

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

Revue de jurisprudence

Ce PDF a été mis à jour en janvier 2016.

*Pour les mises à jour ultérieures de ce document,
se référer exclusivement à cette page HTML du site web du Gisti :
www.gisti.org/jurisprudences-expulsions-bidonvilles*

Avec le soutien de



Janvier 2016

Cette revue de jurisprudence, qui sera régulièrement actualisée, traite des mesures d'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 et défendent ces habitants une 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 d'emblée que ce recueil ne traite pas de la situation des personnes ayant le « statut » administratif des « gens du voyage », pour lesquelles s'applique une réglementation spécifique aux lieux qu'ils et elles peuvent habiter, aires de stationnement ou aires d'accueil. Il ne vise pas non plus spécifiquement les Roms ou les personnes désignées comme tels. Le droit applicable aux Roms ne diffère pas, en effet, de celui applicable à toute personne dite « occupante sans droit ni titre » d'un lieu. Cependant, on le sait, les Roms ou désignés comme tels, qu'ils soient ou non citoyens de l'Union européenne, sont particulièrement visés par les mesures d'expulsion de terrains, parfois accompagnées d'expulsions du territoire national, et souffrent davantage que d'autres groupes sociaux de la difficulté à faire reconnaître leurs droits.

Parallèlement à la première édition de cette revue de jurisprudence, a été publiée une note pratique, destinée à un plus large public, intitulée « *Expulsions de terrains : sans titre mais pas sans droits* ».

Chapitre préliminaire. Définitions et distinctions.....	2
I. Occupants sans titre : les « gens du voyage » et les autres.....	2
II. Statut des terrains et juridiction compétente pour statuer sur une demande d'expulsion.....	2
Chapitre I. Les expulsions ordonnées par le juge judiciaire.....	4
I. Les différentes procédures d'expulsion.....	4
a) La procédure « sur requête ».....	5
1. Présentation.....	5
2. Le « référé - rétractation » d'une ordonnance sur requête.....	5
b) La procédure de référé.....	6
1. La demande d'expulsion fondée sur l'urgence	6
2. La demande d'expulsion fondée sur l'existence d'un trouble manifestement illicite.....	8
3. L'examen de proportionnalité.....	10
II. Les délais accordés aux habitants de bidonvilles dont l'expulsion a été ordonnée.....	12
Chapitre II. Les expulsions prononcées par l'administration ou autorisées par le juge administratif...16	
I. La saisine du juge administratif par la voie du référé « mesures utiles ».....	16
a) La condition d'urgence.....	16
b) Le critère de l'utilité.....	17
II. L'évacuation justifiée par un danger imminent ou une menace grave pour l'ordre public.....	17
III. L'exécution forcée avec le concours de la force publique.....	18
a) L'exécution d'une décision de justice.....	18
b) L'autorisation de la loi.....	18
c) Les limites de l'obligation d'accorder le concours de la force publique.....	19
d) Le recours à la force publique justifié par l'urgence.....	19
IV. Les recours contre les décisions d'expulsions ou leur exécution forcée.....	19
a) Le référé-liberté.....	19
b) Le référé-suspension et le recours en annulation.....	20
c) Le recours en indemnité.....	21
Chapitre III. Les droits des occupants sans titre.....	22
I. Droit au raccordement provisoire à l'eau et l'électricité.....	22
a) Le raccordement provisoire à l'eau.....	22
b) Le raccordement provisoire à l'électricité.....	23
II. Droit à la salubrité des lieux.....	24
III. La mise à l'abri et la recherche d'une solution de relogement.....	25
a) Droit à la mise à l'abri.....	25
b) L'obligation de chercher une solution de relogement.....	26

Chapitre préliminaire. Définitions et distinctions

I. Occupants sans titre : les « gens du voyage » et les autres

Il importe de bien distinguer le cadre juridique et les textes respectivement applicables, d'une part, aux « gens du voyage » et, d'autre part, aux autres occupants de terrains qui n'ont pas choisi un mode de vie itinérant, qu'ils soient Roms ou non. Cette distinction permet de faire annuler la procédure d'expulsion pour erreur de droit lorsqu'il ressort des éléments de fait que les occupants n'entrent pas dans le cadre juridique qu'on leur a appliqué.

La jurisprudence administrative confirme cette distinction entre la population rom et celle des gens du voyage. Le juge administratif rappelle en particulier que les Roms n'entrent pas dans le champ d'application de la [loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage](#) et qu'on ne peut pas leur appliquer les dispositions de cette loi relatives à la procédure d'expulsion lorsqu'ils n'ont pas choisi un mode de vie itinérant et qu'ils n'habitent pas dans des résidences mobiles.

