvaise hygiène ou encore de plaies infectées ainsi que de graves souffrances psychiques résultant de cette situation ; Considérant que ces conditions de vie font apparaître que la prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des migrants qui se trouvent présents à Calais en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable demeure manifestement insuffisante et révèle une carence de nature à exposer ces personnes, de manière caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale [...]. »

TA Melun, 17 juillet 2018, n° 1805797

Un terrain appartenant à l'État est occupé par 210 personnes dont 50 mineurs et 10 nourrissons. L'Agence régionale de santé (ARS) avait signalé au préfet la présence de maladies « en lien probable avec une absence d'accès à l'eau potable. » Le juge relève par ailleurs « que la prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des intéressés [...] en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable est manifestement insuffisante et révèle une carence de nature à exposer ces personnes, de manière caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale [...]. » Par conséquent, le juge enjoint le préfet du Val-de-Marne, en sa double qualité d'autorité de police et de représentant de l'État propriétaire du terrain litigieux, et au maire de la commune de Choisy-le-Roi, « de mettre en place à destination des occupants du campement, d'une part des WC mobiles de type chantier en nombre suffisant et entretenus hebdomadairement dans un délai de 48h à compter de la libération à cet effet au sein du terrain d'un emplacement adapté et, d'autre part, des points d'alimentation en eau potable provisoires pour les besoins de la vie courante, soit par dérivation d'un ou plusieurs des points d'eau du parc interdépartemental des sports situé à proximité, soit par des dispositifs de citerne présentant toutes les garanties sanitaires nécessaires [...]. »

TA Lille, 31 juillet 2018, n° 1806567

Depuis le début de l'année 2017, plusieurs centaines de personnes migrantes se trouvent sur le territoire de la commune de Calais. Par ordonnance en date du 26 juin 2017, le tribunal administratif de Lille (<u>TA Lille, 26 juin 2017, n° 1705379</u>) avait enjoint au préfet et à la commune de Calais de créer, dans des lieux facilement accessibles aux personnes habitant le terrain, des points d'eau et des latrines. Le dispositif d'accès à l'eau mis en place par l'État étant insuffisant, un collectif d'associations a saisi le juge des référés pour demander l'amélioration de l'accès à l'eau. Le tribunal constate l'absence de latrines sur l'ensemble d'un secteur du bidonville et estime que cette carence est de « nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale à la dignité des personnes présentes dans les campements ». En conséquence, il enjoint au préfet de mettre en place un nouveau point d'accès aux latrines entretenu régulièrement.

Remarque

Dans ces deux décisions, le juge rappelle l'obligation faite au préfet et à la commune d'assurer l'assainissement et l'alimentation en eau de tous les habitants. Les tribunaux administratifs de Melun et de Lille reprennent ainsi la jurisprudence du <u>Conseil d'État du 31 juillet 2017</u> sur le droit à l'eau dans les bidonvilles.

CE, 21 juin 2019, n° 431115

Depuis une décennie, de nombreuses personnes vivent à Grande-Synthe. Les autorités publiques évacuent régulièrement des terrains et proposent des lieux d'hébergement non pérennes hors de la ville. Ces personnes se sont donc installées dans les bois de Puythouck et autour d'un gymnase ouvert par la ville. Des associations et occupant·e·s ont saisi le juge administratif d'un référé liberté afin qu'il soit enjoint au préfet de mettre en place dans la commune un dispositif d'hébergement d'urgence adapté aux personnes, de suspendre les expulsions, d'installer des points d'eau et des sanitaires sur les sites, de mettre en œuvre des distributions de repas et des maraudes d'informations. Le juge du tribunal administratif de Lille ayant rejeté leurs demandes, un appel est interjeté.

Quant aux conditions de vie, le Conseil d'Etat reconnaît à Grande-Synthe « un afflux massif de migrants en provenance de l'ensemble du territoire » excédant les pouvoirs de police générale du maire. Constatant la carence des autorités dans l'accès à l'eau, à l'hygiène et aux sanitaires, il enjoint au préfet d'installer, dans un délai de 8 jours, des points d'eau, des cabines de douches et des sanitaires en nombre suffisant.

TA de Caen, juge des référés. Ordonnance du 2 juin 2023, n°2301351, 230135111 CE, juge des référés. Ordonnance du 3 juillet 2023, n°475136, 475262

Depuis environ trois ans un lieu de vie informel s'est constitué sur le territoire de la commune de Ouistreham, il regroupe aujourd'hui entre 20 et 50 personnes exilées qui se trouvent « dans un état de dénuement et d'épuisement » et n'ont accès à aucun point d'eau ou de douche ni à des toilettes sur leur lieu de vie ou à proximité. De ce fait, six habitantes et cinq associations (Solidarités International, le CAMO, Vents Contraires, Citoyen.nes en lutte et La Cimade) demandent au juge des référés d'enjoindre aux autorités compétentes d'intervenir dans un délai de 48 heures pour y remédier.

Dans la présente ordonnance, le juge considère qu'en l'absence de texte particulier, « il appartient [...] aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains et dégradants soit garanti ».

Or « de telles conditions de vie font apparaître que la prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des migrants qui se trouvent présents à Ouistreham en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable demeure manifestement insuffisante et révèle une carence de nature à exposer ces personnes, [...], à des traitements inhumains ou dégradants ».