[CE, 17 janvier 2014, n° 369671](#)

« [...] entrent dans le champ d'application de la loi du 5 juillet 2000 [...] les gens du voyage, quelle que soit leur origine, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant ; qu'en revanche, n'entrent pas dans le champ d'application de cette loi les personnes occupant sans titre une parcelle du domaine public dans des abris de fortune ou des caravanes délabrées qui ne constituent pas des résidences mobiles. »

[CE, 5 mars 2014, n° 372422](#)

« Considérant qu'entrent dans le champ d'application de la loi du 5 juillet 2000 les gens du voyage, quelle que soit leur origine, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant ; qu'en revanche, n'entrent pas dans le champ d'application de cette loi les personnes occupant sans titre une parcelle du domaine public dans des abris de fortune ou des caravanes délabrées qui ne constituent pas des résidences mobiles ; [...]

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction, d'une part, qu'une quarantaine de personnes, dont des enfants, se sont installés sur le terrain litigieux après que la serrure du portail a été forcée ; que sont présents sur le site, à usage d'habitat, des caravanes dont la plupart ne sont pas en état de circuler et que des cabanons en bois ont été construits ; qu'il suit de là que les occupants du site ne peuvent être regardés comme des gens du voyage dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant. »

Cette position du Conseil d'État est également celle des juridictions du fond.

[CAA Douai, 12 novembre 2009, n° 09DA00690](#)

[CAA Versailles, 1^{er} décembre 2009, n° 07VE03227](#)

[CAA Paris, 3 décembre 2013, n° 13PA01616](#)

II. Statut des terrains et juridiction compétente 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.

a) 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.

b) Lorsque le terrain appartient à une personne publique (une commune, 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 l'[article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques](#) (CGPPP), un bien relève du domaine public :

- s'il est affecté à l'usage direct du public ;
- ou s'il est affecté à un service public, à condition dans ce cas 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, [art. L. 2211-1, 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, art. L. 2211-1, 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, art. L. 2212-1).

Par ailleurs, la jurisprudence a consacré la compétence du juge judiciaire, s'agissant du domaine routier (sur le fondement de l'[article L. 116-1 du code de la voirie routière](#)).

[CE, 5 mars 2014, n° 372422CE, 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 a réuni 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 l'article L. 116-1 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 ».

Remarque : lorsque l'administration décide l'expulsion d'un terrain ou d'un immeuble sur le fondement de ses pouvoirs de police (voir chapitre II, 2/), c'est le juge administratif qui sera compétent pour statuer sur sa légalité, même si le terrain ou l'immeuble appartient à un propriétaire privé ou fait partie du domaine privé.

Chapitre I. Les expulsions ordonnées par le juge judiciaire

En vertu de l'[article L. 411-1 du code des procédures civiles d'exécution](#) (CPCE), l'expulsion d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux.

Deux exceptions à ce principe : lorsque les autorités de police constatent le flagrant délit, dans un délai de 48 heures suivant l'entrée dans les lieux¹ ou en cas de décision prise par la mairie ou le préfet pour de motifs de danger imminent ou de menace à la salubrité ou la sécurité publiques (voir chapitre II 2/).

Condition préalable : le titre de propriété

Le propriétaire du terrain ou de l'immeuble doit justifier de son titre de propriété. À défaut, le juge déclarera 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 R.F.F. 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 R.F.F. ; 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 [...] ».

I. Les différentes procédures 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 occupants par un huissier de justice.

1 Sur ces questions, voir [Expulsions de terrain : sans titre mais pas sans droits](#).

a) La procédure « sur requête »

1. Présentation

- Elle permet au propriétaire d'un *terrain occupé* d'obtenir du président du tribunal de grande instance une décision ordonnant l'expulsion des occupants, sans que ces derniers soient convoqués au tribunal (code de procédure civile, CPC, art. 493 et 812). Il s'agit donc 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 les identités des occupants.
- 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 au président du tribunal d'instance, seul compétent ([code de l'organisation judiciaire, art. R. 221-5](#)).
- Pour contester une décision d'expulsion ordonnée « sur requête », les personnes qui font l'objet de la procédure peuvent saisir le juge des référés d'une demande de rétractation de l'ordonnance rendue sur requête.

2. Le « référé - rétractation » d'une ordonnance sur requête

Le juge saisi de cette demande de rétractation ([CPC, art. 496, alinéa 2](#)), 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.

Il vérifie également que la condition d'urgence était bien remplie au moment où la requête a été présentée.

Si, au moment où il statue, l'expulsion a déjà eu lieu, il doit s'assurer du respect des dispositions de l'article 495 alinéa 3 du même code 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 annulera l'ordonnance sur requête.

[CA Paris, 2 mars 2012, n° 110707](#)

Les occupants d'un terrain appartenant au Conseil général de 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'attirer en justice les occupants du campement, preuve nécessaire pour justifier de l'emploi d'une procédure non contradictoire ».

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.

Il peut également accorder des délais s'il décide de faire droit à la demande d'expulsion.

[TGI Lille, 18 septembre 2012, n° 12/00936](#)

Rétraction de l'ordonnance sur requête au motif que les occupants 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 euros 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. »

b) La procédure de référé

Le propriétaire du lieu peut saisir en référé le président du tribunal de grande instance pour obtenir une ordonnance d'expulsion des occupants d'un terrain, ou le président du tribunal d'instance s'il s'agit des occupants 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.

Le propriétaire du terrain peut demander une mesure d'expulsion d'occupants 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 évacuer le terrain ([CPC, art. 808](#)) ;

– soit s'il justifie d'un péril imminent ou d'un trouble manifestement illicite ([CPC, art. 809](#)).

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

Si le propriétaire invoque un péril imminent ou un trouble manifestement illicite, le juge devra statuer même si les occupants opposent une contestation sérieuse à la demande d'expulsion : dans ce cas le juge 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 contrôle 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 le(s) demandeur(s), 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. En l'absence de décisions de la Cour de cassation, on peut citer une décision de la cour d'appel de Paris justifiant l'urgence de la façon suivante :

[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 chemins 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 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. »

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

« (...) la commune est particulièrement mal fondée à invoquer le caractère insalubre des lieux, puisqu'il ressort de sa propre responsabilité de faire établir, par son service communal d'hygiène et de santé, un rapport dans ce sens à adresser à l'autorité préfectorale, ou à prendre elle-même un arrêté de péril imminent si elle estime que l'état de l'installation électrique et de la toiture le justifient au vu des conclusions du procès-verbal de constat d'huissier du 14 novembre 2014. »

– ou 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'imminence 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 "éco-quartier" à FACHES THUMESNIL ou sur l'imminence de travaux à réaliser. »

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

La société requérante a fait 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 occupants 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. C'est ainsi que certains juges du fond considèrent que si l'existence d'un trouble est avérée du fait de la violation de la propriété privée, le trouble manifestement illicite peut également s'apprécier au regard des différents droits susceptibles d'être invoqués par les occupants, notamment ceux consacrés par l'[article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme](#) ou par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Puisque le droit de propriété et le droit à la protection du domicile, par exemple, s'opposent, le juge peut, tout en reconnaissant l'existence d'un trouble, ne pas retenir la qualification de « manifestement illicite ».

La Cour de cassation considère que le trouble manifestement illicite est nécessairement caractérisé dès lors qu'une occupation sans droit ni titre est constatée ([C. cass., 3^e civ., 20 janvier 2010, n° 08-16088](#)). Cette jurisprudence traduit la valeur absolue accordée par la Cour et par la plupart des juges à la protection du droit de propriété, quels que soient les droits invoqués par les occupants.

Toutefois, dans la communication accompagnant cette décision, la Cour de cassation semble adopter une position plus nuancée :

« Si l'on constate que le juge judiciaire n'a jamais directement fait primer le droit au logement sur le droit de propriété, un certain changement est néanmoins à signaler. Il y a encore peu, les cours d'appel se rangeaient systématiquement derrière la position "classique" de la Cour de cassation. Seules certaines ordonnances, toujours infirmées en appel, refusaient d'ordonner l'expulsion, tentant ainsi de remettre en cause la supériorité du droit de propriété.

L'évolution des débats sociétaux et l'adoption de lois successives donnant une importance accrue au droit au logement dans un contexte de crise du logement, notamment social, ne laissent pas les juges indifférents et leur imposent de rechercher, dans le respect des normes, la meilleure façon de préserver la paix sociale et la dignité humaine. »

Cet arrêt est de surcroît antérieur à l'arrêt *Winterstein* de la Cour européenne des droits de l'Homme (voir *infra*, 3.) qui rappelle l'exigence d'un examen de la proportionnalité de la mesure d'expulsion au regard de l'article 8 de la Convention.

Il est donc tout à fait possible que la Cour de cassation opère un revirement au regard de cet arrêt.

On relève également que, dans d'autres types de contentieux, la chambre sociale de la Cour de cassation a accepté de mettre en balance différents droits fondamentaux. Ainsi, dans un litige né de l'occupation d'une unité de production par les salariés, elle a mis en balance le droit de propriété avec l'exercice du droit de grève.

[C. cass., soc., 9 mars 2011, n° 10-11588](#)

« [...] l'arrêt relève, d'une part, que l'employeur, qui a décidé l'arrêt des activités et fermé l'unité de production sans information ni consultation préalable des institutions représentatives du personnel, a interdit aux salariés l'accès à leur lieu de travail en leur notifiant sans autre explication leur mise en disponibilité ; qu'il constate, d'autre part, que si les salariés ont occupé les locaux, aucun fait de

dégradation du matériel, de violence, séquestration ou autre comportement dangereux à l'égard des personnels se trouvant sur le site n'est établi ; qu'en l'état de ces constatations, la cour d'appel a pu en déduire que l'occupation des lieux, intervenue en réaction à la fermeture, dans ces circonstances, de l'unité de production, ne caractérisait pas un trouble manifestement illicite ; »

À ce jour, la cour d'appel de Paris continue à appliquer la jurisprudence exclusivement favorable au droit de propriété, même après l'arrêt *Winterstein* de la Cour européenne des droits de l'Homme (voir *infra*, 3).