Dès lors, il y a lieu d'enjoindre le préfet du Calvados – au titre de son pouvoir de police des étrangers, et le maire de Ouistreham – au titre de son pouvoir de police générale, à « *créer, à proximité immédiate de*

ce campement, des points d'eau et des latrines, ainsi qu'un dispositif d'accès à des douches ».

Par cette décision, le juge – puisant son fondement dans le principe à valeur constitutionnelle de dignité humaine, reconnaît **un droit à l'eau pour les personnes exilées**. La commune de Ouistreham et le ministre de l'intérieur relèvent appel de cette ordonnance devant le Conseil d'Etat.

Celui-ci, dans son ordonnance du 3 juillet 2023, confirme en tout point le jugement de première instance. Reprenant le raisonnement du tribunal administratif de Caen, la juridiction administrative suprême rejette les appels de la commune et du ministre.

Le juge judiciaire s'est également prononcé en faveur du droit d'accès à l'eau potable :

TGI Bobigny, 24 janvier 2014, n° 13/02254

« Quant à l'absence d'infrastructure sanitaire et de point d'eau sur place, si elle caractérise l'extrême précarité dans laquelle vivent les personnes présentes et appelle à cet égard des mesures urgentes, il n'apparaît pas, faute de solution de relogement annoncée, que l'expulsion sollicitée puisse répondre à cette urgence en étant, par ses effets propres, de nature à mettre fin à cette situation de précarité, laquelle serait seulement renouvelée à l'identique en un autre lieu;

Et il n'apparaît pas non plus, au demeurant, que la mobilisation de tous les services de l'État alléguée par la demanderesse ait permis, à ce jour, de mobiliser les moyens nécessaires pour satisfaire, ne serait-ce qu'à titre provisoire, les besoins élémentaires en eau et en évacuation des ordures ménagères qu'il eut pourtant été convenable d'assurer dans l'attente du diagnostic et des mesures d'accompagnement que la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites invite les préfets à mettre en œuvre ; La fin de la situation d'urgence sanitaire invoquée ne pourrait, quoi qu'il en soit, résulter de la mise en œuvre des mesures sollicitées par la société requérante mais exclusivement de l'intervention des services techniques ou sociaux susceptibles, soit d'installer – sur place ou à proximité – les points d'eau et installations provisoires nécessaires, soit d'assurer un relogement dans des conditions sanitaires acceptables. »

TJ Bordeaux, 22 juin 2020, ord. du 22 juin 2020

Le juge a pu rappeler, à l'occasion d'un litige concernant la procédure d'expulsion et plus précisément l'allégation de trouble à l'ordre public que « l'eau et l'électricité sont des fluides indispensables à la vie humaine en milieu urbain, et les branchements constatés, pour dangereux et illicites qu'ils soient, répondent à des besoins vitaux. » Le juge décide de rétracter l'ordonnance d'expulsion et accorde un délai jusqu'au 1er mars 2021 aux demandeurs, durant lequel la préfecture pourra mettre en place des mesures de recensement et d'accompagnement social.

Le juge administratif s'est également prononcé sur l'interdiction des coupures d'eau sur le fondement de l'article L. 115-3 du CASF.

<u>TI Fontainebleau, 12 novembre 2015, n° 12-15-000053</u>

Les requérants occupent un logement sans titre depuis plusieurs mois, qui appartient à un office public de l'habitat. Cet office ordonne à la société Veolia Eau de procéder à la suppression des branchements en eau. Quelques jours plus tard, l'eau était coupée. Une demande de rétablissement est faite, en vain. Les occupants saisissent donc le juge des référés afin qu'il ordonne le rétablissement de l'eau et le versement d'indemnités.

Le juge, après avoir considéré que les occupants avaient droit à une aide de la collectivité pour la fourniture en eau (comme prévu par le code de l'action sociale et des familles) conclut qu'une interruption de la fourniture en eau n'aurait jamais dû intervenir. Il ordonne à la société Veolia de procéder au rétablissement de la desserte en eau, dans un délai de 15 jours sous astreinte de 500 euros par jour de retard pendant une durée de 4 mois.

TA de Caen, juge des référés. Ordonnance du 2 juin 2023, n° 2301351 CE, juge des référés. Ordonnance du 3 juillet 2023, n° 475136, 475262

Depuis environ trois ans un lieu de vie informel s'est constitué sur le territoire de la commune de Ouistreham, il regroupe aujourd'hui entre 20 et 50 personnes exilées qui se trouvent « dans un état de dénuement et d'épuisement » et n'ont accès à aucun point d'eau ou de douche ni à des toilettes sur leur lieu de vie ou à proximité. De ce fait, six habitant·e·s et cinq associations (Solidarités International, le CAMO, Vents Contraires, Citoyen·ne·s en lutte et La Cimade) demandent au juge des référés d'enjoindre aux autorités compétentes d'intervenir dans un délai de 48 heures pour y remédier.

Dans la présente ordonnance, le juge considère qu'en l'absence de texte particulier, « il appartient [...] aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains et dégradants soit garanti ».

Or « de telles conditions de vie font apparaître que la prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des migrants qui se trouvent présents à Ouistreham en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable demeure manifestement insuffisante et **révèle une carence de nature** à exposer ces personnes, [...], à des traitements inhumains ou dégradants ».