[CA Paris, 28 janvier 2014, n° 13/06800](#)

[CA Paris, 18 février 2014, n° 13/09541](#)

Toutefois, certaines juridictions de première instance se démarquent de cette position : elles considèrent que le droit à la protection du domicile peut être opposé au droit de propriété et ne permet donc pas de reconnaître systématiquement le caractère « manifestement » illicite du trouble causé au droit de propriété.

Cela était déjà le cas avant l'arrêt *Winterstein* de la Cour européenne des droits de l'Homme, sans que l'examen de proportionnalité ne soit mis en œuvre, mais par exemple en constatant le conflit entre plusieurs droits fondamentaux, conflit que le juge des référés n'aurait pas le pouvoir de résoudre.

[TGI Bobigny, 2 décembre 2011, n° 11/01635](#)

Par une ordonnance en date du 2 décembre 2011, le juge des référés renvoie l'affaire au juge du fond se déclarant incompétent en indiquant :

« Or si l'installation de ces cabanes et de ces tentes telle qu'elle ressort des photographies versées aux débats méconnaît le droit de propriété de la SCI RUE DES FILLETTES, ce seul constat n'établit pas le trouble manifestement illicite obligeant le Juge des Référéés à ordonner des mesures pour mettre fin à l'occupation des lieux.

En l'espèce, le terrain semble avoir été délaissé et il n'est nullement justifié de ce que la présence des défendeurs porterait atteinte à la tranquillité des riverains, étant précisé qu'au surplus ce terrain est situé dans une zone constituée de bâtiments industriels.

S'agissant du trouble apporté au droit de propriété de la SCI RUE DES FILLETTES, il convient de le mettre en parallèle avec le droit au logement revendiqué par les défendeurs. Or, le Juge des Référéés ne saurait exercer un contrôle de proportionnalité entre deux droits à valeur constitutionnelle. »

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 .

[TGI Lyon, 16 novembre 2009, n° 2009/02850](#)

Le juge des référés du TGI 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. »

À la suite de l'arrêt *Winterstein* de la Cour européenne des droits de l'Homme (voir *infra*, 3.), certains juges de première instance (contrairement à la cour d'appel de Paris) ont fait application de la méthode préconisée par le juge européen.

Ainsi, le juge des référés de Bobigny a estimé que les occupants pouvaient utilement invoquer le droit à la protection du domicile garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

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 empêche que toute 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 habitants de bidonvilles peuvent-ils se voir reconnaître, sinon le droit de s'installer définitivement sur le terrain sur lequel ils ont établi leurs domiciles, du moins le droit de résister à une demande d'expulsion dès lors qu'ils ne bénéficient pas d'une solution de relogement pérenne.

TGI Marseille, 18 septembre 2015, n° 15/01908

Il faut par ailleurs que le propriétaire démontre l'existence d'un trouble manifestement illicite dans la jouissance du terrain occupé sans droit ni titre. . Dans le cas d'espèce, le propriétaire ne présente, à l'appui de sa demande en référé, qu'un manuscrit dont les noms de ses auteurs sont masqués, par lequel ils portent plainte contre les occupants, en raison de diverses nuisances : toilettes sauvages, dépôt d'ordures, exhibition, enfants bruyants, utilisation du parking douteuse. Pour le juge ce « courrier ne peut suffire à justifier un trouble ». Ne suffit pas davantage à démontrer cela un courrier du Président du Comité d'intérêt de Quartier du 13^e arrondissement de Marseille par lequel les occupants du terrain sont rendus « responsables de la dégradation de la santé mentale et physique des riverains qui divorcent, perdent leur emploi, mettent en péril leur entreprise et ne peuvent vendre pour partir... ». En face de quoi, se trouvent les défendeurs qui « opposent avec tout autant de conviction le respect des droits de l'homme, la lutte contre l'exclusion et le droit à l'hébergement d'urgence ».

3. L'examen de proportionnalité

Les juges sont invités par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme à effectuer un contrôle de proportionnalité entre les intérêts en présence.

La Cour, dans un arrêt condamnant la France, a rappelé l'exigence d'un tel contrôle et apporté des éclaircissements intéressants en considérant le droit à la protection du domicile découlant de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile).

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. »

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 occupants au regard de l'[article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme](#).

Pour apprécier la proportionnalité de la mesure, elle relève notamment l'existence de liens suffisamment étroits et continus des requérants avec les lieux habités pour qu'ils soient considérés comme des domiciles devant être protégés, indépendamment de la légalité de l'installation.

Dans ce contrôle de proportionnalité, le juge doit donc se poser la question de la relative stabilité de l'installation sur les lieux.

Ce contrôle de proportionnalité est une avancée majeure dans la prise en compte des droits fondamentaux opposés lors d'un contentieux d'expulsion.

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

Le juge estime que, même si l'expulsion des occupants d'un talus soutenant le boulevard périphérique apparaît comme nécessaire pour prévenir un dommage imminent, il doit néanmoins « *apprécier la proportionnalité d'une telle mesure avec les intérêts [des occupants] 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, qui sont de valeur égale au droit de propriété de la Ville de Paris* ».

A cet effet, le juge d'appel considère que « *il y a lieu de prendre d'abord en considération [le fait] que les appelantes sont entrées et se maintiennent illégalement sur le terrain de la Ville de Paris, laquelle n'a jamais toléré cette occupation, et de relever ensuite que [les occupantes assignées] ne produisent aucun élément établissant qu'elles ont développé des liens étroits avec leur lieu d'installation, ni entrepris sur place ou dans les environs une activité professionnelle permettant de faire vivre leur famille, ni reconstitué une vie communautaire* ».

La décision d'expulsion n'est donc pas disproportionnée aux droits des occupantes assignées.

TGI Evry, 5 mai 2015, n° 15/429

Pour sa part, le juge des référés d'Évry considère que le soutien associatif, la relative ancienneté de l'installation des familles sur un terrain et la continuité de leur présence dans un périmètre restreint dans le même département (en l'occurrence l'Essonne), sont des éléments dont il doit tenir compte afin de mener le contrôle de proportionnalité que la CEDH recommande de réaliser.

Il ajoute : « *Plusieurs pièces produites par les défenseurs attestent par ailleurs de leurs démarches d'insertion par la scolarisation et la mise en place du suivi médical de leurs enfants, par l'occupation d'un emploi, fût-il précaire, par leur domiciliation auprès des associations, ce qui renforce leurs liens avec leur environnement actuel.*

Il résulte de ces éléments que l'occupation du terrain en cause procède de la volonté de ces familles présentes de longue date dans un périmètre proche, de préserver un environnement familial ainsi qu'un réseau notamment associatif leur venant en aide dans leurs démarches et de poursuivre, autant que faire se peut, leur insertion sociale. Dans ces conditions, cette installation présente la stabilité nécessaire pour que le terrain occupé soit considéré comme un domicile au sens défini par la cour européenne des droits de l'homme (...) ». Enfin, il précise que des propositions d'un hébergement d'urgence « *compte tenu de son caractère temporaire et précaire* », ne peut être regardé comme une véritable alternative préférable à l'occupation du terrain en question.

Au regard de tous ces éléments, le juge estime que la mesure d'expulsion apparaît comme disproportionnée au regard du respect du droit au domicile et à la vie privée et familiale des défenseurs.

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

Pour le juge d'appel, le juge d'instance aurait dû procéder à un contrôle de proportionnalité de la mesure au regard, d'une part, du trouble illicite causé par l'atteinte au droit de propriété et, d'autre part, des exigences conventionnelles posées par l'article 8 de la CEDH.

La cour d'appel relève en effet « 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 ».

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 ». L'atteinte ainsi portée au droit au respect à la vie privée et familiale et à l'intérêt de l'enfant serait disproportionnée par rapport à la protection du droit des propriétés.

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

« Si l'article 544 du code civil affirme le caractère absolu du droit de propriété, celui-ci n'est pas pré-éminent par rapport aux autres droits fondamentaux. 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. »

II. Les délais accordés aux habitants de bidonvilles dont l'expulsion a été ordonnée

Dans l'hypothèse où la mesure d'expulsion est ordonnée, le juge peut accorder aux occupants des délais pour quitter les lieux.

L'article L. 613-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit la possibilité d'accorder le sursis à exécution des décisions d'expulsion dans les conditions prévues aux articles L. 412-3, L. 412-4, L. 412-6 à L. 412-8 du code des procédures civiles d'exécution (CPCE). Aux termes de l'article L. 412-3 de ce code, « le juge peut accorder des délais renouvelables aux occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel, dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales, sans que ces occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation. Le juge qui ordonne l'expulsion peut accorder les mêmes délais, dans les mêmes conditions ».

Le juge des référés doit tenir compte, dans son interprétation des textes et son appréciation sur l'octroi des délais aux occupants, des droits fondamentaux consacrés par les articles 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et 3-1 de la convention de New-York. La tendance qui se dégage, au moins chez certains juges de première instance, est de faire application des dispositions du CPCE, en interprétant les textes de manière à faire prévaloir le critère « d'affectation » des « locaux » sur celui de leur « nature » pour considérer

que les personnes vivant dans des baraquements peuvent solliciter des délais.