Dès lors, il y a lieu d'enjoindre le préfet du Calvados – au titre de son pouvoir de police des étrangers, et le maire de Ouistreham – au titre de son pouvoir de police générale, à « créer, à proximité immédiate de ce campement, des points d'eau et des latrines, ainsi qu'un dispositif d'accès à des douches ».

Par cette décision, le juge – puisant son fondement dans le principe à valeur constitutionnelle de dignité humaine, **reconnaît un droit à l'eau pour les personnes exilées**. La commune de Ouistreham et le ministre de l'intérieur relèvent appel de cette ordonnance devant le Conseil d'Etat.

Celui-ci, dans son ordonnance du 3 juillet 2023, confirme en tout point le jugement de première instance. Reprenant le raisonnement du tribunal administratif de Caen, la juridiction administrative suprême rejette les appels de la commune et du ministre.

III. LE DROIT AU RACCORDEMENT PROVISOIRE A L'ELECTRICITE

Cette question du raccordement provisoire à l'électricité se pose notamment pour les résidences mobiles telles que les caravanes mais aussi pour l'ensemble des habitants de squats et bidonvilles :

En ce qui concerne la **durée du branchement**, le Conseil d'État a par exemple admis un branchement pour la durée de l'hiver, en raison du caractère d'urgence lié aux conditions de vie des occupant-e-s d'une caravane (CE, 9 avril 2004, Commune de Caumont-sur-Durance). Au vu de cette jurisprudence, un branchement peut être considéré comme provisoire lorsqu'il est demandé pour une raison particulière et une période limitée (saison froide, durée d'un chantier ou encore attente de reconstruction d'une habitation détruite), bien que la durée de l'installation ne puisse être connue avec précision. La durée du branchement provisoire est liée à celle de la situation ayant motivé la demande. » (Réponse du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement à la question écrite n° 16811, JO Sénat, 5 janvier 2012).

Dans un avis, le Conseil d'État <u>CE</u>, avis, 7 juillet 2004, n° 266478 a estimé qu'en vertu de l'article L. 111-6 du Code de l'urbanisme issu de l'article 3 de la <u>loi du 31 décembre 1976</u> (devenu L<u>. 111-12</u>) le maire d'une commune pouvait s'opposer au raccordement définitif au réseau de distribution d'électricité si des caravanes mobiles sont stationnées irrégulièrement soit au regard des règles du même code, soit de celles relatives à l'occupation des sols.

Il affirme également que « Les caravanes posées sur le sol ou sur des plots de fondation et n'ayant, de ce

fait, pas conservé leur mobilité doivent, pour leur part, être regardées comme des maisons légères d'habitation. » Par conséquent, elles entrent dans le champ d'application de l'article L. 111-6 du Code de l'urbanisme et le maire « tient donc de ce dernier le pouvoir de s'opposer à leur raccordement définitif au réseau de distribution d'électricité si elles n'ont pas fait l'objet d'un permis de construire. »

Néanmoins, « La circonstance qu'une caravane serait stationnée irrégulièrement au regard des dispositions relatives à l'utilisation des sols n'est pas de nature, par elle-même, à justifier légalement un arrêté par lequel le maire s'opposerait, sur le seul fondement des pouvoirs de police générale qu'il tient de <u>l'article L. 2212-2</u> du Code général des collectivités territoriales, au raccordement au réseau de distribution d'électricité sollicité par ses occupants ».

CE, 12 décembre 2003, n° 257794

« Considérant que le juge des référés n'a, eu égard à son office, pas commis d'erreur de droit en jugeant que le moyen tiré de ce que le maire de Saint-Laurent-de-Mure n'avait pas compétence pour s'opposer au raccordement du terrain de M . A. au réseau d'électricité n'était pas, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision litigieuse en tant qu'elle concerne le raccordement sollicité à titre définitif ; qu'en revanche, en jugeant que le même moyen n'était pas de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision litigieuse en tant qu'elle interdit également le raccordement provisoire du terrain de M. A. au réseau de distribution électrique, le juge des référés a entaché son ordonnance d'erreur de droit ; qu'ainsi M. A. est fondé à demander l'annulation de ladite ordonnance en tant qu'elle concerne sa demande de raccordement provisoire. »

CE, 9 avril 2004, commune de Caumont-sur-Durance, n° 261521

« Considérant, d'autre part, que le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit en déduisant de ce que Mme X. vit avec son concubin et l'un de ses enfants dans les caravanes stationnées sur le terrain dont elle a demandé le raccordement au réseau de distribution électrique et eu égard aux effets de la décision attaquée sur les conditions de vie de la requérante, alors même que le stationnement de ces caravanes serait irrégulier, que la condition d'urgence définie à l'article L. 521-1 du Code de justice administrative précité doit être regardée comme satisfaite. »

Le Conseil d'État a retenu **la notion de caractère d'urgence** pour motiver l'annulation d'un refus de raccordement au réseau EDF, eu égard aux conditions de vie des occupant·e·s d'une caravane installée irrégulièrement.