Défenseur des droits, décision n° MLD-2013-72

Dans une affaire portée devant le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil en avril 2013, le Défenseur des droits faisait valoir dans ses observations que « *les campements de fortune doivent être considérés comme un abri pouvant bénéficier de la protection dévolue au domicile, laquelle implique notamment que des solutions d'hébergements ou de relogements soient mises en œuvre avant toute expulsion* »

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

Le juge de l'exécution retient ici que les baraquements construits sur le terrain occupé sont à usage d'habitation principale :

« *Dès lors que le texte fait référence au terme usage, il apparaît que le législateur a entendu faire primer le critère de l'affectation des immeubles, qui doit l'emporter sur leur nature ; étant entendu que le terme locaux n'est pas exclusif de la notion de baraquements, fussent-ils de fortune.* »

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

Après avoir rappelé les divergences d'interprétation auxquelles donne lieu [l'article L. 412-1 du code de procédures civiles d'exécution](#), le juge conclut :

« *Toutefois, dès lors que la rédaction de ce texte désigne "un local affecté à l'habitation principale" l'accent est essentiellement mis sur l'affectation. En d'autres termes, la destination effective des lieux peut l'emporter sur la nature du bâtiment.* »

Il ajoute qu'il est « *possible d'intégrer dans le champ de ces textes les abris de fortune, les terrains nus ou les caravanes dès lors qu'ils constituent de fait la seule habitation des personnes dont l'expulsion est poursuivie* ».

Cependant, la jurisprudence n'est pas univoque et certaines juridictions d'appel ne retiennent pas ce critère d'affectation.

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

« *Considérant que toutefois, les délais prévus par ces dispositions ne sont pas applicables lorsque les intimés n'occupent pas un local à usage d'habitation mais un terrain sur lequel ils ont édifié des cabanes ; qu'il convient dès lors de les débouter de leur demande de délais.* »

Une telle interprétation des textes paraît cependant contraire à l'arrêt *Winterstein* ci-dessus cité puisque les demandes de délais sont systématiquement écartées sans examen de la proportionnalité de la mesure d'expulsion.

Certains juges accordent cependant des délais tout en écartant l'application des dispositions du CPCE :

TGI Meaux, 24 septembre 2014, n° 14/00480

Compte tenu « *des difficultés de logement que rencontre la population d'origine rom, laquelle ne remplit pas les conditions pour accéder aux aires ouvertes aux gens du voyage, ainsi que de la présence d'enfants sur le site* », le juge accorde un délai de deux mois .

Par ailleurs, le juge peut s'appuyer sur plusieurs motifs pour accorder des délais pour quitter les lieux, tout en ordonnant l'expulsion du terrain ou de l'immeuble occupé sans titre :

- absence de solution de relogement et situation familiale,

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 [X] a deux enfants à charge, régulièrement scolarisés.* » Le juge accorde par conséquent un délai de huit mois pour quitter les lieux.

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 [...] ».

TGI Nantes, JEX, 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. »

- enfants scolarisés, exercice d'une activité professionnelle des défenseurs,

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 défenseurs, il s'impose de leur laisser un délai expirant le 30 juin 2015 pour libérer les lieux après y avoir enlevé tous biens édifiés par leurs soins [...] ».

Pour la première fois, à notre connaissance, la cour d'appel de Paris reconnaît que des habitations précaires, comme de baraques, peuvent être considérées comme un « local d'habitation » et, par conséquent, que les occupants peuvent se voir octroyer des délais pour quitter les lieux.

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

Les dispositions mentionnées du code des procédures civiles d'exécution qui permettent d'accorder des délais aux occupants sans droit ni titre de locaux d'habitation ou à usage professionnel sont applicables *« même pour un simple baraquement précaire qui, quel que soit son niveau de confort et de salubrité, constitue un local d'habitation comme tout lieu couvert où des personnes habitent de façon durable »*. Un délai de deux mois est ainsi accordé aux occupants en raison *« de leur appartenance à un groupe socialement défavorisé et pour permettre aux services de l'État de procéder au diagnostic et à l'accompagnement prévus dans la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative aux modalités des opérations d'évacuation des campements illicites »*.

Sur cette même ligne jurisprudentielle :

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

Le juge affirme que *« les baraques installés sur [le] terrain [en cause] par les occupants constituent leur habitation principale de telle sorte que le texte sus visé [du CPCE] a vocation à s'appliquer au cas d'espèce »*. 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 ».*

propreté des lieux

- *« 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 lettrine a été installée ».*

TI Ivry-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* », 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 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, « *il convient de tenir compte de la précarité de l'ensemble des défendeurs et de préserver les 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 que de délais pour quitter les lieux dans la limite de trois ans sont accordés.

Chapitre II. Les expulsions prononcées par l'administration ou autorisées par le juge administratif

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

Le référé « mesures utiles » ([code de justice administrative, art. L. 521-3](#)) est le moyen le plus fréquemment utilisé par les personnes publiques lorsqu'elles veulent obtenir l'évacuation d'un terrain. Le tribunal administratif saisi peut enjoindre aux occupants d'évacuer 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 (partie 1).

Toutefois, sous certaines conditions, l'administration peut décider 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 prendre un arrêté ordonnant l'évacuation sur le fondement de [l'article L. 2212-2](#) ou de [l'article L. 2215-1 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 (partie 2).

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 intéressés d'évacuer le terrain qu'ils occupent, est elle aussi soumise à certaines conditions (partie 3).

Des recours sont possibles pour contester les décisions d'évacuation ou le recours à la force publique pour les faire exécuter (partie 4).

I. La saisine du juge administratif par la voie du référé « mesures utiles »

La personne publique peut saisir le juge administratif sur le fondement de [l'article L. 521-3](#) du code de justice administrative et demander au juge des référés l'expulsion des occupants 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* ».

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

a) La condition d'urgence

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

[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'accidents 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 la sécurité publiques. »

[CE, 5 mars 2014, n° 369607](#)

Le Conseil d'État retient ici aussi l'urgence :

« 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 1^{er} 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 débris et déchets divers. »

Par contre, dans une affaire soumise au tribunal administratif de Melun, (**[TA Melun, 2 mars 2012, n° 1200887/10](#)**) et qui concernait des terrains appartenant à l'APHP, le juge, après avoir réfuté la réalité des risques graves et imminents invoqués par l'APHP pour la salubrité publique, la santé des occupants et la sécurité, a considéré que la condition d'urgence n'était pas remplie.

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 irrégulière de l'occupant 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, **[CE, 5 mars 2014, n° 369607](#)**, 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](#)**

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 ».

II. L'évacuation justifiée 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 occupants 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 (voir aussi *infra*, 4/ a) Le référé-liberté).

[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.

Idem : [TA Montreuil, 27 janvier 2012, n° 110247](#)

[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 ».

[TA Montreuil, 25 août 2014, n° 1407907](#)

L'arrêté pris par le maire de Bobigny commandant aux occupants de quitter les lieux dans un délai de 48 heures 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.

III. L'exécution forcée avec le concours de la force publique

En l'absence de décision de justice, 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 [L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution](#) 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) L'autorisation de la loi

Dans certains cas, assez rares, la loi prévoit expressément la possibilité d'une exécution forcée sans décision de justice préalable.

À titre d'exemple, la [loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable](#) autorise l'évacuation forcée par le préfet des occupants sans droit ni titre sous certaines conditions.

L'article 38 de cette loi prévoit que : « En cas d'introduction et de maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte, le propriétaire ou le locataire du logement occupé peut demander au préfet de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux, après avoir déposé plainte, fait la preuve que le logement constitue son domicile et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. [...] Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé, le préfet doit procéder à l'évacuation forcée du logement, sauf opposition du propriétaire ou du locataire dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure . »

c) Les limites de l'obligation 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 évacuation aura pour effet de porter gravement atteinte au principe de dignité de la personne humaine, aujourd'hui rattaché à la notion d'ordre public.
- Les occupants peuvent, quant à eux, contester au contentieux la décision d'accorder le concours de la force publique, en se prévalant des effets excessifs de la mesure d'évacuation sur leur situation personnelle.

CE, 30 juin 2010, n° 332259

« 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'atteindre 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 possible pour procéder à l'évacuation des occupants, 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 publique.

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.

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* ».

IV. Les recours contre les décisions d'expulsions ou leur exécution forcée

Pour obtenir l'annulation d'un arrêté municipal ou préfectoral, on peut saisir le juge administratif par la voie du référé : soit un référé-liberté (code de justice administrative, art. L. 521-2), soit un référé-suspension (code de justice administrative, art. L. 521-1) qui doit alors accompagner un recours en annulation de la mesure.

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 compromettre 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'affaire à faire prévaloir les considérations d'ordre public sans les mettre véritablement en balance avec 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.

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 ; [...] ».

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.

On pourra, dans ce cadre, 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 duquel il a été adopté.

Il sera 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 pouvoir, aux fins que le juge du référé suspende provisoirement l'exécution de la décision jusqu'à l'intervention du juge de l'annulation.

L'article L. 521-1 du code de justice administrative 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 requérant 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 de la première procédure est que le juge y exercera un contrôle

beaucoup 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 (il est, par exemple, probable que ne pourra pas être accueilli par le juge du référé-liberté, 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 cette procédure, le juge doit se prononcer dans les 48 heures. Le juge du référé-suspension n'a, quant à lui, pas à respecter de délai particulier pour statuer.