TGI Villefranche-sur-Saône, 18 juin 2018, n° 18/00066

Une famille a installé sa caravane sur un terrain dont elle est propriétaire. Elle bénéficie depuis 2013 d'un raccordement provisoire en électricité. En février 2013, la société lui a fait part de la nécessité de mettre fin au branchement à la demande du maire. En avril 2018, elle procède, sans préavis, à la dépose du compteur. La famille saisit le TGI en référé. Le juge estime tout d'abord que « le maire d'une commune n'a pas, conformément aux textes [...], le pouvoir tant d'autoriser que de suspendre un raccordement provisoire, [...]; Attendu que l'article L. 121-1 du Code de l'Energie [...], matérialise le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, et impose que le service public de l'électricité soit géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix, efficacité sociale et énergétique, [...]. Que la prétention suivant laquelle l'autorisation de raccordement eût atteint son terme n'est soutenue par aucune pièce, étant rappelé en outre qu'un raccordement provisoire est mis en œuvre depuis l'année 2013, sans aucune difficulté et avec paiement de toutes les factures par M. et Mme X. Qu'en outre, il sera rappelé que la Loi a reconnu le caractère essentiel de l'accès aux réseaux d'eau et d'électricité.

Que toute suspension porte de fait une atteinte aux droits fondamentaux des personnes, soit la caractérisation d'un trouble manifestement illicite [...]. »

IV. LA PROTECTION DE LA SALUBRITE PUBLIQUE

La Cour européenne des droits de l'Homme, lors de l'examen de proportionnalité de la mesure d'expulsion, examine s'il n'y a pas d'autres moyens moins contraignants pour remédier aux problèmes de salubrité allégués.

Par un arrêt du 24 avril 2012, elle a considéré que si la plupart des maisons des requérants ne répondaient pas aux normes de construction et aux normes sanitaires de base, l'expulsion de leurs habitants n'en était pas moins contraire à la Convention européenne des droits de l'Homme. En effet, le gouvernement n'a pas montré que d'autres moyens de résoudre ces problèmes aient été sérieusement étudiés, par exemple en légalisant les constructions , en installant des canalisations pour l'arrivée d'eau potable et l'évacuation des eaux usées et en fournissant une assistance pour la recherche de logement lorsque l'expulsion était nécessaire (CEDH, 24 septembre 2012, Yordanova et autres c/Bulgarie – 25446/06 ; point 125).

En France, les collectivités territoriales, notamment les communes, sont soumises à certaines obligations. Elles doivent, entre autres, organiser l'élimination des déchets ménagers (<u>Code général des collectivités territoriales</u>, article <u>L. 2224-13</u>).

Il faut interpeller les pouvoirs publics locaux pour obtenir des bennes, des containers, des sacs poubelle, et la collecte des déchets afin de pouvoir motiver par la suite une carence quant à l'obligation relative à la salubrité publique pesant sur les communes.

En vertu des articles <u>L. 2212-1</u> et <u>L. 2212-2</u> du Code général des collectivités territoriales, le maire doit veiller, au moyen de ses pouvoirs de police, à protéger l'ordre public. La protection de l'ordre public consiste pour le maire à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques dans sa commune. C'est dans le cadre de ces pouvoirs généraux qu'il est possible de demander à la commune de faire le nécessaire pour chasser les animaux nuisibles (rats ou autres rongeurs) qui peuvent porter atteinte à la salubrité publique.

Si la commune refuse ou ne répond pas au courrier, il est nécessaire de prévoir d'entreposer et de ramasser régulièrement les ordures ménagères avec si possible des preuves photographiques.⁴²

TGI Créteil, 23 avril 2013, n° 13/00149

« Il n'est pas non plus démontré que divers déchets seraient présents sur toute la parcelle dès lors que la véracité de cette allégation ne ressort pas des photographies versées aux débats et qu'il apparaît que les ordures ménagères sont régulièrement ramassées et entreposées dans des sacs-poubelles remis par la police municipale. À cet égard, il doit être relevé que l'association MRAP a, par courrier du 18 janvier 2013, sollicité que la mairie de Vitry-sur-Seine mette à disposition des containers à ordures et qu'il n'a pas été fait droit à cette demande. »

CE, ordonnance du 23 novembre 2015, n° 394540 et 394568

Il résulte de l'instruction « qu'aucun ramassage des ordures n'est réalisé à l'intérieur du centre. » ; que les cinq bennes à ordures installées à la périphérie du site ne sont pas utilisées en raison de leur éloignement, que les occupants du site ont créé des points de collecte matérialisés par des trous creusés à une profondeur d'un mètre, dans lesquels les déchets sont brûlés, dégageant ainsi des fumées et des odeurs nauséabondes, que le site est envahi par les rats et, enfin, que ni les eaux usées ni les excréments des « toilettes sauvages » ne sont évacués ; que « même si des bennes à ordures ont été ajoutées et des ramassages supplémentaires effectués depuis l'intervention de l'ordonnance attaquée, les migrants vivant sur le site de La Lande sont ainsi exposés à des risques élevés d'insalubrité. » Ces éléments font ainsi apparaître que « la prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des migrants vivant sur le site en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable demeurent manifestement insuffisante et révèle une carence de nature à exposer ces personnes, de manière

⁴² Voir la note pratique interassociative: « Expulsions de terrain: sans titre mais pas sans droits », Avril 2018.

caractérisée, à des traitement inhumains ou dégradants, portant ainsi atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. »

TA Lille, 26 mars 2021, ord. n° 2101928 du 26 mars 2021

Une commune forme un référé mesures utiles visant à obtenir l'expulsion avec le concours de la force publique de personnes vivant sur un terrain appartenant au domaine public depuis le mois de juillet 2020.