Souvent, il pourra être utile de présenter les deux référés en même temps.

c) Le recours en indemnité

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.

Chapitre III. Les droits des occupants sans titre

Les occupants sans titre ne sont pas dépourvus de tout droit. Certains droits peuvent être réclamés alors qu'ils occupent les terrains ; d'autres doivent être pris en compte lorsqu'il est procédé à une expulsion.

I. Droit au raccordement provisoire à l'eau et l'électricité

a) Le raccordement provisoire à l'eau

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une décision de justice, il est important de noter que le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'une reconnaissance internationale du droit à l'eau.

Ainsi, par une résolution en date du 15 mars 2012, à l'occasion du 6^e Forum mondial de l'eau, à Marseille (12 - 17 mars 2012), le Parlement a affirmé :

« [...] l'eau est un bien commun de l'humanité et [...] dès lors, elle ne devrait pas être une source de profit illégitime et [...] l'accès à l'eau devrait être un droit fondamental et universel » (Résolution n° P7_TA(2012)0091, 15 mars 2012).

Pour sa part, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a estimé que : « 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 [...]. » ([Observation n° 15 du 26 novembre 2002 sur le droit à l'eau](#)).

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](#)).

Ce même droit à l'eau potable 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. De plus, le Conseil constitutionnel a affirmé le statut d'objectif à valeur constitutionnelle la protection de la santé publique ([Cons. const., 13 août 1993, décision n° 93-325 DC](#)).

[L'article L. 210-1 du code de l'environnement](#) prévoit également 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 ».

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, 15 décembre 2010, n° 323250](#)

« La décision par laquelle le maire refuse, sur le fondement de l'[article L. 111-6 du code de l'urbanisme](#), 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 garanti par les stipulations précitées de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

Il s'agit bien d'une atteinte à la vie privée et familiale pouvant être invoquée à l'appui d'un référé-liberté. Par ailleurs, le Conseil d'État estime également qu'aucun texte ne confère au maire d'une commune ou à un syndicat intercommunal le pouvoir de refuser le raccordement au réseau d'eau potable de tous les terrains inconstructibles.

[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. »

Quant au caractère provisoire du raccordement, on peut lire dans une réponse ministérielle :

« 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 occupants 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](#)).

b) Le raccordement provisoire à l'électricité

Dans un avis contentieux, le Conseil d'État ([CE, avis, 7 juillet 2004, n° 266478](#)) a estimé qu'en vertu de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme 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 code de l'urbanisme, soit de celles relatives à l'occupation des sols.

Il affirme également :

« 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 l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, au raccordement au réseau de distribution d'électricité sollicité par ses occupants. »

Par ailleurs, 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 occupants d'une caravane installée irrégulièrement.

[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. »

[CE, référés, 23 novembre 2015, n°s 394540, 394568](#)

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 quarante-huit heures, 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 10 heures 30 à 19 heures 30, 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 » et porte ainsi atteinte à cette liberté fondamentale.

II. Droit à la salubrité des lieux

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 sécurité 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 si possible, 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 ([code général des collectivités territoriales, art. L. 2224-13](#)).

Il faut interpeller les pouvoirs publics locaux pour obtenir des bennes, des containers, des sacs-poubelles, 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 de l'article [L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales](#), le maire doit veiller, au moyen de ses pouvoirs de police, 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 (voir [Expulsions de terrain : sans titre mais pas sans droits](#)).

[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. »

[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. »

CE, référés, 23 novembre 2015, n°s 394540, 394568

Il résulte de l'instruction « qu'aucun ramassage des ordures n'est réalisé à l'intérieur du [centre « Jules Ferry »], 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 caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants, portant ainsi atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ».

III. La mise à l'abri et la recherche d'une solution de relogement

La jurisprudence montre qu'est reconnu un véritable droit à la mise à l'abri des personnes évacuées et que l'existence ou l'absence de propositions de relogement est prise en compte dans l'appréciation de la légalité de l'expulsion.

a) Droit à la mise à l'abri

Le droit à l'hébergement est inconditionnel, le seul critère étant celui de la détresse sociale (code de l'action sociale et des familles, art. L. 345-2-2). Aucune exigence particulière ne peut être invoquée pour contourner l'obligation générale d'accueil. Notamment, l'aide sociale à l'hébergement ne requiert pas 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 précise 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 droit fondamental.

CE, 10 février 2012, n° 356456

« Considérant qu'il appartient aux autorités de l'Etat 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, et issu de sources à valeur législative.

La question du respect du droit à l'hébergement d'urgence se pose évidemment dans le cadre de l'évacuation forcée d'installations illicites.

Le juge des référés de Lyon a repris exactement le même considérant :

[TA Lyon, juge des référés, 4 avril 2013, n° 1302164](#)

b) L'obligation de chercher une solution de relogement

[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. »

[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 [...]. »

[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 scolarisée 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. »