Le juge relève que contrairement à ce que prétend la commune, l'occupation ne porte pas atteinte à la salubrité publique car le site est en bon état de propreté, qu'aucune présence de nuisibles n'est attestée, que des associations approvisionnent les habitants en eau et en nourriture plusieurs fois par jour et ont installé des sanitaires à proximité. Il ajoute qu'une pièce du dossier atteste que le ramassage des déchets sur le site n'a représenté que 5% du temps de travail des agents de nettoyage du secteur en 2020. Le juge rejette donc la demande de la commune.

Le juge s'est également prononcé sur l'installation de bennes à ordures dans des décisions mentionnées dans la partie sur le droit à l'eau. Voir notamment :

TA Melun, 20 avril 2020, ord. n° 2003045 et 2003047 et 2003048

Quatre groupes de personnes vivant sur plusieurs terrains de différentes communes forment des référés liberté en demandant au juge d'ordonner aux services compétents de mettre en place sur chaque site un point d'eau potable, de procéder à l'installation de latrines et de douches, et d'organiser une collecte des déchets.

Le juge rappelle qu'il a le pouvoir de prescrire des mesures provisoires pour faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, puis retrace les différentes étapes de la gestion de la crise sanitaire par les autorités. Il relève ensuite qu'en l'espèce si les autorités n'ont eu connaissance de ces occupations que dans le courant du mois de mars et avril, ni les communes ni les préfets n'ont démontré que les démarches d'accès à l'eau et à l'assainissement, ainsi qu'à la collecte des ordures, étaient effectives. Pour le juge, « L'absence de ces installations est de nature à poser des difficultés sanitaires importantes (...). », ce qui démontre à la fois l'urgence de la situation mais aussi l'atteinte grave et manifestement illégale à la dignité humaine. Concernant deux des sites, le juge ordonne la création d'un point d'eau potable, de latrines et l'organisation de la collecte d'ordures, mais non de douches. Pour les trois autres sites, le juge ordonne au préfet et aux communes, sous 48 heures, de prendre « les mesures nécessaires afin que soit assuré l'approvisionnement de ces personnes en eau potable, qu'elles disposent de dispositifs techniques leur permettant de s'y soulager de leurs déjections dans des conditions respectant les normes sanitaires en vigueur, que soit organisé un service de collecte des ordures ménagères et ce, à titre régulier et enfin, que soit installé le nombre de douches temporaires nécessaires à cette population. »

V. LE DROIT A L'HEBERGEMENT ET LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION DE RELOGEMENT

L'existence ou l'absence de diagnostic, et de propositions d'hébergement ou de relogement est généralement prise en compte dans l'appréciation de la légalité de l'expulsion.

A. La réalisation d'un diagnostic préalable à l'expulsion

La <u>circulaire interministérielle du 25 janvier 2018</u> « *visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles* » renvoie à la circulaire interministérielle du 26 août 2012 afin de rappeler qu'il est essentiel qu'un diagnostic soit réalisé avant toute opération d'expulsion ou d'évacuation. Certaines décisions renvoient à la nécessité de réaliser ce diagnostic afin de proposer des solutions aux habitant·e·s. Le juge a même été amené à rappeler que ce diagnostic est une application des obligations européennes et internationales de la France.

TGI Bordeaux, 11 juin 2018, n° 18/00719

« La circulaire interministérielle du 26 août 2012, en ce qu'elle impose aux autorités préfectorales de procéder à un diagnostic des campements précaires, de la situation des personnes présentes, et de leurs perspectives d'intégration, est une application des obligations résultant de l'article 3 alinéa 1^{er} de la Convention internationale des droits de l'enfant. Elle est également une application de l'article 8 de la CEDH sur le respect de la vie privée et familiale et du droit au domicile. »

TJ de Bordeaux, 22 juin 2020, n° 20/00254

Après avoir constaté, au regard de la situation des occupants, que leur « expulsion immédiate et sans mesure d'accompagnement [...] serait donc disproportionnée et constituerait une atteinte à la dignité humaine plus grave que l'atteinte à la propriété immobilière », le juge fait mention de la circulaire du 26 août 2012. Cette dernière « s'adresse aux préfets de région et aux préfets, et a pour objet de préciser le cadre d'action de l'Etat dans le cas d'évacuation de campements illicites, ainsi que le dispositif de coordination des acteurs locaux à mettre en œuvre autour du préfet ».

Le juge estime que « cette circulaire [...] invite les préfets à mettre en œuvre les principes de dignité et d'humanité, notamment lorsque le propriétaire [...] requiert le concours de la force publique. Elle invite également les préfets à mettre à profit le délai entre l'installation des personnes, la décision de justice, et l'octroi du concours de la force publique, pour mettre en place un travail coopératif visant à « dégager pour les personnes présentes [...] des solutions alternatives. » Elle invite enfin les préfets, dès qu'ils ont connaissance d'un campement, à procéder à une « première évaluation au regard de la sécurité des personnes » et à mettre en place un suivi des personnes. »

Prenant acte de l'engagement du Préfet à procéder à un recensement et à un diagnostic social dans une pièce produite par le propriétaire, le TJ accorde donc un délai aux occupant-e-s, lequel « sera mis à profit pour permettre le recensement de la population du campement, son évaluation sociale, et l'élaboration de propositions d'accompagnement. »

TA Montreuil, 14 octobre 2020, n° 2010726

Des familles vivant sur un terrain situé à proximité d'une autoroute et appartenant au domaine public, sont mises en demeure par arrêté municipal de quitter les lieux sous 24h. Le tribunal juge que l'arrêté porte « une atteinte grave et manifestement illégale à la vie privée et familiale du requérant et des autres occupants du campement, ainsi qu'à leur droit à un domicile, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier et des déclarations faites à la barre par le conseil de la commune défenderesse que l'évacuation est prévue sans mise en œuvre du diagnostic et des mesures d'accompagnement prévus par la circulaire interministérielle du 26 août 2012⁴³, de sorte que les occupants risquent de se retrouver à la rue, et ce dans un contexte sanitaire qui se dégrade fortement depuis quelques jours, et sans que cette mesure évite que le campement ne se reconstitue ailleurs. »

Le tribunal suspend l'exécution de l'arrêté pris par le maire de la commune « jusqu'à ce qu'un diagnostic ait été établi et des mesures d'accompagnement proposées aux occupants du campement selon les préconisations de la circulaire interministérielle du 26 août 2012. »

<u>TA Versailles, 10 mars 2021, ord. n° 2101956</u>

Des familles vivant sur un terrain forment un référé liberté en vue d'obtenir la suspension d'un arrêté municipal d'évacuation. Le juge relève qu'aucune mesure de diagnostic social prévue par la circulaire du 26 août 2012 n'a été mise en œuvre alors que l'évacuation pourra avoir lieu avec le concours de la force publique. Dès lors, il relève que les familles risquent de se retrouver sans abri dans un contexte sanitaire dégradé, ce qui est de nature à porter atteinte à la situation des requérant es dans des conditions

⁴³ Circulaire interministérielle du 26 août 2012 prévoyant la mise en œuvre de mesures de diagnostic et d'accompagnement social en matière d'hébergement, de scolarisation et en matière sanitaire

propres à constituer une situation d'urgence au sens du référé liberté.

Selon le juge, l'absence de mise en œuvre de tout diagnostic social préalable ainsi que d'autres élément (v. supra) prouvent que l'évacuation par la commune est de nature à porter atteinte à la liberté fondamentale qu'est le droit au respect de la vie privée et familiale des requérantes. Le juge prononce donc la suspension de l'arrêté litigieux.

B. Le droit à l'hébergement

Le droit à l'hébergement d'urgence doit en principe être considéré comme inconditionnel, le seul critère devant être celui de la détresse sociale, médicale ou psychique (art. L. 345-2-2 du CASF). Aucune exigence particulière ne devrait être invoquée pour contourner l'obligation générale d'accueil. Notamment, l'aide sociale à l'hébergement ne devrait pas requérir la régularité du séjour sur le territoire. Toutes les personnes, sans discrimination, doivent pouvoir être informées, accueillies et orientées. Le juge des référés du Conseil d'État a précisé dans sa décision <u>Fofana</u> du 10 février 2012 que peut constituer une atteinte grave à une liberté fondamentale la méconnaissance des obligations législatives relatives à l'hébergement d'urgence des personnes sans abri. Il consacre ainsi le droit à l'hébergement comme liberté fondamentale et son corollaire le droit au maintien en hébergement d'urgence. Cependant, la jurisprudence a progressivement restreint ce droit qui est en pratique peu reconnu actuellement.

CE, 10 février 2012, n° 356456

« Considérant qu'il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut, contrairement à ce qu'a estimé le juge des référés de première instance, faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée ; qu'il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée. »

Par cet arrêt, le Conseil d'État consacre ainsi au rang de **liberté fondamentale un nouveau droit créance**, **distinct du droit au logement**⁴⁴, **et issu de sources à valeur législative**⁴⁵. La question du respect du droit à l'hébergement d'urgence se pose évidemment dans le cadre de l'expulsion de terrains et de squats. Le juge des référés de Lyon a repris le même considérant : **TA Lyon, juge des référés**, **4 avril 2013**, **n° 1302164**.

<u>TA Nantes, 19 septembre 2018, n° 1808527</u>

Plus de 600 personnes migrantes, adultes et mineurs isolés ont investi le square Daviais, après avoir fait l'objet de plusieurs mesures d'expulsion d'autres lieux. Un collectif d'associations et 10 requérants individuels ont saisi le juge administratif d'un référé liberté afin que ce dernier enjoigne à l'État, à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), à la commune de Nantes, à Nantes Métropole, au Centre communal d'action sociale de Nantes et à l'Agence régionale de santé des Pays de la Loire de mettre en œuvre des mesures afin de faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales portées aux libertés fondamentales des personnes concernées se trouvant sur ce site, parmi lesquelles le droit d'asile, le droit à l'hébergement d'urgence et le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains

⁴⁴ Le droit au logement n'est pas une liberté fondamentale ni un droit créance (CC, DC n° 90-274 du 29 mai 1990 et CE, ordo 3 mai 2002, Association de réinsertion sociale du Limousin)

⁴⁵ RIHAL H., "Hébergement d'urgence et aide sociale à l'enfance, la répartition des compétences entre l'Etat et le conseil Départemental", AJDA 2016 p.380

ou dégradants.

La ville de Nantes saisit également le tribunal administratif afin de demander l'expulsion de ces personnes, et propose, à titre provisoire, de les mettre à l'abri, quelle que soit leur situation administrative. Après avoir constaté les conditions de vie indignes, il enjoint à l'État et à l'OFII, dès l'arrivée des personnes sur les différents sites mis à disposition par la commune, de les prendre en charge dans un délai de 48h, de procéder à leur recensement, d'identifier les personnes vulnérables et les mineurs isolés, de mettre en place un dispositif d'accès aux soins médicaux et de les accompagner dans leurs démarches administratives. Enfin le juge enjoint encore à l'État et à l'OFII « d'orienter, dès que possible, les personnes migrantes concernées vers des dispositifs d'accueil, correspondant à leur situation administrative, ouverts sur le territoire français, dans lesquels des places sont disponibles et d'en organiser le départ depuis la commune de Nantes. »

TA Mayotte, 17 décembre 2018, n° 1801909

80 familles (100 adultes et 180 enfants) vivant dans des cabanes sur des terrains privés, ont été violemment expulsées les 12 et 13 décembre 2018, sans qu'aucun diagnostic n'ait été réalisé et aucune solution d'hébergement n'ait été proposée. Plusieurs personnes se sont retrouvées les jours suivants dans un état de santé préoccupant, voire hospitalisées. Saisi en référé liberté, le juge a relevé « une atteinte grave et manifestement illégale – cette illégalité était notamment constituée au regard de l'article L. 345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles – aux libertés fondamentales que sont la dignité de la personne humaine et l'interdiction des traitements inhumains et dégradants », ainsi qu'à l'intérêt supérieur de l'enfant, et enjoint au préfet, « sous astreinte de 1 000 € par jour de retard, de proposer [...] une solution concrète de relogement ou d'hébergement d'urgence dans un délai de 48h », de mettre à disposition immédiatement, dans cette attente, un accès à l'eau potable et à des sanitaires, et de fournir du matériel pour leur mise à l'abri.

CE, 21 juin 2019, n° 431115

Concernant la mise en place d'un hébergement d'urgence dans la commune de Grande-Synthe, le Conseil estime : « qu'il ne relève pas de l'office du juge des référés de remettre en cause le choix de l'Etat de traiter la situation des migrants présents à Grande-Synthe en les prenant en charge [...] dans des structures adaptées à leur situation en dehors du territoire de la commune. »

Pour aller plus loin

Progressivement la jurisprudence du Conseil d'Etat est devenue plus restrictive vis-à-vis du droit à l'hébergement d'urgence, notamment par une remise en cause de son caractère inconditionnel se traduisant par un refus d'accorder ce droit à des personnes en raison de leur situation administrative.

Pour aller plus loin, voir l'analyse jurisprudentielle "<u>Le principe de l'accueil inconditionnel au regard de la jurisprudence 2012-2018</u>", Jurislogement.

Voir également TRIBOLO J., " La crise migratoire dans le Calaisis : de quelques usages de la police administrative", RFDA 2021, p.547.

La Cour européenne des droits de l'Homme a eu l'occasion de condamner la France pour traitement inhumain et dégradant de demandeurs d'asile, en ce que les autorités ont laissé durant plusieurs mois les requérants sans ressource et sans hébergement. Cette décision a notamment été saluée par le Défenseur des droits, qui était intervenu comme tiers intervenant dans la procédure. Il convient néanmoins de souligner que cette décision concerne des demandeurs d'asile, que la Cour considère donc comme se trouvant dans une situation de particulière vulnérabilité.

CEDH, arrêt N.H et autres c. France du 2 juillet 2020, requêtes n° 28820/13 et 7554/13 et 13114/15

Des demandeurs d'asile ont dû vivre à la rue et sans ressources pour subvenir à leurs besoins essentiels durant plusieurs mois en raison « des lenteurs administratives les empêchant d'accéder aux conditions d'accueil prévues par le droit⁴⁶ ». Après épuisement des voies de recours internes, ils saisissent la Cour arguant à la fois de cette impossibilité d'accéder à une prise en charge matérielle et financière, mais également de l'indifférence des autorités à leur égard. En l'espèce, le droit national transposant la directive "Accueil"⁴⁷, prévoit que les autorités disposent d'un délai de délivrance de l'autorisation provisoire de séjour (APS) fixé à quinze jours, délai qui en réalité était en moyenne de trois à cinq mois selon les préfectures. Les requérants ont ainsi respectivement attendu entre trois et quatre mois l'enregistrement de leur demande, et ont continué de dormir dans la rue durant toute la procédure d'asile qui a duré entre six et neuf mois en moyenne.

La Cour note que l'offre d'hébergement d'urgence était insuffisante et souvent réservée aux familles avec enfants mineurs. Elle ajoute que le bénéfice de l'allocation temporaire d'attente pour les demandeurs d'asile était conditionné par l'obtention d'une autorisation de séjour au titre de l'asile mais également à une preuve de dépôt de demande devant l'OFPRA. En attendant, ceux-ci n'étant pas autorisés à exercer une activité professionnelle, ils étaient entièrement dépendants de la prise en charge prévue par le droit national. Dans ces conditions, la Cour relève que « les requérants ont été victimes d'un traitement dégradant témoignant d'un manque de respect pour leur dignité et que cette situation a, sans aucun doute, suscité chez eux des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir. » Ces conditions d'existence, combinées avec l'absence de réponse adéquate des autorités pourtant alertées à plusieurs reprises sur leur impossibilité de pourvoir à leurs besoins essentiels, et « le fait que les juridictions internes leur ont systématiquement opposé le manque de moyens dont disposaient les instances compétentes au regard de leurs conditions de jeunes majeurs isolés, en bonne santé et sans charge de famille, ont atteint le seuil de gravité requis par l'article 3. » La Cour condamne l'Etat à la réparation du préjudice matériel d'un des requérants, et du préjudice moral de trois des requérants, à hauteur d'environ 10 000 €.

C. L'obligation de l'Etat de chercher une solution de relogement

Lorsque les juges apprécient l'opportunité d'accorder des délais aux habitant·e·s ou l'opportunité d'accorder l'expulsion, dans le cadre généralement d'un examen de proportionnalité, ils mettent parfois en avant la nécessaire recherche de solution adaptée de relogement pour les personnes par la puissance publique.

TGI Nantes, 15 octobre 2012, n° 12/04352

« En effet, au-delà de la justification de la scolarisation des enfants et de la fragilité de l'état de santé de leur père, la situation précaire des membres de la communauté est connue et à n'en point douter, la solution de leur relogement relève de l'État ou des instances européennes ou internationales. Cependant, pour permettre de sauvegarder la dignité des personnes expulsées conformément à l'esprit de la charte sociale européenne et au respect des principes fondateurs de la république sur l'égal traitement des personnes en situation de détresse sociale, l'octroi d'un délai de rémission est impératif. Il est en effet nécessaire de laisser à la puissance publique et notamment à l'autorité préfectorale, le temps d'apporter une réponse adaptée et de dégager une solution alternative comme le préconise la circulaire interministérielle du 26 août 2012 [...]. »

⁴⁶ Note d'information sur la jurisprudence de la Cour 241, Juin 2020

⁴⁷ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, à consulter <u>ici</u>.

CEDH, 17 octobre 2013, Winterstein et autres c./France, n° 27013/07

« La Cour souligne à cet égard que de nombreux textes internationaux ou adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe insistent sur la nécessité, en cas d'expulsions forcées de Roms et gens du voyage, de leur fournir un relogement, sauf en cas de force majeure : c'est le cas de la recommandation (2005)4 du Comité des Ministres, de la résolution 1740(2010) de l'Assemblée parlementaire et du Document de synthèse du Commissaire aux Droits de l'Homme du 15 septembre 2010 [...] et, sur un plan plus général, de l'observation générale n° 7 du Comité des Droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies [...].»

TGI Créteil, 23 avril 2013, n° 13/00149

Des familles Roms occupaient un terrain appartenant à l'EPIC Réseau français de France. Le juge affirme que le droit au logement et le droit à mener une vie privée et familiale normale peut justifier une atteinte au droit de propriété. « C'est ainsi qu'apparaît que l'atteinte au droit de propriété – qui en l'espèce est celui d'une personne morale et non celui d'un individu – est justifiée par l'exercice du droit au logement, lequel est consacré par des textes nationaux et internationaux dont les dispositions de l'article 25-1 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et le droit au logement opposable issu de la loi 2007-290 du 5 mars 2007. L'atteinte au droit de propriété est également justifiée par le droit de mener une vie familiale normale (article 8 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme) [sic – en réalité il s'agit de l'article 8 de la CEDH] et par l'intérêt supérieur des enfants Roms (article 3-1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant). Il s'ensuit qu'il est constant qu'une expulsion sans solution de relogement aurait pour effet de porter une atteinte disproportionnée au droit de mener une vie privée et familiale normale. »

TI Boissy-St-Léger, 17 octobre 2013, n° 12-13-000459

Le juge ne reconnaît pas le trouble manifestement illicite ni l'urgence de l'évacuation du terrain occupé par des familles Roms au regard du droit au logement et du droit à une vie privée et familiale normale ; et ainsi rejette la demande de référé-expulsion. « [...] il n'est pas contesté que l'occupation par les défendeurs du terrain appartenant à la SNCF, constitue une atteinte au droit de propriété, il est constant qu'une expulsion sans solution de relogement de plusieurs familles de Roms comprenant une dizaine d'enfants non scolarisés aurait pour effet de porter une atteinte disproportionnée tant à l'exercice du droit au logement qu'au droit à mener une vie privée et familiale normale et à l'intérêt supérieur des enfants Roms. »

CA Douai, 8 avril 2021, n° RG 20/01520

La Cour infirme partiellement l'ordonnance et accorde un délai de 6 mois aux habitant-e-s pour quitter les lieux, estimant que « *le relogement des appelants ne peut avoir lieu dans des conditions normales*. » A ce titre, elle note que 37 personnes sont installées sur le terrain depuis septembre 2019, que les enfants sont scolarisés et enfin que certains des appelants bénéficient d'un diagnostic SIAO et ont sollicité le dispositif d'hébergement d'urgence en octobre 2019.

TJ Evry, 1^{er} octobre 2021, n° RG 21/00862

Le juge prononce l'expulsion des défendeurs mais leur accorde le bénéfice de la trêve hivernale ainsi qu'un délai de 3 mois pour quitter les lieux à compter du 1^{er} avril 2022. Il retient que **la commune ne démontre pas que l'expulsion pourra mener à un relogement des personnes dans des conditions normales alors qu'elle reconnaît que les enfants des défendeurs sont scolarisés**, ajoutant que « Ainsi, l'intérêt des enfants justifie qu'ils puissent terminer leur année scolaire 2021/2022 dans les conditions les plus stables et sereines, malgré leur situation de précarité. »

